

Capitolo 1 Le nuove politiche sociali

di Ota de Leonardis

I programmi europei nelle materie sociali influiscono sulle trasformazioni in atto nelle politiche sociali anche in Italia, anzitutto sotto il profilo della loro architettura istituzionale: l'enfasi è posta sull'integrazione tra le materie trattate dalle politiche e sulla complementare localizzazione di queste ultime. Da queste spinte tendono ad emergere sistemi locali di welfare che articolano in modi diversificati alcuni elementi comuni:

1. alla suddivisione di tipo categoriale dei target di diverse politiche, tipica del welfare state, si sostituisce la focalizzazione su problemi aggregati, suscettibili di essere trattati in modo integrato da diverse politiche (tipicamente la povertà, l'immigrazione, la rigenerazione urbana);
2. la presenza di nuovi attori delle politiche, anzitutto le organizzazioni del III° settore, ridefinisce il ruolo dell'azione pubblica e attiva nelle materie sociali forme di governance a livello locale;
3. vengono definiti nuovi beni comuni che le politiche sono chiamate a generare o tutelare, in particolare: a) la "coesione sociale", cioè un tessuto sociale integrante; b) la valorizzazione delle risorse umane, attraverso anzitutto l'attivazione o capacitazione dei diretti interessati delle politiche;
4. sulla scorta di una spinta a trattare la spesa sociale come investimento, gli interventi sociali tendono ad essere riorganizzati non su strutture ma su progetti, non sull'erogazione di beni e prestazioni ma sull'attivazione di processi.

L'implementazione di questi elementi e la loro combinazione si può concretizzare in formule diverse e con esiti contrastanti. Le politiche sociali richiedono pertanto che vengano messi a punto dei criteri per orientarne il disegno e per valutarne l'implementazione. A questo scopo viene introdotto il riferimento al parametro europeo della qualità sociale e ai criteri in cui si articola.

Capitolo 2 La riforma italiana dell'assistenza: il disegno e le linee locali d'implementazione

di Lavinia Bifulco

Le trasformazioni prefigurate dalla riforma italiana dell'assistenza sono in linea con le tendenze emergenti nell'ambito del ridisegno delle politiche sociali in Europa. Esse sono orientate infatti dalla compresenza di tre criteri-guida: localizzazione, integrazione, attivazione. Nella loro articolazione di base, questi tre criteri comportano che le nuove politiche sociali italiane siano centrate sui problemi e sulle possibilità specifiche di aree territoriali definite e ancorate alle reti della *governance* attive in queste aree; intersettoriali e decategorizzate; volte a fare dei destinatari delle politiche (singoli e comunità) gli agenti delle politiche.

Nell'insieme, la riforma imprime una spinta accelerata al processo di localizzazione del welfare e ne disegna le linee di sviluppo sulla base di presupposti relativamente inediti nel panorama italiano. L'autonomia di scelta e programmazione degli attori politico-istituzionali locali (regionali e municipali) viene infatti ancorata a una cornice regolativa nazionale, che ne fissa i perimetri e i criteri. Inoltre, il ruolo dei soggetti pubblici viene ridefinito sulla base di funzioni di "garanzia della risposta" e di attivazione di nuove forme della cittadinanza.

Quanto all'impianto degli interventi e delle prestazioni, emerge la tendenza a riconfigurare i servizi in modo tale che non s'identifichino più con l'offerta di strutture che rispondono a bisogni, bensì funzionino da promotori di processi di organizzazione sociale. Si apre perciò uno spazio di

azione ampio e complesso che va dalla riconversione e trasformazione delle strutture esistenti, alla costruzione di servizi orientati a valorizzare e suscitare agency nei contesti.

L'analisi delle linee locali dell'implementazione mette in luce orientamenti differenziati e gradi diseguali di realizzazione nei diversi contesti regionali e locali. La variabilità è pronunciata anche per i passaggi che attengono ai presupposti più di fondo della riforma. Lo sviluppo in direzione processuale del sistema integrato di servizi e interventi può non solo concretizzarsi in formule diversificate ma può anche seguire direzioni contraddittorie rispetto ai principi-guida della riforma.

Capitolo 3 Le configurazioni spaziali delle politiche sociali

di Lavinia Bifulco e Ota de Leonardis

Nell'ambito degli studi teorici e di ricerca in materia di organizzazioni e istituzioni notevole rilevanza ha assunto un approccio teso a osservare non le organizzazioni come strutture (o macchine) bensì i processi dell'organizzare e ciò che vi si genera. Questo approccio ha isolato in particolare il potenziale generativo delle variabili spaziali che intervengono nei processi organizzativi. Applicando questo approccio all'assetto organizzativo delle politiche ne è stata messa a fuoco la dimensione spaziale in quanto fattore rilevante per l'individuazione di ciò che un servizio è e di ciò che esso genera. Il fattore spaziale è stato osservato su tre aspetti: la collocazione dell'organizzazione nello spazio (il contesto), la configurazione fisica del setting organizzativo, gli artefatti simbolici (arredi, luci, colori, eccetera). Da questa osservazione sono stati isolati alcuni gruppi di variabili spaziali:

1. con riferimento soprattutto alla collocazione nel contesto, il grado e tipo di visibilità/invisibilità; il disegno dei confini (se barriere o ponti);
2. con riferimento soprattutto al setting fisico dell'organizzazione, il grado di specializzazione funzionale dello spazio, o di rigidità/plasticità;
3. con riferimento soprattutto agli artefatti simbolici, la qualità, la varietà, l'estetica degli elementi segnacontesto.

Un quesito importante che ha guidato elaborazione è: quali variabili spaziali, e come, influiscono sulla configurazione processuale delle politiche.

Capitolo 4 Spazi dei servizi e spazi della città

di Massimo Bricocoli

Che cosa c'è della città nel servizio e che cosa c'è del servizio nella città? Quale è la città che si scorge attraverso l'osservazione dei servizi? Un insieme di variabili dello spazio fisico rimandano al grado di visibilità / invisibilità di un servizio, alla sua opacità o trasparenza, alla connotazione dei confini come spazi di soglia o viceversa di barriera, ma sono soprattutto le pratiche - e dunque le variabili dello spazio organizzativo - a caratterizzare la relazione tra servizio e contesto, città, territorio. L'esplorazione sul campo a Milano e Napoli, segnala che la relazione tra l'impianto categoriale dell'organizzazione dei servizi e lo spazio trova una precipitazione fisica in luoghi dei servizi 'funzionali' e 'specializzati', rispetto ai quali la costruzione di standard si è variamente e a lungo applicata. Come la progettazione fisica tende ad operare traduzioni normative e si applica nel disegno di servizi in cui la destinazione d'uso dà forma stringente agli spazi, simmetricamente, si osserva una tendenza dei servizi, da un lato, a sottrarsi all'essere servizio sociale dentro lo spazio pubblico e nel territorio e dall'altro a simulare dentro i propri luoghi elementi spuri di quello stesso spazio pubblico urbano. Lo sguardo sugli spazi stretti tra categorie, disciplinamento e funzionalismo

sollecita interrogativi rilevanti: come maturare le condizioni di una svolta da una logica razional - strumentale ad una logica generativa, entro cui la produzione di spazi dei servizi risponde non solo alle domande 'dove?' e 'quanto' ma anche alla domanda 'come?' e 'con chi?' e, ancora, come è possibile ragionare in termini di qualità sociale dentro le culture e pratiche professionali che sono all'opera nella costruzione e ricostruzione fisica della città? in che modo la progettazione può produrre luoghi capaci di dare inizio, che abbiano capacità generativa?

Capitolo 5 Le strutture residenziali: persistenze nelle trasformazioni

di Raffaele Monteleone

Lo scenario dei servizi sociali per anziani e per minori sta vivendo da diversi anni una profonda trasformazione che interessa il complesso delle politiche socio-assistenziali orientate sempre più al superamento dell'istituzionalizzazione e alla progettazione e alla messa in forma di soluzioni di tipo comunitario e di interventi improntati alla domiciliarità. In particolar modo, si assiste alla progressiva rinuncia all'utilizzo di strutture residenziali di grandi dimensioni che va di pari passo ad una ridefinizione e riarticolazione delle tipologie dei presidi residenziali. Alle tradizionali istituzioni di contenimento della marginalità sociale si iniziano a sostituire, sovrapporre, collegare nuove strutture in un intreccio di vecchio e nuovo, che mescola persistenze e innovazioni in un circuito di servizi dai confini sfumati e opachi. Questa tendenza si traduce in un'esplosione di "servizi singolari" di competenza pubblica, semi-pubblica, privata, semi-privata che i dispositivi di accreditamento e di valutazione di qualità cercano di regolare attraverso l'introduzione di "standard" (strutturali, organizzativi, gestionali). L'osservazione degli spazi dei servizi residenziali e delle loro pratiche d'uso diventa allora un'occasione interessante per vedere sino a che punto sia sufficiente "rispettare lo standard" (anche quello più aggiornato) e "fornire soluzioni standard" per allontanarsi dallo schema istituzionalizzante delle vecchie strutture di contenimento basate sul modello custodialistico-segregativo delle istituzioni totali.

Capitolo 6 Spazi e pratiche d'integrazione nel territorio

di Laura Centemeri

I modi in cui i servizi territoriali si integrano con il territorio sono strettamente connessi ai loro spazi e agli usi che di questi spazi vengono fatti. L'osservazione di alcuni servizi territoriali per minori e per anziani a Napoli e a Milano ha portato a mettere in luce alcune possibili declinazioni del rapporto tra il servizio e il territorio, descritte a partire dal tipo di confine che si dà tra interno ed esterno e ai diversi modi in cui tale confine è rafforzato o messo in discussione, dato per scontato o, al contrario, riconosciuto come spazio da attivare. Da un lato, troviamo allora i servizi il cui rapporto con il territorio si esaurisce nella forma del bacino di utenza e i cui confini separano rigidamente l'interno dall'esterno. Questi "confini-muri" possono essere costruiti da una pratica dell'intervento improntata allo specialismo, che rimanda all'esistenza di un circuito dell'assistenza in rapporto al quale sono definiti i limiti, fisici e no, dell'azione del servizio (servizio come "asilo" o come "oasi") oppure possono trarre origine da una pratica di gestione "privatistica" degli spazi del servizio (servizio come "club"). Dall'altro lato, troviamo invece servizi che tentano, con esiti più o meno positivi, di costruire i loro confini come "ponti" nel territorio, aprendosi a una definizione dinamica dei loro spazi e della loro organizzazione nell'interazione con l'esterno. Si va allora dai servizi che tengono semplicemente la porta aperta, senza però alimentare esplicitamente una dinamica interno-esterno, ai servizi che provano ad attivare il confine, attraverso un'offerta -di

spazi prima ancora che di attività- improntata alla “vaghezza”. E’ questo un primo passo verso il superamento di una logica del servizio che si esaurisce nei limiti dell’intervento specialistico o della pratica privatistica, per riconoscere nel territorio lo spazio insieme dei problemi e delle risorse con i quali confrontarsi e lavorare.

Parte III Gli standard della qualità sociale

di Diana Mauri e Tommaso Vitale

Dall’analisi dei cambiamenti in atto nelle politiche sociali e dalla ricerca sul campo si possono rilevare alcune indicazioni sulla ridefinizione degli standard che ne orientano e regolano la messa in opera. Si assiste ad uno spostamento dell’azione regolativa dal terreno della quantità a quello della qualità, con effetti di complessificazione degli elementi che entrano in gioco nella determinazione di standard. Questo spostamento comporta soprattutto una crescente attenzione verso standard di processo, o più in generale verso standard che definiscono ciò che i sistemi di azione - anche a partire dalle strutture in cui operano - generano in termini di risultati. Si pensi in proposito a ciò che implica in termini di regolazione il riferimento privilegiato alla posizione dei diretti interessati negli interventi che li riguardano.

Queste indicazioni vengono approfondite con riferimento alle variabili spaziali rispettivamente per le soluzioni residenziali e negli interventi territoriali. Lo spazio come oggetto di regolazione è a sua volta medium rilevante della regolazione di azioni e relazioni, le struttura e le orienta, e ne facilita –o viceversa ne blocca - la capacità di innescare e guidare percorsi evolutivi che cambiano i termini del problema, creano nuovi contesti, ridefiniscono la posizione degli interessati.

Nell’articolazione spaziale di un intervento residenziale si condensa la possibilità di riorientare azioni e relazioni dall’erogazione di un bene “residenza” o “abitazione”, alla produzione di capacità e possibilità di abitare (capitolo 7°). E altrettanto, nell’articolazione spaziale degli interventi territoriali si condensa la possibilità di orientare azioni e relazioni verso processi di abbassamento delle soglie, e di creazione di contesti, soggetti e organizzazione sociale (capitolo 8°).