

LE LINEE DEL PIANO SOCIALE REGIONALE

di

Michele Finizio

BASILICATA REGIONE *Notizie*

La breve e insieme lunga storia del Piano Sociale Regionale, il primo della Basilicata, mi riporta continuamente alla metafora del bruco e della farfalla. Una metafora che ho usato molto in questi anni e che mi è servita, almeno spero, per far comprendere alcuni passaggi chiave dell'orientamento strategico di fondo che ha animato tutto il percorso sia a livello tecnico sia a livello politico.

La metafora, inventata di sana pianta alcuni anni fa, ha avuto una certa diffusione nel paese, in particolare negli ambienti professionali dell'economia sociale, ed ha suscitato un dibattito interessante sulle prospettive del nuovo welfare. Da quella metafora è partita la mia riflessione sul *welfare per lo sviluppo*, che ho cercato di spiegare nel volume pubblicato dall'Anci, nell'ottobre del 2000.¹

Se vogliamo comprendere a fondo la portata "rivoluzionaria" del Piano Sociale Regionale, dobbiamo necessariamente spiegare l'idea di welfare per lo sviluppo, partendo dalla metafora del bruco e della farfalla.

Un bruco, ormai alla fine dei suoi giorni, si disperava per la sorte che lo attendeva. Non si dava pace, soffriva. Decise di farla finita prima ancora dell'appuntamento con la morte: "Quando lei arriverà, io non ci sarò", pensò con rabbia e desiderio di sfida. Qualcuno arrivò, non era la Morte, era la Vita, ma il bruco era già bello e stecchito. La Vita tornò sui suoi passi, e rammaricata pensò: "Un bruco imbecille e una bella farfalla che non volerà mai".

Questa storiella è stata usata in chiave metaforica in ordine ad

alcune aree tematiche decisive per le sorti di una programmazione territoriale che coinvolge cittadini singoli e associati, istituzioni, enti locali, forze sociali, che coinvolge un intero territorio:

- la visione del proprio territorio,
- l'idea di welfare,
- la cultura degli operatori sociali e degli attori delle politiche,
- il metodo e l'approccio pragmatico dei servizi sociali.

Per ragioni di spazio qui affronterò brevemente le prime due tematiche.

LA VISIONE DEL PROPRIO TERRITORIO

Più spesso si crede che il tema della visione o della *vision*, come dicono gli americani, sia da collocare ai margini delle problematiche più importanti che riguardano il lavoro sociale, le politiche sociali. Sono cose da perdersi, insomma. Con il percorso partecipato di pianificazione sociale regionale abbiamo invece tentato di portare un'idea diversa. La visione è il fattore originario d'ogni trasformazione. C'è sempre

una ragione per cui si produce o si trasforma qualcosa. Nell'economia domestica si produce soprattutto per provvedere ai bisogni del proprio gruppo. Ma nessuno può affermare che la sopravvivenza sia l'unica ragione per cui alcuni membri del gruppo fanno un lavoro di produzione, attivano processi di produzione. La ragione profonda, implicita, non dichiarata è un'altra. I membri che producono hanno una visione per il loro gruppo e per se stessi, hanno un'immagine di sé nel futuro, hanno abbozzato una via che deve condurli nel futuro. Producono per questo. Ogni scambio nel sistema economico non è riconducibile all'immediatezza del presente, all'atto dell'operazione in sé, ma ha sempre una qualche relazione significativa con il futuro.

Per scegliere una direzione da seguire, gli operatori sociali, gli amministratori pubblici, i politici devono prima aver sviluppato un'immagine mentale di una condizione futura auspicabile e desiderata del loro territorio. Tale immagine, che qui chiamiamo visione, può essere

vaga come un sogno o precisa come un obiettivo. Una visione descrive un futuro della mia comunità, del territorio in cui vivo, più o meno realistico, più o meno raggiungibile, una condizione migliore di quella attuale. Averla o non averla (la visione) non è la stessa cosa. Essa ci consente, come abbiamo già detto, di mettere a fuoco il futuro, di scrutare l'orizzonte.

Nel lavoro sociale la visione è molto di più. Non è soltanto la rappresentazione intellettuale di un futuro possibile e raggiungibile per sé o per la persona che si sta aiutando, ma è l'immagine mentale della comunità che si desidera, della società che si vuole vedere affermata, del territorio che si vorrebbe costruire.

Chi ha una visione sa dove vuole andare (essa indica una precisa destinazione, e insieme una via), sa cosa vuole costruire, perché essa indica un mondo reale, insieme utopistico, perciò possibile. I rivoluzionari francesi del diciottesimo secolo avevano una grande visione dichiarata nei valori: libertà, uguaglianza, fraternità. Valori che nutrivano una visione che indicava una via, la via di una nuova società, di un nuovo Stato. La differenza tra chi quella visione l'aveva, la perseguiva, la capiva e chi no, era grande quanto un oceano. Gli uni immaginavano e desideravano qualcosa di completamente opposto a ciò che immaginavano e desideravano gli altri. "Lo Stato sono io", si contrapponeva al "popolo sovrano". Due affermazioni che indicavano una direzione opposta.

Senza visione rischiamo di interrompere il futuro, il futu-



Reparto ospedaliero.
(Foto: O. Chiaradia)

ro del nostro lavoro, il futuro del nostro territorio, il futuro delle persone a cui ci rivolgiamo con il nostro lavoro, al pari del bruco che ha interrotto il processo evolutivo verso la farfalla.

Immaginiamo di avere in mano un bruco e di chiederci che cosa esso sia, quale sia la sua essenza o natura. Per rispondere potremmo descriverne l'aspetto e la qualità, magari la sua struttura organica, e fermarci. Potremmo anche dire però che fa parte della sua natura poter diventare una farfalla bella e vivace. Rispondere in questo ultimo modo significa rispettare il bruco e dire la verità. Ciò che il bruco è in potenza è tanto parte della sua natura quanto quel che di lui si è già realizzato. Anzi, visto quanto è modesta la realtà attuale del bruco e quanto è ricco invece il suo potenziale, chi si limita a considerare soltanto quella realtà non ha capito niente del bruco. È nel potenziale che risiede la sua natura. Non si capisce niente di esseri umani se non si parla del loro potenziale, se non si considera ciò che essi sono in potenza. Sarebbe giusto quindi guardare alle persone, spiegarle e vederle nella dimensione potenziale: sarebbe giusto aiutare le persone a vedersi e a pensarsi nella dimensione potenziale. Al pari di una persona, il territorio, sia di ampiezza comunale, sia regionale, va visto e spiegato nella dimensione potenziale, ossia nella prospettiva contenuta in una visione.

Il bruco ci aiuta anche a ricordare, quindi, che le persone sono soprattutto le potenzialità che esprimono e non i proble-

mi che presentano in un momento dato. Ci aiuta a ricordare che l'operatore sociale, l'amministratore pubblico, sono promotori di farfalle e non assistenti del bruco malato. La persona che chiede aiuto deve diventare persona in grado di offrire aiuto, di aiutare sia gli altri sia se stessa e di fornire un contributo significativo alla vita civile e democratica della propria comunità. Potremo dire che la qualità del lavoro sociale e politico si misura dalla quantità di farfalle che vediamo volare tra gli alberi dell'agorà.

IL WELFARE PER LO SVILUPPO

Il vecchio *welfare* si preoccupa di assistere il bruco malato, il nuovo *welfare* -quello per lo sviluppo- si preoccupa di aiutare il bruco a diventare farfalla. Il vecchio *welfare* mette al centro la risposta ai bisogni; il nuovo *welfare* mette al centro la creazione, non la risposta: la costruzione delle condizioni affinché le persone possano liberarsi dalle condizioni di bisogno, possano emanciparsi,

possano esercitare pienamente i diritti civili, possano e sappiano partecipare alla vita pubblica. Il nuovo *welfare* agisce nella sfera dei diritti. Il vecchio *welfare* assiste, il nuovo *welfare* libera.

C'è una grande differenza, quindi, tra l'approccio al *welfare* che usa il linguaggio della protezione e della tutela, dei bisogni e delle risposte e l'approccio che fa leva sulla promozione, sui diritti, sulla libertà e l'emancipazione. Il linguaggio in questi casi è fondamentale e segna la cultura che informa un approccio. Un Piano sociale innovativo incorpora necessariamente il linguaggio dell'emancipazione, dei diritti, delle libertà, della promozione e di conseguenza ne ricava una visione di *welfare*: un *welfare* della partecipazione e dell'emancipazione, in sostanza un *welfare* locale per lo sviluppo.

Il *welfare* locale per lo sviluppo mette nella mani dei cittadini, compresi quelli più svantaggiati, la possibilità di costruire percorsi di emancipazione e di autoemancipazione dalle con-



Ospedale (particolare).
(Foto: O. Chiaradia)



Sala operatoria.
(Foto: O. Chiaradia)

dizioni sociali, economiche, individuali che costringono all'esclusione e all'emarginazione, che costringono al bisogno. La funzione fondamentale dei sistemi di *welfare* non è rispondere ai bisogni sempre più nuovi e diversi che emergono nelle fasce più deboli della popolazione, ma è la promozione di forme, metodi, politiche e strumenti capaci di sostenere il protagonismo civile ed economico dei cittadini; la partecipazione delle persone ai processi comunitari di cambia-

mento; la liberazione delle persone escluse o a rischio di esclusione dalle condizioni materiali, culturali, ambientali di precarietà; la liberazione dei soggetti più deboli, esposti all'abbandono, alle prepotenze, agli abusi, dalle cause che determinano le debolezze.

In questa dimensione il bisogno, in quanto tale, nel Piano sociale, viene superato come concetto centrale nelle politiche e nella costruzione delle azioni di risposta. Non esiste bisogno sociale autentico e

legittimo che non sia riconducibile alla sfera dei diritti.

La pubblica amministrazione, in questo scenario, assume il ruolo di regolatore generale, di garante dei diritti e del loro reale esercizio da parte di tutti i cittadini, attraverso scelte di politica economica e sociale orientate nella direzione di un vero atteggiamento sussidiario nei confronti delle istituzioni intermedie, delle agenzie territoriali, e dei cittadini. La società civile, le organizzazioni di terzo settore assumono il ruolo di cantieri aperti e attivi di promozione e costruzione della partecipazione, delle reti sociali di sostegno, della cittadinanza attiva, di una nuova economia delle relazioni nell'economia del territorio. Cantieri aperti di coltivazione dei processi di inclusione, creatori di sistemi locali per la liberazione delle persone da ogni condizione che impedisce loro di essere autentiche protagoniste delle proprie comunità locali.

Il Piano regionale si colloca nella dimensione di questo approccio. La Regione Basilicata è in questa direzione che ha avuto il coraggio di innovare: *da un welfare come fine, a un welfare come mezzo, leva strategica e politica per lo sviluppo*. La consapevolezza cioè che lo sviluppo di un territorio è legato alla capacità di quel territorio di produrre capitale sociale umano, di infrastrutturare la fiducia e di patrimonializzarla, di produrre valore fiduciario, reti di solidarietà attiva, di promuovere un'opinione pubblica critica e creativa. I sistemi di *welfare* sono centrali nella costruzione di un territorio umanamente e civilmente capitalizzato.

**COME IL PIANO SI È FATTO
INTERPRETE DEL NUOVO
WELFARE. GLI INDIRIZZI
OPERATIVI**

Gli indirizzi del Piano triennale assumono come scelte strategiche:

- la promozione e la prevenzione come approccio generale ai problemi e come criterio di impostazione di ogni fase e livello di intervento;
- la valorizzazione di tutte le risorse, progettuali e operative, e la loro messa in rete, sviluppando la comunicazione e il coordinamento fra i diversi attori, per una integrazione degli interventi in capo a persone, famiglie, gruppi sociali;
- la realizzazione in tutto il territorio regionale di condizioni di accesso e di uso dei servizi che assicurino alle persone e alle famiglie livelli accettabili di assistenza, anche con specifiche azioni promozionali e di supporto verso le aree più carenti;
- la promozione e il controllo della efficacia e della qualità degli interventi e della soddisfazione degli utenti, anche mediante la sperimentazione di carte dei servizi sociali e la definizione degli standard gestionali e strutturali dei presidi socio-assistenziali;
- la sperimentazione di forme di collaborazione e contrattuali tra pubblica Amministrazione e organizzazioni di utilità sociali centrate sui bisogni e non sulle risorse, sostenendo e valorizzando la capacità di orientamento al servizio da parte degli utenti e sostenendo scelte di qualità da parte delle organizzazioni eroganti, anche attraverso la definizione di standard strutturali e gestionali;

- la collocazione della famiglia al centro delle politiche sociali, quale soggetto sociale destinatario e insieme produttore di risorse e di opportunità per le comunità locali;
- il riconoscimento ai soggetti sociali di un ruolo attivo nella programmazione e negli assetti organizzativi del sistema socio-assistenziale regionale attraverso soprattutto la diffusione e il rafforzamento della partnership con i soggetti istituzionali;

- l'individuazione delle aree intercomunali (zone) quali articolazioni territoriali dell'assetto organizzativo e istituzionale del sistema socio-assistenziale regionale e luogo unitario della programmazione locale;
- la definizione dei Piani sociali di zona quali strumenti attuativi del Piano regionale a livello locale e strumenti operativi per l'esercizio concreto da parte dei comuni delle funzioni socio-assistenziali ad essi



Maggio di Accettura. Artigiani al lavoro.
(Foto: O. Chiaradia)

attribuite dalla normativa regionale e nazionale, con la partecipazione di tutti i soggetti che sono parte attiva del sistema locale delle responsabilità;

- l'utilizzo dello strumento di programmazione "accordo di programma" quale momento di formalizzazione istituzionale del Piano di zona e di ogni altro accordo fra i soggetti pubblici interessati;

- il superamento degli squilibri territoriali in relazione all'offerta di servizi e alle opportunità di sviluppo sociale;
- il superamento della residualità dell'intervento sociale;
- razionalizzazione della spesa e riqualificazione delle risorse;
- la messa a punto di un sistema informativo socio assistenziale nell'ambito di un Osservatorio regionale sulle politi-

che sociali attive;

- riqualificazione e aggiornamento del sistema formativo nell'area socio-assistenziale;
- estensione e riqualificazione del sistema delle responsabilità.

La Basilicata sembra accorgersi, anche se ancora con deboli segnali e prima che si apra un dibattito in Italia, che un territorio è caratterizzato non da un sistema, ma da tanti sistemi di *welfare*. Il tentativo è di valorizzare questi sistemi e di ricondurli ad una logica di insieme che riqualifichi le responsabilità reciproche e che ottimizzi l'apporto di ciascuno ai processi di sviluppo del territorio.

Uno degli obiettivi del piano è quello di attivare le risorse della comunità in una logica di promozione capace di aggiungere valore al territorio.

I provvedimenti e gli indirizzi finalizzati a tale scopo sono riportati in sintesi:

- la valorizzazione delle formazioni organizzate della società civile (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo), le quali sono collocate a pieno titolo nel nuovo quadro delle responsabilità sociali;
- il sostegno alla partecipazione attiva dei genitori nelle attività delle ludoteche e dei centri ludici;
- l'incentivazione dell'associazionismo tra i genitori per le iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione sulle tematiche dell'adolescenza e dell'infanzia e del ruolo genitoriale;
- l'incentivazione all'inserimento di soci volontari nelle cooperative sociali;
- l'incentivazione all'inserimento di soci utenti nelle cooperative sociali;



Trasporto della legna.
(Foto: O. Chiaradia)

- contributi alle scuole di ogni ordine e grado che organizzano percorsi extradidattici di educazione alla cooperazione sociale e al volontariato;
- norme di incentivazione per le famiglie che assistono loro congiunti non autosufficienti o in gravi difficoltà e relative norme che disincentivano il ricorso al ricovero e ad altre forme di istituzionalizzazione;
- il credito solidale;
- i laboratori per la comunità autogestiti dagli anziani;
- i centri di promozione giovanile autogestiti dai giovani.

Il superamento degli squilibri

Ma una priorità andava immediatamente considerata: il superamento degli squilibri territoriali in relazione all'offerta di servizi e alle opportunità di sviluppo sociale. La Regione Basilicata ha

seguito la strada della dotazione minima essenziale di servizi sul territorio. Strada che ha risolto molti problemi sia di carattere pratico sia di politica territoriale. Le risorse del Fondo regionale infatti sono state destinate tutte a finanziare la parte dei piani di zona che prevedeva l'attivazione sul territorio di servizi ritenuti prioritari ed essenziali dalla Regione. Tali servizi, in via di attivazione in tutti gli ambiti di zona, costituiscono la base di partenza e di opportunità uguale per tutti da cui poi ciascun territorio attraverso le proprie capacità svilupperà un sistema di servizi più ampio e ricco. I Comuni decidono in un'ottica di territorio come usare le risorse proprie da aggiungere a quelle per la dotazione minima, in tale

decisione coinvolgono i soggetti sociali e i cittadini.

Schema generale del processo di allocazione delle risorse

Il nuovo meccanismo di allocazione delle risorse tiene conto da una parte dei settori di intervento e delle aree territoriali, dall'altra dei bisogni complessivi delle diverse realtà geografiche e degli obiettivi prioritari definiti dalla programmazione regionale e locale.

Lo schema generale del processo di allocazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione degli obiettivi di politica sociale è delineato come segue. Particolare attenzione è riservata alle esigenze di:

- evitare sovrapposizioni nel finanziamento di specifici settori o programmi di intervento;
- garantire opportune integrazioni ai settori e ai programmi



Ragazzi davanti una scuola.
(Foto: O. Chiaradia)



Studenti in classe.
(Foto: O. Chiaradia)

di intervento che, pur beneficiando di risorse assicurate da specifiche leggi di settore, accedono al fondo disponibile nel rispetto degli equilibri generali e compatibilmente con le disponibilità complessive.

La metodologia usata è volta a favorire:

- la semplificazione delle procedure di assegnazione delle risorse prevedendo il riparto in un'unica soluzione annuale;
- la funzionalità rispetto alle esigenze di programmazione dei Comuni associati prevedendo tempi e modalità tali da consentire ai Comuni di conoscere con certezza, con sufficiente anticipo, su un orizzonte temporale tendenzialmente triennale, le risorse disponibili;
- la garanzia di una dotazione minima essenziale di servizi uguale per ogni ambito territoriale tale da costituire una condizione di pari opportunità di partenza per ogni territorio;
- la trasparenza delle procedure, con riferimento sia alla ricognizione degli stanziamenti previsti dai diversi provvedimenti normativi, sia ai criteri adottati per la loro allocazione

(fra aree di intervento e fra aree territoriali).

Con riferimento ai criteri e ai parametri di riparto, per il primo triennio di validità del Piano Sociale Regionale la metodologia è definita con riferimento a:

- gli obiettivi di priorità sociale individuati per il periodo 2000-2002;
- l'esigenza di assicurare una dotazione minima essenziale di servizi in ogni ambito di zona tale da consentire l'avvio di un sistema locale di servizi sociali nella prospettiva di un progressivo arricchimento qualitativo e quantitativo degli interventi sociali;
- i criteri generali (struttura socio-demografica della popolazione, numerosità dei Comuni, concorso dei Comuni al finanziamento dei piani di zona);
- le statistiche disponibili (con riferimento all'ultimo dato noto certo) circa gli elementi demografici.

La metodologia di allocazione delle risorse prevede un riparto per aree di intervento e per aree territoriali.

Il riparto per aree territoriali ha come principale riferimen-

to la popolazione destinataria delle politiche sociali, di volta in volta definita con riguardo alle caratteristiche demografiche. Il riferimento alla popolazione, quale criterio principe ai fini del riparto per aree territoriali, rimanda alla quota di finanziamento della dotazione minima, calcolata con riguardo:

- a) alla popolazione complessiva, senza alcuna significativa differenziazione;
- b) alla popolazione obiettivo, per tutte le aree di intervento destinate a specifici sottoinsiemi di popolazione, caratterizzati in base alla struttura demografica.

Questo metodo garantisce l'equità nella distribuzione delle risorse e nella individuazione delle condizioni specifiche di ogni territorio.

Le aree di intervento in relazione alle priorità

Le aree di intervento considerate in questa prima fase di avvio del piano sono individuate secondo la seguente scala di priorità 1:

1. anziani,
2. infanzia adolescenza,
3. handicap,
4. giovani,
5. salute mentale.

Le aree prioritarie da considerare nell'allocazione delle risorse aggiuntive dei Comuni sono, per ordine di importanza, individuate nella scala di priorità 2:

1. handicap,
2. anziani,
3. giovani,
4. infanzia adolescenza,
5. salute mentale.

La scala di priorità 2 è modificata e integrata in relazione ad alcune specifiche situazioni che caratterizzano l'ambito territo-

TAB.1 dotazione minima

Area anziani	Area infanzia	Area handicap	Area giovani	Area salute mentale
Assistenza domiciliare	Assistenza domiciliare	Assistenza domiciliare	Centro di aggregazione e promozione giovanile	
Centri Laboratori per la comunità	Centri diurni			
Affidamenti a famiglie	Affidi			
Copertura parziale rette ricoveri	Punti ludici			
Azioni finalizzate alla riconversione dei ricoveri in assistenza domiciliare	Micro nidi			

Copertura 50% del costo degli uffici comunali di servizio sociale, su base standard minimi di piano

riale o alcuni singoli comuni dell'ambito territoriale (area donne, immigrazione, giovani, dipendenze...) e in considerazione delle attività già in corso che si ritiene importante proseguire.

La dotazione minima essenziale garantita con i trasferimenti regionali

Uno degli obiettivi strategici del Piano sociale regionale è la progressiva costruzione di un equilibrio complessivo delle opportunità e dei servizi presenti sul territorio. La Regione a tal fine ha assunto l'impegno di garantire ad ogni ambito di zona il finanziamento di una dotazione minima essenziale di servizi per ciascuna delle prime 4 aree di intervento di cui alla scala di priorità1. Tale dotazione è uguale per tutti e costituisce anche una pari condizione di partenza da cui sviluppare un progressivo arricchimento del sistema locale dei servizi sociali in ragione delle capacità che i diversi territori avranno di mobilitare risorse aggiuntive e di promuovere azioni di sviluppo.

I servizi e le attività che rientrano nella dotazione minima essenziale sono elencati nella tabella 1.

I criteri e i parametri utilizzati per l'assegnazione delle risorse destinate a finanziare la dotazione minima comprendono e assorbono i criteri stabiliti nel piano sociale regionale. In particolare si è tenuto conto delle seguenti variabili:

- a) popolazione,
- b) popolazione anziana,
- c) popolazione in età fino a 14 anni,
- d) numerosità dei Comuni ricadenti nell'ambito di zona.

IL PERCORSO PARTECIPATO NELLA COSTRUZIONE DEL PIANO

La Situazione prima del Piano

Per meglio comprendere la portata di cambiamento del piano sociale regionale e dei piani di zona, almeno nell'impianto teorico e di orientamento, occorre tenere sullo sfondo anche questo aspetto: il numero degli abitanti è più

o meno uguale a quello dell'area metropolitana bolognese, la differenza è che sono sparsi su un territorio di quasi 10.000 kmq con una densità di appena 59 abitanti per kmq. Molti dei quasi 600mila cittadini residenti, abitano in piccoli e piccolissimi Comuni, in zone montane, con un sistema viario difficile. Ciascuno dei piccoli Comuni ha una sua storia, una sua identità, un suo "mondo antico", un suo funzionamento culturale. È da considerare inoltre la situazione generale, già ampiamente illustrata nelle premesse del Piano Sociale Regionale, che si è effettivamente riscontrata nel corso del lavoro di sensibilizzazione, informazione e concertazione. Il territorio manifestava difficoltà e carenze proprie di un tessuto periferico amministrativo, burocratico e culturale fragile e inadeguato per affrontare un percorso di politica sociale. In sostanza si registrava:

- una assoluta difficoltà di comprensione, nella generalità dei casi, di concetti amministrativi legati alla nuova legislazione sul *welfare*;

- una forte carenza conoscitiva di strumenti e concetti legati alle nuove politiche sociali auspicate dal Psa regionale e successivamente dalla legge 328/2000;
- la quasi totale carenza di dotazione organica e qualifica degli uffici comunali dedicati seppur parzialmente a seguire i servizi sociali;
- la quasi totale assenza di figure sociali nei Comuni e, quindi, la mancanza di uffici di servizio sociale;
- diffuse situazioni di disorganizzazione riscontrabili nella assoluta inefficienza ed inefficacia dei servizi e delle prestazioni, nella anomalia dei costi (sempre notevolmente bassi rispetto a quelli minimi determinati dalle norme vigenti), nelle nicchie di protezione e tutela della pubblica amministrazione verso i soggetti attuatori dei servizi;
- eccesso di spesa per i ricoveri in case di riposo, per i ricoveri in istituti per minori fuori regione, per altre attività non prioritarie;
- alcune situazioni di spesa orientata non da una programmazione consapevole, ma da altri interessi legati al manteni-

mento di livelli occupazionali, seppur precari sul piano delle retribuzioni, e legati a sistemi locali di relazioni tra pubblica amministrazione e categorie di cittadini;

- l'applicazione "a soggetto" delle poche regole conosciute;
- un apparato burocratico amministrativo generalmente inadeguato, scarsamente dotato di mezzi e di conoscenze;
- 11 Comuni su 131 avevano una qualche figura professionale che seguiva le questioni sociali, l'istruzione, l'assistenza;
- il sistema dei servizi era frammentato, inefficace, povero, territorialmente squilibrato, marginale nell'agenda politica.

Sul versante più generale, possiamo sintetizzare la situazione in quattro punti.

1. Per la Pubblica amministrazione e per il ceto politico locale, fatte le necessarie eccezioni, almeno fino alla metà degli anni '90, la fornitura di beni collettivi (in particolare servizi sociali) è improduttiva sul piano dell'influenza politica, ma diventa produttiva se l'interesse si sposta dalla fornitura ai fornitori verso i quali si può esercitare una qualche pressione.

2. Le politiche sociali sono una chimera. Prevale una visione riduttiva dei servizi sociali come un settore ininfluenza ai fini dello sviluppo che invece passa attraverso le grandi infrastrutture, l'industria edile, l'industrializzazione esogena, i finanziamenti statali.

3. Vuoto conoscitivo e culturale intorno alle politiche sociali che caratterizza una fase pionieristica di frontiera, difficile, faticosa. Bisogna fare i conti con una cultura familistica ancora molto forte in alcune realtà, con una opinione pubblica debole, con un ceto politico e burocratico inadeguato.

4. Nasce a partire dagli anni '80 una cooperazione sociale marginale e periferica con poche o nessuna garanzia normativa e salariale, molto legata al credito politico. Si sviluppa un volontariato laico, timido, debole, senza mezzi e strutture, non immune da strumentalizzazioni elettorali.

Si apre il cantiere

Nel 1998 è pronta la prima bozza per il confronto e la discussione del primo Piano socio-assistenziale della storia regionale. Una bozza che contiene già i semi dell'innovazione, anticipando le linee della legge 328/2000 e superandola per alcuni aspetti. La bozza è oggetto di confronto e di discussione in molte riunioni indette dalla Regione, a cui partecipano organizzazioni sindacali, enti locali, organizzazioni di terzo settore. Alla fine del 1999 la bozza, ormai diventata proposta definitiva, è approvata dal Consiglio Regionale. Nell'agosto del 2000 viene ufficialmente costituita la Cabina di regia regionale con il compito di affiancare i Comuni nella



Il computer in casa.
(Foto: O. Chiaradia)

costruzione del nuovo sistema dei servizi sociali. La Cabina di regia affronta un cammino lungo e tortuoso, fatto di successi e sconfitte, in una situazione culturale e organizzativa degli enti locali e della formazioni sociali, storicamente precaria. Centinaia di incontri formativi, di consulenza tecnica e di affiancamento: migliaia di persone coinvolte (sindaci, amministratori, operatori sociali, funzionari). Si costruisce lentamente l'impianto organizzativo del nuovo assetto e si mette a punto la strumentazione per la gestione associata e coordinata dei servizi sociali.

Nella prima fase si sviluppa così il nuovo assetto istituzionale:

- si costituiscono 15 ambiti sociali di zona coincidenti con i distretti sanitari, con una

media di circa 40mila abitanti per zona;

- viene sancita la gestione associata e coordinata dei servizi sociali con una convenzione sottoscritta dai Comuni dell'ambito, che prevede l'individuazione di Comuni capofila e Comuni capoarea;

- si attivano i 131 uffici comunali di servizio sociale con l'impiego di 150 operatori tra assistenti sociali e psicologi;

- viene predisposto lo schema tipo per l'elaborazione dei piani sociali di zona.

Nella seconda fase:

- tutti i Comuni si dotano dei regolamenti sui servizi e si costruisce il sistema delle regole;

- viene studiato e proposto il bando di gara tipo per l'affidamento dei servizi;

- prosegue un intenso lavoro di formazione e accompagnamento ai Comuni.

La terza fase comprende:

- l'elaborazione dei piani di zona per la parte relativa alla dotazione minima essenziale finanziata dalla Regione;

- l'approvazione dei piani di zona;

- la sottoscrizione degli accordi di programma in attuazione dei piani di zona;

- il finanziamento dei piani di zona;

- la costituzione delle Unità operative di zona e la sottoscrizione dei protocolli tecnici operativi per le attività integrate socio-sanitarie (Comuni, distretti sanitari, scuole, centro di giustizia minorile...)

La quarta fase (non ancora conclusa) prevede:

- avvio delle procedure di aggiudicazione dei servizi e avvio dei servizi affidati alle cooperative sociali (conclusa al 90%);



Genitori all'uscita della scuola.
(Foto: O. Chiaradia)



I giovani ed il tatuaggio.
(Foto: O. Chiaradia)

- avvio delle procedure per l'affidamento alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle attività e dei servizi complementari (non conclusa);
 - completamento dei piani di zona per la parte relativa alle risorse aggiuntive dei Comuni e avvio della fase di concertazione e progettazione partecipata territoriale con il coinvolgimento delle organizzazioni sociali, di terzo settore, dei cittadini (non avviata);
 - completamento dei piani di zona nella parte di programmazione delle attività per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e nelle aree salute mentale e riqualificazione delle case di riposo (non avviata);
 - formazione operatori (non ancora avviata).
- La quinta fase: (per niente avviata) riguarda:
- sistema informativo e osservatorio sulle politiche sociali;
 - legge regionale di riordino dei servizi sociali in attuazione della L. 328/2000;
 - legge regionale sui requisiti minimi essenziali per l'autorizzazione all'esercizio e al funzionamento dei servizi residenziali

e a ciclo diurno;

- sperimentazione del credito solidale.

Queste a grandi linee le tappe principali del percorso che, come evidente, non è affatto concluso.

Il piano a regime produrrà circa mille nuovi posti di lavoro. Il nuovo sistema dei servizi se ben governato, farà da leva strategica per sviluppare la domanda privata ed evolvere la domanda pubblica creando nei prossimi cinque anni altri 1.000 posti di lavoro.

Una questione politica

In Basilicata è in corso una rivoluzione, vera, nelle politiche sociali, frutto di un'azione intelligente delle istituzioni regionali e di una contemporanea consapevolezza degli enti locali circa la necessità di ripensare il governo del territorio a partire dalla centralità delle politiche sociali. In questo settore la Basilicata ha una propria visione e sta costruendo un modello regionale nuovo che si distingue per innovazione e coraggio. Purtroppo ci sono ancora settori della vita regionale che fanno fatica a comprendere. Chi non ha

capito cosa sta succedendo nelle politiche sociali, o meglio nel sistema dei servizi sociali in Basilicata, farebbe bene a recuperare conoscenze e consapevolezza. Sarebbe oltre modo preoccupante assistere da oggi in poi a contraddizioni anche grottesche tra politiche settoriali di sviluppo e politiche sociali. La grande illusione che ancora persiste in alcuni settori della politica, dell'economia e del sindacato, è che le politiche dei servizi sociali siano una cosa marginale.

Nonostante la massiccia azione di sensibilizzazione territoriale rivolta alle amministrazioni locali, agli operatori, ai cittadini, rimane uno spazio da colmare. È lo spazio di alcuni settori della vita pubblica, partiti compresi, che oggi rappresentano su questo versante una debolezza politica.

Questa debolezza si riversa sulle politiche pubbliche, le quali ancora non riescono a trovare l'aggancio giusto con il nuovo corso dei servizi sociali. Ciò che sta cambiando è che i cittadini oltre che dare fiducia alle istituzioni assegnando nelle mani dei loro rappresentanti il capitale di consenso, pretendono fiducia da parte delle istituzioni. La fiducia nei cittadini o è estesa e generalizzata o, se limitata a momenti precisi della vita democratica di un territorio, rimane una tattica politica di corto respiro. I cittadini non sono soltanto detentori del capitale di consenso e, quindi, espressione della fiducia verso le istituzioni e verso chi le rappresenta, ma sono anche destinatari della fiducia delle istituzioni. Ciò vuol dire che le forme di partecipazione al governo

delle comunità locali da parte dei cittadini non si esauriscono con la delega ossia con il voto, ma continua con l'azione civica nei processi sociali, culturali, economici del territorio. Cittadino attivo è colui che non solo partecipa alle forme istituzionali di organizzazione sociale e politica, ma produce istituzioni locali di partecipazione, reti sociali, cittadinanza attiva, economia territoriale.

Il terreno delle politiche sociali è il più adatto a coltivare percorsi di partecipazione attiva alla vita comunitaria e alla produzione di risorse comunitarie poiché esse agiscono nell' "economia delle relazioni". Ed è questo che alcuni ancora non capiscono.

Questa incomprensione non favorisce l'espandersi della fiducia verso i cittadini, ma la contrae a vantaggio di una conservazione del consenso *tout court*. In sostanza le istituzioni locali in primo luogo dovrebbero capitalizzare il consenso, investire quel capitale, rimetterlo in circolazione perché faccia da moltiplicatore sia di nuovo consenso sia di fiducia tra e verso i cittadini. Il capitale di consenso deve rendere, deve cioè garantire un ritorno dell'investimento di fiducia e il valore aggiunto prodotto deve essere ridistribuito con equità. Parte deve andare a moltiplicare il valore fiduciario attribuito dalle istituzioni e dai partiti ai cittadini, e parte a moltiplicare il capitale di consenso detenuto dai partiti e dalle istituzioni. Questo può avvenire in diversi modi. Il ritorno può riguardare interessi individuali di ciascun cittadino che ha contrattato in cambio del consenso

depositato un ritorno egoistico del valore aggiunto prodotto. Può essere che, invece, il consenso depositato produca un ritorno collettivo di valore aggiunto nel progresso della comunità locale e del territorio di riferimento. Questo è più facile che accada in presenza di una società civile meglio organizzata, più consapevole, critica, autonoma nella produzione di servizi sociali sul territorio, autonoma nella capacità di organizzarsi per dare risposte sociali alla comunità in cui vivono.

Le mamme cittadine

Immaginiamo un nuovo modo di produzione dei servizi sociali, che modifica i rapporti di produzione nel sistema di questi servizi: la comunità locale non sarà più la stessa, le relazioni tra cittadini e istituzioni saranno diverse e più qualificate, le relazioni tra cittadini e organizzazioni di cittadini in uno stesso territorio saranno a valore aggiunto fiduciario. E noi sappiamo ormai che dove non c'è tessuto di fiducia non c'è sviluppo.

Immaginiamo una scuola materna, che ha bisogno di ripristinare la pittura dei muri nelle aule, o che ha bisogno di un rifacimento delle aiuole esterne. I cittadini, oppure le mamme e i papà, i nonni e le nonne hanno due possibilità: chiedere l'intervento del Comune, oppure prendere secchio pennelli e colori e a turno dedicare delle ore di tempo per pitturare le aule. Il Comune a sua volta ha due possibilità: intervenire direttamente o aiutare i cittadini a pitturarsi la scuola, magari acquistando il materiale occorrente. La seconda possibilità,

se attuata correttamente determina un nuovo rapporto tra cittadini e istituzione, un nuovo rapporto di fiducia, produce qualcosa di completamente nuovo nelle relazioni comunitarie. I cittadini avranno un rapporto più qualificato con la politica e con le istituzioni, non chiederanno più al Comune di pitturare la scuola, ma di avere una politica complessiva di sviluppo e di utilizzo delle strutture scolastiche. Così una comunità cresce.

Immaginiamo una ludoteca, o un nido, che vede impegnati i genitori ed altri cittadini volontari accanto alle figure professionali, magari di una cooperativa sociale. Il servizio costerà di meno, funzionerà meglio, produrrà cittadinanza attiva, forme di solidarietà concreta e consapevole, partecipazione vera alla gestione della *res pubblica* della propria città.

La dimensione politica dei servizi sociali

I servizi sociali, nella logica del *welfare* locale per lo sviluppo, sono anche "spazio organizzato della presenza" ossia sfera pubblica dove le persone in piena libertà interagiscono mediante il discorso e la persuasione e di conseguenza attraverso l'azione, rivelando ciò che sono e ciò che pensano, e decidono collettivamente di questioni di interesse pubblico. È il caso della cooperativa sociale, del gruppo interdisciplinare di elaborazione del piano individuale, delle mamme che pitturano la scuola, dei bambini e genitori che si autorganizzano per rendere più bello il quartiere, del gruppo di piano.

L'interesse pubblico è ciò che attribuisce al servizio sociale il

carattere politico della propria azione. Lo stesso si dica per le organizzazioni di Terzo Settore. Che cos'è la cittadinanza attiva se non una dimensione pubblica in cui i cittadini agendo si preoccupano del mondo?

Che cos'è se non una dimensione pubblica in cui i cittadini anziché avanzare pretese imparano a condividere il mondo (comunità) con i suoi problemi e le sue opportunità costruendo ciò che non c'è? E che cosa sarebbe un servizio sociale se non fondasse la propria motivazione nella preoccupazione per il mondo?

In questa prospettiva trova spazio la spiegazione di un servizio sociale che persegue l'interesse generale della comunità, che intende promuovere cittadinanza attiva e prassi della sussidiarietà.

L'interesse generale qui si identifica con la preoccupazione per il mondo (la comunità), con lo scopo di costruire capacità di condivisione del mondo in comune, con lo scopo di costruire partecipazione, di costruire un mondo nuovo. Un asilo nido partecipato dai genitori e volontari; un Laboratorio per la Comunità autogestito dagli anziani; un centro di aggregazione giovanile, il servizio sociale in quanto tale, che cosa sono se non anche spazio pubblico della presenza? Che cosa sono se non anche un luogo-spazio concreto di gestione dove i cittadini si riuniscono per deliberare e decidere e agire su questioni riguardanti la collettività? Per quanto tempo in Basilicata è mancato questo spazio?

I servizi sociali sono così spazio per agire, per contare, per decidere, per costruire opinioni; per accrescere i saperi, le abi-

lità; per arricchire il proprio capitale umano, relazionale, di fiducia: al fine di essere nel mondo per preoccuparsi del mondo.

L'esclusione sociale, non si elimina facendo appello ad un generico diritto ad essere inclusi; città e quartieri più sani, spazi urbani a dimensione dei bambini e delle bambine, servizi sociali migliori, non si ottengono facendo appello al diritto a vivere meglio; un progetto di sviluppo per il proprio territorio non lo si fa richiamando il diritto ad avere risorse. Tutto questo può essere ottenuto se i cittadini accedono a spazi significativi di influenza dentro cui acquistano o esercitano il diritto all'azione, dentro cui acquistano la capacità ad agire da cittadini in una comunità con il peso che deriva dall'influenza degli strumenti che utilizzano: i luoghi di produzione dei servizi possono rappresentare uno di questi strumenti.

La privazione dei diritti, l'esclusione, il bisogno, le condizioni marginali (che non riguardano soltanto le persone cosiddette svantaggiate), si manifestano soprattutto nella mancanza di un posto adatto, di uno spazio, di una opportunità che dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto: alcuni di questi posti sono il Laboratorio per la Comunità, la ludoteca, l'associazione dei genitori, la cooperativa sociale, il centro di aggregazione giovanile, ecc. Ma questo non basta se la liberazione dalle condizioni di marginalità, di esclusione, di bisogno, non è accompagnata, e seguita, da una effettiva preoccupazione per il mondo.

Nella cittadinanza attiva esiste una dimensione dei doveri che

si sostanzia nella preoccupazione per il mondo. Questa preoccupazione che motiva e stimola l'azione, il darsi da fare per il cambiamento rappresenta la massimizzazione dell'interesse generale (pubblico).

Il piano sociale regionale è quindi un processo e non una procedura; è un tentativo di cambiamento culturale e non una quantificazione di servizi. Chi non capisce questo oggi, domani non sarà in grado di valutare l'effettiva portata di questa piccola rivoluzione.

Note

¹ Michele Finizio, *Servizio Sociale e welfare per lo sviluppo in Basilicata*, Anci, 2002.