

I Piani di Zona

INTERVENTO DI VINCENZO CASTELLI

CORSO DI ALTA FORMAZIONE SUL LAVORO SOCIALE

FEDERAZIONE REGIONALE CNCA ABRUZZO-MOLISE

CHIETI, 10 MAGGIO 2014

Dalla 285/97 alla 328/2000

Quando la pianificazione territoriale è al centro della costruzione delle politiche sociali

Evidenze e peculiarità della Legge quadro 328/2000

Integrazione, partecipazione e concertazione

Il sistema delle strategie

Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

- ▶ La legge definisce una nuova organizzazione dei servizi sociali che prevede da una parte la centralità del bisogno e della scelta del cittadino e dall'altra l'attivazione del percorso di pianificazione sociale da parte degli Organismi Pubblici con la partecipazione attiva delle rappresentanze del Terzo Settore.
- ▶ Il modello del nuovo Welfare delineato con la Legge 328/2000, in particolare nella sua costruzione a livello locale, prevede che i Comuni, associati in un ambito territoriale definito, provvedano a definire il **Piano di Zona**, lo strumento fondamentale per progettare il sistema integrato di interventi e servizi sociali per la popolazione complessiva del territorio distrettuale.
- ▶ Il Piano di Zona è lo strumento strategico per governare le politiche sociali.

Il Piano di Zona

I comuni associati, negli ambiti territoriali d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, in co-progettazione con il Terzo Settore, a definire gli interventi sociali e socio- sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale a definire il Piano di Zona, che individua:

- ▶ gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;
- ▶ le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate;
- ▶ le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- ▶ 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;
- ▶ le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti sociali.

Obiettivi del Piano di Zona

Nella fattispecie, il Piano di Zona, di norma adottato attraverso accordo di programma è volto a:

- ▶ favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
- ▶ qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione;
- ▶ definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
- ▶ prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

Aspetti innovativi del Piano di Zona:

- ▶ per la prima volta nella storia nazionale uno scenario di pari opportunità: ad ogni persona che vive e lavora nel nostro territorio verrà finalmente garantita una risposta efficace al suo disagio.
- ▶ applicazione del il più importante diritto di cittadinanza del nuovo secolo: il diritto all'inserimento nel proprio contesto di riferimento
- ▶ un sistema di produzione sociale capillare attraverso la rete dei servizi essenziali;
- ▶ la determinazione dei livelli di Welfare, che superano le politiche settorialistiche fondate sulle categorie dei beneficiari;
- ▶ il sistema delle responsabilità condivise attraverso pratiche di regia, partenariato, concertazione, coprogettazione e covalutazione;
- ▶ un sistema di regolazione sociale ad intonazione pubblica;
- ▶ il riconoscimento del valore strategico dei percorsi formativi congiunti tra Pubblica Amministrazione e realtà del Terzo Settore al fine di massimizzare la dimensione innovativa ed adeguare la cultura operativa degli attori al nuovo assetto di sistema.

Gli elementi cardine dei Piani di Zona

- a) **Le nuove configurazioni della “social planning”**. Programmazione come regolazione delle dinamiche di welfare locale, come promozione e coordinamento di azioni e programmi sociali, come azione negoziata, concertata e partecipata, come metodologia di intervento innovativo ed efficace. La programmazione sociale si sviluppa in definitiva come uno strumento per migliorare il benessere e la qualità di vita di una comunità locale;
- b) **La settorialità dei Piani di zona**. La Legge 328/2000 prevede che il Piano di zona promuova due forme di coordinamento: tra servizi e prestazioni sociali individuando modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali (giustizia, ASL...) e promuovendo la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con altre risorse della comunità per la costruzione di un vero e proprio welfare comunitario. La settorialità necessaria rischia di essere fortemente limitata se non si correla con gli altri piani di programmazione sociale (urbanistica, economia, commercio etc...) e se non crea un mix virtuoso con i segmenti vitali della collettività;

Gli elementi cardine dei piani di zona

- c) **La promozione dello sviluppo locale.** I Piani di zona devono inserirsi con forza all'interno della costruzione dello sviluppo locale (con altre programmazioni di comparto) con una forte attenzione a strutturare partnership ampie e multiagenzia. Il riferimento più diretto di queste pratiche di sviluppo locale è stata la programmazione negoziata ed i Patti territoriali per lo sviluppo, i Patti d'area ed i contratti di quartiere, l'Agenda 21 e, più in generale, il diffondersi di partenariati per lo sviluppo, di tavoli di concertazione territoriale;
- d) **Il piano di zona come lavoro sociale di comunità.** Dalla "community practice" alla "community care" passando per la "community development" in una strategia e metodologica di rete sociale;

Gli elementi cardine dei piani di zona

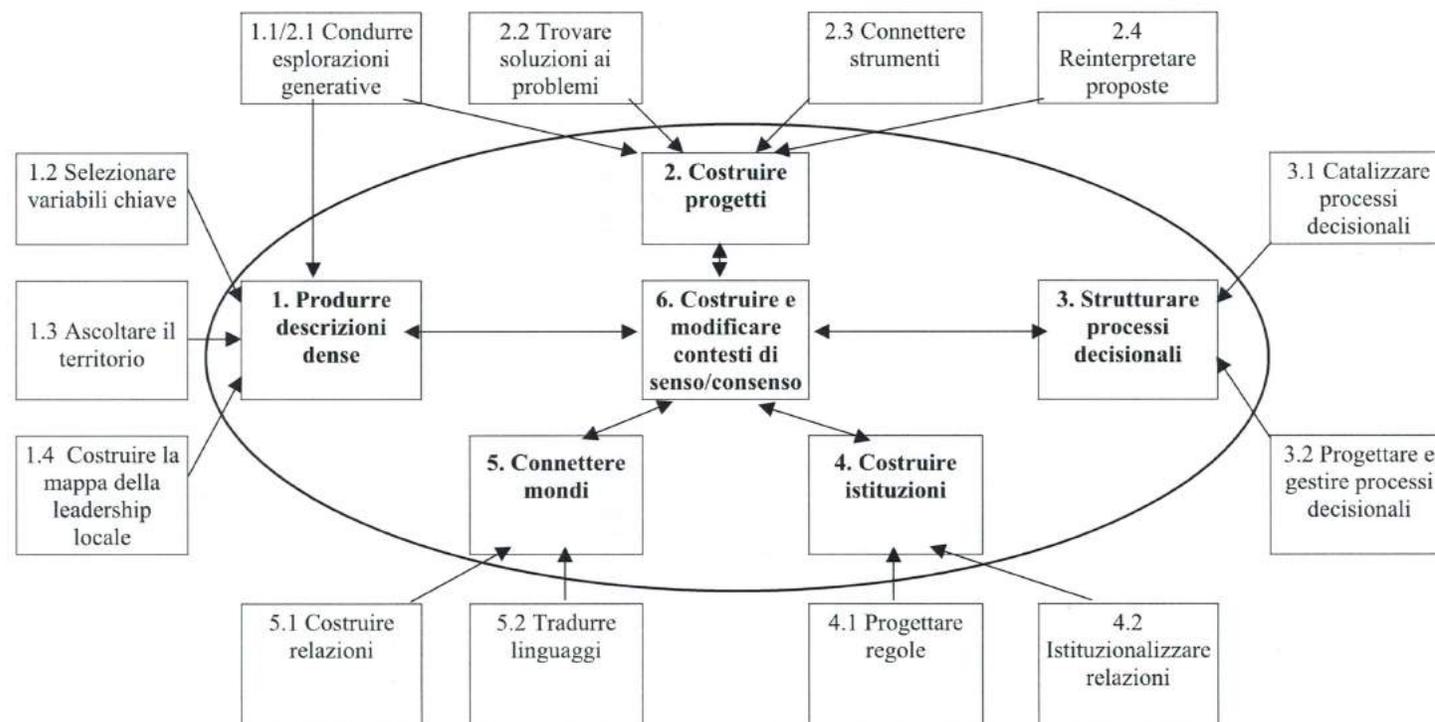
- e) **Le esperienze integrate di rigenerazione di una comunità.** Un Piano di zona che non si limita a programmare servizi sociali territoriali può/deve essere in grado di intervenire sui processi strutturali di una comunità locale (Cfr. le esperienze di rigenerazione urbana costruita con i vari progetti territoriali del FESR, con le iniziative comunitarie Urban ed Interreg, o con i programmi comunitari come Urbact);
- f) **I piani regolatori sociali per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.** L'esperienza comunitaria di Poverty (1-2-3) aveva in qualche modo cercato di mettere al centro della programmazione locale il tema della povertà e dell'esclusione sociale. Le sperimentazioni francesi (Quartiers en crise, jeunes en errance) costruite già dall'1983 attraverso le politiche di sviluppo sociale dei quartieri (Ministere de la Ville) e quelle del Regno Unito (New Deal for Communities che ha previsto per 10 anni interventi strutturali su 39 aree povere del Regno Unito) hanno dato l'input per caratterizzare i Piani di zona come appunto piani regolatori (che regolano) le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;

Gli elementi cardine dei piani di zona

g) La programmazione come miglioramento della qualità della vita

I Piani di zona devono farci recuperare l'approccio alla normalità della comunità (con i suoi segmenti sociali fatti di famiglie, vicini, mamme, padri, maestri, attori del tempo libero e del lavoro, ecc...). Per tutti essi i Piani di zona devono rappresentare una sorta di "social planning" che abbia l'obiettivo di migliorare la qualità di vita dei cittadini (vedile esperienze significative del Canada e dell'Australia);

La mappa epistemologica della costruzione della partecipazione comunitaria in un Piano di zona



Costruzione operativa di un Piano di zona

Preambolo

La redazione di un Piano Sociale di Zona richiama la necessità di avviare una organica progettualità sociale.

Possibili criticità

- ▶ progetti pensati ed elaborati solo a partire dal «sintomo», da manifestazioni esterne dello «star male»;
- ▶ progetti di tipo categoriale, centrati sul singolo target, estrapolati dal contesto e dalle trasversalità;
- ▶ progetti veicolati attraverso processi di emergenza sociale, determinati da fattori di occasionalità e vettori di estemporaneità;
- ▶ Dimensione assistenziale dei progetti. I servizi sociali e il terzo settore hanno assolto molte volte funzioni giustificatorie e di supplenza, caricandosi di processi di delega e di onnipotenza sociale.

Come superare le logiche frammentate

- ▶ ricollocare la progettazione sociale a partire dal sistema causale la globalità delle risposte possibili all'interno dei percorsi di cittadinanza e di «community care»;
- ▶ andare aldilà della categorizzazione sociale per poter cogliere il processo complessivo dello star bene e dello star male;
- ▶ Cominciare a concepire il progetto sociale come globalità (degli interventi), eliminando «zone franche», doppie morali, giochi al rialzo. Questa constatazione permette certamente di cominciare a ragionare per programmi.

Il sistema delle premesse

Il processo di costruzione del piano

Elaborazione
di un
prodotto
dinamico in
grado di:

- Implementare gli interventi esistenti
- Apprendere l'arte della concertazione decentrata
- Definire le strategie future

Parole chiave di riferimento:

- ▶ Il **mainstreaming** (la direzione verso cui tendere, gli obiettivi da perseguire, le strategie di lunga durata...);
- ▶ L'**empowerment** (l'implementazione dei processi di cambiamento sociale, l'impatto degli interventi agiti o da agire nel contesto territoriale);
- ▶ Il **bottom-up** (la costruzione della progettazione sociale dal basso verso l'alto, valorizzando le reti informali, i gruppi sociali, gli attori della vita quotidiana);
- ▶ Il **network** (la creazione della dimensione reticolare come essenza della proceduralità degli interventi da costruire e della concertazione da attuare).

Individuazione di Tavoli di lavoro

Tavolo della
promozione
sociale

Tavolo
dell'inclusione
sociale

Tavolo delle
povertà ed
esclusione
sociale

Tavolo
dell'inserimento
lavorativo

Tavolo della
sicurezza
urbana

Altri tavoli
tipologici e
contestuali

Mission operativa dei tavoli

- ▶ Fare l'analisi del rapporto bisogni/domanda/offerta (servizi-risorse) presenti sul territorio;
- ▶ Definire le strategie di intervento sociale (tipologie e metodologie di intervento);
- ▶ Validazione delle pratiche in atto, individuando gli indicatori per definire le pratiche «buone pratiche»;
- ▶ Individuazione delle buone pratiche già attive e da reiterare (interventi di continuità) e quelle innovative (interventi cantierabili);
- ▶ Individuazione del governo della complessità progettuale (individuazione delle reti di processo).

Procedure di lavoro:

- a) Definizione del gruppo dei partecipanti (criteri di rappresentatività, armonia, integrazione, capacità, competenza);
- b) Individuazione di un gruppo di pilotaggio (predisposizione di materiali e griglie di lavoro, verifiche, azione di supporto e mentoring, elaborazione di report finali);
- c) Definizione dell'organizzazione di ogni singolo tavolo di lavoro (strutturazione in sub aree tematiche o territoriali, modalità di lavoro...);
- d) Definizione del calendario di lavoro (tempi, fasi, procedure...);
- e) Attivazione tavoli di lavoro.

Diagramma della struttura organizzativa della governance di un Piano di Zona



Metodologie ed indicatori di esito di un Piano di zona

Approccio delle reti sociali

- ▶ Tale modello ha come obiettivo quello di fornire alle varie componenti, che costituiscono il tessuto connettivo della società civile, strumenti adeguati per prevenire il disagio che si sviluppa nei rapporti tra i vari soggetti sociali;
- ▶ L'azione non individua una fascia d'età o dei soggetti specifici come «oggetti» dell'intervento. Si parte dal presupposto che la sofferenza non appartiene solo al soggetto che la manifesta, ma anche alla sua famiglia e al suo contesto allargato;
- ▶ Il lavoro di rete non è in intervento puramente preventivo o riabilitativo. Esso vuole ridare capacità e competenza alle persone per renderle in grado di utilizzare al meglio le risorse che esse stesse hanno per modificare le condizioni che creano il disagio;
- ▶ Si interviene sui meccanismi quotidiani e ordinari di vita dei contesti.

Per raggiungere gli obiettivi del piano di zona occorre:

- ▶ Conoscere ciò che i vari attori sociali fanno esplicitamente ed implicitamente sull'asse prevenzione-inclusione, conoscere ciò che comunque non fanno e potrebbero fare, fare ipotesi da verificare sulle connessioni di queste conoscenze;
- ▶ Conoscere tutte le altre strategie che sul contesto vengono giocate, studiarne l'efficacia e l'efficienza;
- ▶ Conoscere il tasso di penetrazione su campioni sociali delle varie strategie attivate e valutare la «penetrabilità» dei contesti;
- ▶ Sensibilizzare gli «opinion leader» formali ed informali che costituiscono il contesto sociale;
- ▶ Interconnettere risorse e servizi pubblici e privati;
- ▶ Costruire strumenti di cerniera tra le azioni prodotte attraverso l'opera di sensibilizzazione in modo tale che gli attori producano compatibilità;
- ▶ Produrre un'organizzazione che mantenga nel tempo e alimenti i gruppi ed i soggetti che tramite il processo sono stati attivati.

I tempi

La logica con cui si persegue l'obiettivo è quella che considera i tempi in cui è possibile individuare in modo significativo i vari soggetti che vivono il territorio:

- ▶ Il tempo *famiglia*
- ▶ Il tempo *lavoro*
- ▶ Il tempo *scuola*
- ▶ il tempo *libero*
- ▶ Il tempo *contatti sociali*

Sono tempi, se pur con significati e rilevanze soggettive, presenti nel quotidiano di ognuno.

Gli interventi devono quindi prevedere:

- ▶ La famiglia capace e competente nel condurre i processi educativi;
- ▶ La scuola, nelle sue tre componenti (personale docente, non docente ed alunni), in grado di formare, comunicare in modo sempre più adeguato e di essere soggetto attivo e integrato dei processi di sviluppo dei ragazzi e degli adolescenti;
- ▶ L'area socio-culturale, ricreativa e sportiva in grado di partecipare in modo coerente e compatibile con le altre agenzie educative ai processi di prevenzione-inclusione;
- ▶ I cittadini capaci e competenti nell'intervenire sui processi di definizione del fenomeno in modo tale da promuovere una solidarietà adulta e consapevole nei loro contesti ordinari di vita;
- ▶ Il mondo del lavoro in grado di essere una risorsa efficace ed adeguata che eviti di produrre processi di espulsione ed emarginazione.

Gli elementi di sistema del Piano di zona

- a) La **dimensione culturale delle politiche sociali** in grado di collocare la processualità del lavoro sociale nell'ambito dell'agio strutturale dei cittadini;
- b) Il **tema della normalità**, inteso come nuova chiave di lettura (il disagio dei normali);
- c) Creazione di una nuova **categoria dell'inclusione sociale** che supera quella dell'esclusione sociale (intesa nella logica assistenziale e di beneficenza).
- d) Avvio di un processo di **welfare comunitario** (con i cittadini protagonisti della costruzione delle politiche sociali) e di **welfare municipale** (in cui le politiche sociali siano coniugate e misurate dal contesto municipale e territoriale). Occorre superare sia il modello di *welfare state* che di *welfare market* per creare un **welfare mix** in grado di offrire percorsi strategici integrati (in particolare tra pubblico e privato sociale).

Gli elementi di sistema del Piano di zona

- e) La valorizzazione del ruolo del terzo settore in una logica di promozione e accompagnamento nei processi programmatici;
- f) La definizione di nuove capacità e competenze richieste dal piano sociale e dal piano di zona in una logica di prevenzione, cura del danno, inserimento lavorativo, progettazione di un'integrazione continua tra sociale e sanitario e politiche programmatiche;
- g) Consolidamento della logica di concertazione e di rete che rappresenti un modo costante di operare, progettare e promuovere le politiche sociali;
- h) La definizione dei parametri e degli indicatori di della spesa sociale. Il Piano Regionale Sociale deve diventare lo strumento di programmazione e di pianificazione della spesa in grado di valutare il rapporto costi/benefici, di validare tipologie di spese consolidate, valorizzare le fonti diversificate di risorse finanziarie.