

Il Piano Sociale di Zona della L.N.328/00: l'Esito di un Piano "Processo"

"Abbi cura dei mezzi ed il fine

prenderà cura di se stesso" (Gandhi)

La dimensione antropologica del progetto

Progetto è termine denso di significato:

il termine deriva etimologicamente dal latino *proicere* (gettare in avanti) e nella lingua italiana sta ad indicare l'atto di immaginare qualcosa e proporre il modo di attuarla.

Il progettare indica un'azione (il progettare) complessa e variamente articolata, di cui è essenziale scoprire le coordinate non solo tecniche ma conoscitive ed etiche, perché nel progettare è implicato un soggetto umano.

Progettare significa produrre un'immagine della realtà che ne anticipi o ne muti la direzione, perciò è essenziale partire dalla realtà e dalla percezione che di essa abbiamo per capire qual è l'esigenza che induce l'intenzione progettuale.

L'idea stessa del progettare è un'intenzionalità conoscitiva in funzione di un risultato operativo.

Perciò alla paura dell'ignoto si sostituisce la tensione a creare un modello di conoscenza perfettamente adeguato alla necessità della ragione di trovare una causa ad ogni cosa.

La sequenza delle procedure, l'uso di parametri progettuali, la verifica dei risultati ottenuti entro precise griglie di valutazione sono gli elementi di una mentalità progettuale vincente in tutti gli ambiti.

Il progetto nasce perciò da una **domanda**, un'ipotesi sulla realtà su cui si vuole intervenire, cui si vuole trovare una risposta come conferma (esattamente come avviene per il paradigma della ricerca scientifica).

In più però il progetto unisce l'impiego di un modello da verificare con la dimensione

utopica della coscienza, ossia con la prospettiva di ideare un mondo diverso a partire da una diversa organizzazione dell'esistente.

Progettare, pertanto, non è solo un'operazione conoscitiva (presa d'atto del reale), ma è anche una operazione **pratica** (ossia atto volto a modificare degli assetti esistenti), che implica una durata nel tempo e una verifica dell'investimento di energie fatto.

Progettare significa professionalmente essere in movimento, essere al passo con la novità in quanto la si prevede attraverso ad esempio lo strumento della simulazione, cioè dell'anticipazione *dell'imprevedibile*, dimensione strutturalmente connessa agli eventi su scala umana, ponendosi la domanda **e se**.

Nel progetto si strutturano e sistematizzano connessioni, intuizioni, ipotesi nate in modo scomposto; si connettono e ordinano pensieri nati da analogie e metafore.

La progettazione è un attività cognitiva che riguarda la trasformazione di materiali e condizioni: occorre tenere sotto controllo i fattori in gioco, standardizzare i processi, scomporli in **multipli** (*le azioni*) e **sottomultipli** (*le attività*).

Progettare nel sociale:alcune caratteristiche

- Si producono servizi alle persone;
- Gli operatori sono dei professionisti;
- Molteplicità degli attori e frammentazione delle competenze istituzionali;
- Complessità dei fenomeni oggetto di intervento;
- Forte dipendenza dagli enti pubblici erogatori di risorse;
- Forte esigenza di innovazione, sperimentazione e verifica, necessità di flessibilità operativa;

- Necessità di evitare inadeguatezze e sprechi nella organizzazione del lavoro per obiettivi e compiti;
- Esigenza di sviluppare collaborazioni e partnership con altre organizzazioni in conformità ad accordi ed obiettivi comuni; necessità di sviluppare *lavoro di rete tra servizi*.
- Modalità prevalente d'accesso a risorse finanziarie (convenzione con enti locali, finanziamenti su base della legislazione regionale e nazionale, cofinanziamenti Unione Europea).

Il “paradigma” della L. N.328/00

Il “paradigma” sotteso all’impianto giuridico ed operativo della L. N. 328/00 è quello sostanzialmente relativo ad una dimensione di *ricerca - intervento*, di *connessione strutturata, logica e metodologica*, di elementi afferenti alla **complessità dei bisogni** sociali di un dato contesto comunitario. L’impianto organizzativo della Legge si sforza di creare le condizioni favorevoli nel contesto organizzativo affinché gli attori istituzionali e sociali possano positivamente interagire nell’analisi ed interpretazione della domanda ed al contempo siano responsabili della sostenibilità delle conseguenti risposte.

Questo profilo ermeneutico caratterizza la citata normativa in sostanziale “discontinuità” con impianti di precedenti interventi nell’area delle politiche sociali e di inclusione sociale in particolare, in quanto la legge 328/00 appartiene alla tassonomia dei modelli centrati sulle c.d. organizzazioni “piatte” o *distrettuali con un centro dominante* e con un sistema di *governance* basato sulla convergenza e **coesione policentrica** di soggetti con ragioni fondative significativamente differenziate.

Per quel che concerne la dimensione delle mete definite dalla volontà del legislatore, esse possono così essere sintetizzate:

- Garantire ad ogni cittadino un ruolo attivo nella scelta del servizio a cui rivolgersi;

- Produrre un modello di organizzazione dei servizi sociali centrato sul concetto di “sussidiarietà complessa” (verticale, orizzontale e laterale);
- Definire un modello dei servizi che integri pubblico e privato in una logica rivolta a coniugare il classico *welfare state* con le nuove prospettive del *welfare community*;
- Sottolineare il ruolo insostituibile della famiglia nei processi di aiuto sociale e, quindi, l’esigenza di offrire ad essa le necessarie azioni di sostegno;
- Garantire l’integrazione dei diversi servizi offerti in regime di welfare (assistenziali, previdenziali, sanitari);
- Assicurare la natura sempre più “personalizzata” dell’intervento richiesto dai nuovi bisogni sociali e dal modo nuovo con cui si presentano e sono percepiti i “vecchi” bisogni sociali.

Progettazione organizzativa integrata

La L. N.328/00 si configura come una dimensione dinamica ed istituzionalmente resa operativamente modulabile (Piani Triennali e di Riallineamento) di **progettazione organizzativa integrata**.

Con riferimento ai vari modelli organizzativi, ciò che l’analista organizzativo riesce a leggere è *l’organizzazione formale: una configurazione di unità organizzative solitamente denominate in relazione alla dimensione, complessità delle funzioni ed aree di competenza anche territoriale*.

Alle diverse unità organizzative afferiscono un insieme *distinto e definito* di attività, sulle quali il management esercita una *autorità e responsabilità* sui risultati.

Tali unità organizzative sono create attraverso due processi: **la differenziazione e l’integrazione**.

La differenziazione è la scomposizione di tutte le attività di lavoro dell’organizzazione e di separazione di specifici insiemi d’attività da altri.

La differenziazione può essere ottenuta utilizzando criteri diversi: sulla base dei

servizi, delle tecniche impiegate e dei lavori eseguiti, dei progetti, della localizzazione geografica, del target d'utenti etc.

La scelta del criterio dipende dalle condizioni ambientali e dalle preferenze del management.

L'integrazione rappresenta la fase immediatamente successiva all'attuazione del processo di differenziazione. Essa implica la necessità, attraverso appropriati meccanismi strutturali ed interpersonali, del *coordinamento delle attività delle differenti unità organizzative*.

Come per il processo di differenziazione, le scelte sul tipo e grado d'integrazione possono essere diverse: è possibile creare tra le unità legami molto stretti e ben definiti o lasciarle debolmente connesse.

L'insieme delle decisioni relative alla differenziazione ed alla integrazione necessarie, costituisce la base della **progettazione organizzativa**.

Per progettazione organizzativa intendiamo il processo di creazione delle condizioni organizzative interne che facilitano l'adattamento strategico all'ambiente esterno e l'implementazione della strategia organizzativa, attraverso l'aggregazione di tutte le attività di lavoro in unità organizzative.

Il primo passo fondamentale è formulare le decisioni strategiche circa il posizionamento dell'organizzazione nell'ambiente e le decisioni tattiche per operare in quell'ambiente.

Secondariamente, si devono prendere le decisioni che portano, come risultato, alla scelta della struttura organizzativa, nei suoi aspetti gerarchici e funzionali (configurazione organizzativa).

La configurazione organizzativa presuppone l'individuazione dell' area d'intervento (competenza) i cui confini delimitano il *campo organizzativo* che, nel caso in specie, assume la denominazione di “ *Area Distrettuale Socio-Sanitaria*”, espressione quest'ultima che connota la genesi e la destinazione delle sue mete/attività/ sistema di valutazione ed il suo strumento operativo fondamentale, il “Piano di Zona”.

Non esiste una struttura organizzativa migliore o preferibile in assoluto, ma esistono strutture coerenti o incoerenti con l'ambiente, le scelte strategiche, le

preferenze manageriali, i soggetti destinatari delle attività.

Ogni struttura organizzativa, pertanto, presenta vantaggi e svantaggi, punti di forza e di debolezza in relazione alla sequenza delle tre dimensioni fondamentali che riguardano tutte le organizzazioni complesse, in particolare nell'area dei servizi alla persona, Strategie, Piani –Programma, Verifica degli Obiettivi.

La valutazione come attività dell' "interprete"

L'ipotesi di lavoro progettuale incorporata nel programma giustifica l'intervento in termini di effetti attesi casualmente da esso.

L'interesse dell'operatore sociale è quello di definire il **perché** ed il **come** funziona un programma e quindi assumere il punto di vista dell'attore.

L'ottica adottata pertanto è quella di chi non si limita a fornire le descrizioni di come il singolo programma intende sviluppare le interazioni desiderate con la **popolazione-obiettivo (valutazione di processo)**, ma delinea anche le sequenze **causa-effetto** attraverso le quali ci si attende che il programma produca i mutamenti delle condizioni sociali cui era rivolto (**valutazione d'impatto**).

L'analisi dei risultati conseguiti include strumenti utili:

- Per il **decisore** (meccanismi della programmazione)
- Per l'**operatore** (procedure da seguire)
- Per l'**organizzazione attuatrice** (risultati attesi)

Il modello organizzativo L. N.328/00

Ogni riflessione sulle potenzialità di una politica di riforme deve puntare sul **process management**: come fare accettare agli operatori ed ai destinatari degli interventi innovativi il cambiamento; quali cambiamenti organizzativi tali interventi presuppongono; quali conoscenze e quali metodi vanno introdotti nelle pratiche professionali dei soggetti che, a diversi livelli, sono chiamati a gestire tali interventi.

Le componenti caratterizzanti questo modello sono:

- il territorio caratterizzato come *zona sociale*

-il *welfare management*

-il *piano sociale*

Il territorio

Il territorio viene riconosciuto come la dimensione ottimale per la identificazione dei bisogni sociali e per la mobilitazione delle risorse disponibili, sia all'interno delle configurazioni politico-amministrative esistenti, sia nella cooperazione tra le diverse configurazioni politico amministrative.

Partire dal territorio significa uscire dalla logica del *welfare categoriale*, del welfare costruito sulla base di profili stereotipati (il povero, il disabile, l'indultato, l'orfano ecc) o di categorie di rappresentanza consolidata e garantita, alle quali vanno riconosciuti automatismi prestazionali e che spesso rappresentano il punto di arrivo di " carriere di destrezza sociale" individuali o collettive.

Significa cogliere nella realtà *identitaria* di un territorio, il complesso processo di genesi e manifestazione dei bisogni dei soggetti come *persone* e dei diritti come *cittadini*, il **prezzo** che il territorio è disponibile a pagare per rispondere, con le sue risorse *materiali ed immateriali*, a questi bisogni.

Il Welfare management

Questo modello di pianificazione ha bisogno di una struttura organizzativa complessa, capace di coniugare razionalità organizzativa e incertezza, di assicurare processi organizzativi finalizzati a raggiungere risultati specifici, di mantenere aperto e produttivo il network istituzionale.

Il trend della *managerializzazione* tocca le organizzazioni del welfare sia a livello centrale che a livello locale.

Bisogna guardarsi, però, da una visione *economicistica* della managerializzazione soprattutto quando essa ha per campo d'intervento il "sociale".

Non si tratta di spendere *meno* ma di spendere *meglio*, non si tratta di *misurare* ma di *valutare*, non è sufficiente *rendicontare* ma è necessario *rendere conto*.

Il Piano Sociale

Il *welfare di comunità* delineato dalla legge 328/00 non rappresenta, certamente, la rinuncia alla responsabilità pubblica nel welfare, ma un superamento della sua concezione *protettiva e stato-centrica* verso una più larga condivisione di poteri e responsabilità.

Il Piano rappresenta lo strumento che consente alla comunità locale di *riconoscere e selezionare* le proprie necessità;

- di *individuare e mobilitare* le risorse materiali e non disponibili;
- di *stimolare* la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, non soltanto come momento di *consenso*, ma anche come momento di *costruzione condivisa* di un progetto.

Il Piano rappresenta una forma di *costituente sociale* che contiene strategie, processi di *governance*, presidi tecnici (indicatori di bisogni, di domanda, di processo, di risultato), pratiche di sistema e pratiche di *target group*, programmi economico-finanziari.

Occorre che nell'ambito della progettazione organizzativa del Piano siano introdotti modelli e metodi di lavoro diversi ed innovativi rispetto a quelli della tradizionale ordinamento burocratico articolato sulla gerarchia e sulla autoreferenzialità, fondate sulla cultura dell'*adempimento* e del *precedente*.

Sfrondata il modello da una terminologia assunta con eccessiva enfasi dal mondo dell'impresa, anche nelle istituzioni pubbliche si afferma il principio di necessità di operare secondo modelli organizzativi orientati ai risultati.

Tale metodologia implica il ricorso a risorse professionali, soprattutto a livello di dirigenza, caratterizzate da *competenze distintive*, da forte autonomia, da

un'esplicita responsabilità nei confronti dei risultati raggiunti, da capacità di "ascolto" nei confronti dei cittadini destinatari delle azioni e dei servizi pubblici.

Occorre altresì che si sviluppi un'appropriata *expertise* verso la dimensione della *mediazione organizzativa*, cioè la dimensione della capacità di gestione di "tavoli" segnati dalla varianza organizzativa, nonché il possesso di competenze di diagnosi precoce dei fisiologici conflitti nella partnership e il governo e la risoluzione dei medesimi, analizzandone le cause e non ricercandone le responsabilità.

Il Piano Sociale nasce dall'intesa di tutti i soggetti istituzionali e sociali che abbiano manifestato interesse, attraverso accordi, patti e convenzioni, a partecipare alla progettazione, organizzazione e gestione del sistema integrato dei servizi sociali.

Il Piano Sociale appartiene certamente alla grande famiglia concettuale della *pianificazione sociale*.

Il sociale non è tuttavia una dimensione *residuale*.

L'efficacia del Piano, infatti, non risiede nella sua razionalità quanto nella sua capacità di ottenere la *convergenza dei comportamenti reali* dei soggetti-istituzionali e sociali, collettivi ed individuali-interessati; l'inscindibilità, quindi, del momento *redazionale* dal momento *gestionale*.

Trattare, pertanto, del Piano come *organizzazione* significa ragionare sulle *attività* necessarie per realizzarlo, sulle *persone* incaricate a svolgere tali attività, sulle *regole* da seguire per garantire i risultati da raggiungere, sui *meccanismi* da attivare per perseguire gli obiettivi in esso contenuti.

Sono rimasti "libri dei sogni" quei piani intesi come *atto unico*, come *documento-monumento*, da cui far discendere rigorose prescrizioni, come decisione generale legittimata dalla sua stessa razionalità e da un consenso *una tantum*.

Si afferma invero l'idea del *piano-processo* che si nutre di circuiti informativi continui, incrementandosi attraverso approssimazioni e modifiche, legittimandosi attraverso consultazioni e negoziazioni.

Il Responsabile di Zona Sociale, l'insieme cioè delle responsabilità che presidiano

la **“Governance” distrettuale**, deve essere dotato di quelle *competenze distintive* che consentano di assumere ed esercitare autorevolmente funzioni organizzative complesse. Queste competenze sono rivolte ad assicurare:

- **visione strategica** (prefigurare gli scenari di contesto, individuare i problemi, anticipare set di soluzioni possibili e prevederne i possibili effetti);
- **programmazione e pianificazione** degli obiettivi e delle risorse, anche utilizzando l’apporto di specialisti;
- **progettazione innovativa** (costruire soluzioni innovative nella scelta degli obiettivi e nell’impiego delle risorse attraverso l’ideazione di insiemi coesi e finalizzati di azioni amministrative e di condizioni organizzative);
- **comunicazione** (istituzionale, organizzativa interna, interpersonale);
- **leadership** e **capacità di far squadra** (gestione dei conflitti, azioni motivanti dei collaboratori, ecc.);
- **socializzazione** fra i suoi collaboratori della *mission* e decentramento delle decisioni operative.

Il lavoro in rete: alcuni problemi aperti

Le nuove sfide connesse ai nuovi modelli organizzativi delle politiche sociali ed alle recenti configurazioni giuridico-economiche delle stesse imprese sociali e del loro network, devono coniugare due tendenze divergenti: da un lato **l’istituzionalizzazione** dell’impresa sociale come fenomeno imprenditoriale, dall’altro è necessario confrontarsi con la crescente **eterogeneità** che la stessa imprenditorialità sociale potrà assumere anche grazie alle recenti innovazioni normative.

Le reti delle imprese sociali assumono sempre più la conformazione di “filieri progettuali” che si compongono e si ricompongono su basi territoriali inedite e con il contributo attivo di partner istituzionali, stakeholder e big player.

Alcune delle questioni che il management sia delle imprese sociali che della rete di partenariato istituzionale sono chiamati congiuntamente a discutere al tavolo sono

fra gli altri:

- La prima tocca la **Mission** delle reti sociali, cercando di stabilire quanto la finalità d'interesse generale della comunità che caratterizza i singoli partner sia attribuibile anche al network.
- La seconda riguarda le **Attività**. A fronte di un numero crescente e diversificato di attività svolte in rete si pone un classico problema organizzativo del “make or buy”, ovvero quanto le reti siano in grado di gestire in proprio, oppure si pongano come intermediatrici di relazioni con interlocutori strategici a cui delegare una parte - anche rilevante - delle decisioni.
- Una terza questione riguarda la **Natura dei Legami tra i nodi delle reti sociali**.

Per incrementare il livello d'interdipendenza tra i nodi della rete si può agire in due direzioni:

- La prima è la **gerarchia** attraverso cui si organizzano in senso verticale reti “piatte” con nodi relativamente autonomi.
- La seconda è la **filiere**, ovvero forme d'interdipendenza funzionali alla produzione di beni complessi (quali ad esempio l'inclusione di soggetti particolarmente fragili e vulnerabili) che prevedono elevati livelli di specializzazione e forme articolate di coordinamento.

Infine esiste una questione che riguarda la **Governance** delle reti. Occorre evitare di costruire reti fra simili con compiti tipicamente mutualistici ma progettare percorsi per realizzare forme di governo che prevedano la presenza di diversi portatori d'interesse. Una rete di **multistakeholder** basata sul coordinamento funzionale su base territoriale tra i diversi nodi.

Per concludere, è **a partire dalla comprensione che si può lottare contro l'odio e l'esclusione**.

Le idee, come le azioni, vanno trattate con grande delicatezza e con il necessario distacco; questo ci aiuta a stabilire con esse la necessaria convivialità senza farle

identificare con il mondo reale.

Le idee, infatti, non sono solo mezzi di comunicazione con il reale ma possono essere strumento di occultamento di esso.

“Gli uomini non uccidono soltanto nella notte delle loro passioni, ma anche al chiarore delle loro razionalizzazioni” (E.Morin).

Un pensiero sulla realtà, dunque, capace di riconoscere e trattare i fenomeni come **multidimensionali** invece di isolare in modo mutilante ciascuna dimensione.

Riconoscere e trattare le realtà che sono al contempo solidali e conflittuali (come la stessa democrazia che si nutre di antagonismi mentre li regola).

Rispettare la diversità pur riconoscendo l'unicità.

Ad un pensiero che isola e separa si dovrebbe sostituire un pensiero che distingue ed unisce.

Prof. Claudio Saita

