

STUDI ZANCAN

Politiche e servizi alle persone

settembre/ottobre n. 5 - 2013

Il Piano di sviluppo del capitale sociale

La persona con demenza: modelli
organizzativi e supporto della famiglia

Passato e futuro dei servizi per l'infanzia

monografia

Valutazioni di welfare



Il Piano di sviluppo del capitale sociale

Maria Bezze e Tiziano Vecchiato

Investire in coesione e sviluppo sociale

Per cultura e tradizione l'assistenza sociale è caratterizzata da interventi di sostegno delle responsabilità e capacità, per ridurre le differenze, per superare le disuguaglianze che ostacolano lo sviluppo delle potenzialità di ogni persona.

A volte questo obiettivo ha reso necessaria la separazione tra interventi di aiuto e sostegno alle persone e famiglie in difficoltà e azioni di promozione e sviluppo sociale.

Inoltre, lo sviluppo sociale è stato spesso vissuto in contraddizione con lo sviluppo economico ritenendo che una socialità positiva e inclusiva sia un onere e non anche una condizione necessaria per uno sviluppo sostenibile, a vantaggio di tutti, anche dei più deboli.

Dove ha prevalso la concezione riparativa, le politiche sociali si sono chiuse dentro un orizzonte assistenziale, privilegiando le erogazioni (spesso a carattere monetario), rinunciando alla trasformazione professionale delle risorse e delle capacità. Questo modo di operare ha avuto effetti anche nelle modalità di verificare i risultati prodotti. Gli indici utilizzati descrivono infatti quantità per diversi bisogni, misurano l'efficienza produttiva ma non l'efficacia conseguita, cioè guardano alle prestazioni erogate e non alle persone.

È un problema che va affrontato consapevoli che la questione non riguarda solo l'oggetto della valutazione ma l'idea stessa di assistenza sociale: se intesa come costo, cioè quando fornisce aiuto senza promuo-

vere e sviluppare le capacità delle persone, o come investimento, cioè quando non si limita a erogare risorse, ma si attiva per rigenerare, farle rendere, responsabilizzando chi le riceve. Solo in questo secondo caso può dare il proprio contributo allo sviluppo sociale. Nel primo, viene a mancare la possibilità di produrre capitale sociale, misurabile in termini di integrazione, di occupazione (di welfare), di valore economico, di socialità inclusiva.

Il Piano di sviluppo del capitale e della coesione sociale della città di Rovereto si è posto queste domande, per meglio collegare la domanda, i bisogni, le risposte, i servizi con le risorse umane ed economiche del Comune e della città. Ha prefigurato i cambiamenti necessari per promuovere responsabilizzazioni interne ed esterne all'amministrazione; per rendere trasparenti le responsabilità, verificare il loro esercizio, misurare gli esiti con indici di costo e di costo/efficacia. Ha cioè adottato un sistema di verifica e valutazione partecipata per trasformare la spesa sociale da costo a investimento e per riconoscere i traguardi di migliore socialità conseguita.

I servizi di assistenza sociale come volano di sviluppo sociale

I contenuti di azione del Piano guardano oltre le attività tradizionalmente considerate dall'amministrazione comunale in termini di funzioni socio-assistenziali. L'orizzonte è il sistema dei «servizi di interesse generale». Tra questi ci sono le azioni di promozione sociale, l'edilizia abitativa, la mobilità, la conciliazione tra famiglia e lavoro. È quindi uno scenario più ampio delineato anche dal Comitato economico e sociale europeo, dalla Banca d'Italia e da altri centri di valutazione economica e sociale.

Una sfida
che richiede
impegno
tecnico ed
etico

Le principali chiavi di lettura sono: collegare i costi con gli investimenti, le strategie con gli esiti e valutare l'impatto sociale. Questo consente di passare da costo a investimento. Non è facile, è una sfida. Significa chiedere ai servizi, ai professionisti, ai diversi soggetti della comunità locale se e in che misura le risorse e le azioni possono produrre valore oltre a quello di quanto erogato. Quando si accettano queste sfide, l'impegno tecnico ed etico diventa condizione necessaria per individuare le modalità con le quali generare ulteriore valore, a vantaggio della città e del suo capitale sociale. Il Piano è lo strumento attivatore e il motore di sviluppo.

È una sfida a cui le azioni di assistenza e protezione non si sottraggono. Anzi, si qualificano come area primaria che diventa volano per gli altri settori dell'amministrazione comunale. Per tutti significa collegare meglio le azioni istituzionali con il loro rendimento, grazie a un più responsabile utilizzo delle risorse, a partire dalle persone e dalle famiglie che fruiscono dei servizi.

Il Piano, per diventare vero strumento di sviluppo sociale della città, ha puntato su collaborazioni istituzionali e sociali, finalizzate a considerare i servizi alla persona come investimento per la comunità, benessere per chi li riceve, occupazione di welfare per chi è chiamato a erogarli. Significa considerare i servizi alle persone e alle famiglie un fattore produttivo di beni di interesse generale, che migliorano il capitale sociale delle famiglie e delle città.

Politiche
sociali basate
sul concorso di
responsabilità

Per farlo è necessario che vengano meno le azioni settoriali separate, che, anche se eccellenti, non promuovono nuova socialità, non incrementano capitale sociale, non rendono più di quanto possono fare. Politiche sociali basate sul concorso di responsabilità e capacità possono invece preparare un futuro più responsabile. È un passo necessario per contrastare la passività che alimenta la dipendenza assistenziale, visto che per creare valore sociale è necessario il concorso dei fruitori dei servizi messi a loro disposizione.

È una sfida per tutti. Ogni persona e famiglia può contribuire al superamento di questi problemi. Ma la prima testimonianza, che un futuro diverso è possibile, deve venire da chi ha operato al meglio seppur con logiche tradizionali: è quella del Comune di Rovereto e dei suoi servizi. Insieme sono chiamati a investire in inclusione sociale, ambiente accogliente, cultura solidale, mobilità sicura... cioè migliore socialità.

Una programmazione che privilegia la verifica e la responsabilità diffusa

Per operare in termini di investimento è necessario riconoscere ed evitare due rischi: confondere l'offerta con i bisogni e le risposte con gli esiti. Il primo rischio nasce dalla confusione tra capacità produttiva e bisogni. La capacità produttiva non sempre corrisponde ai bisogni. Confonderla con i bisogni significa far coincidere la domanda con l'offerta disponibile. Il secondo rischio deriva dall'associare gli esiti alle ri-

sposte erogate. Gli esiti, invece, sono i benefici reali, personali e sociali, misurati in termini di socialità, inclusione, coesione.

Più obiettivi,
dando priorità
a quelli di esito

Un'altra condizione è agire contemporaneamente su obiettivi di sistema, di processo, di risultato e di esito. Ognuno di questi fattori deve essere misurabile rispetto all'incremento del capitale sociale della città.

Gli obiettivi di sistema guardano all'offerta, alla sua articolazione, ai volumi di attività, al rapporto tra costi e risultati. In tempi di risorse limitate è fondamentale chiedersi se e come mantenere le capacità attuali, incrementando il loro rendimento ed efficacia.

Gli obiettivi di processo e di risultato possono essere letti in modo diverso, se si guarda con gli occhi di chi eroga i servizi (i produttori) o di chi li riceve (le persone). Ma se l'obiettivo primario è il benessere dei cittadini, non può che prevalere la prospettiva della persona. In tale ottica, maggiore enfasi va posta sugli esiti prodotti, cioè sull'efficacia, impegnandosi a misurare i benefici ottenuti e il vantaggio generato per le persone e le famiglie. Il salto di mentalità non è di poco conto, visto che normalmente i servizi di interesse generale sono vissuti come prestazione da erogare (costo) e non come un investimento; cioè come un'infrastruttura sociale e non come un potenziale di cittadinanza su cui investire.

I servizi, però, possono contare sulle capacità professionali per trasformare l'aiuto in servizio e in valore sociale per le persone e la comunità. È un passaggio necessario, a cui guardare con grande impegno, consapevoli che un elemento che può favorire lo sviluppo sociale della città è la capacità di prefigurare i miglioramenti di umanità.

Nel Piano di sviluppo sociale della Città di Rovereto anche i rischi da evitare rappresentano una condizione positiva, per meglio riconoscere il valore strategico del passaggio da «costo a investimento» e le sue potenzialità.

Per una
responsabilità
diffusa

Una programmazione che vuole essere «nuova» privilegia la verifica e la responsabilità diffusa. Nella città della persona e dell'aggregazione sociale, nella città sicura e a misura di bambini e anziani, nella città laboratorio di nuova socialità ogni persona è risorsa, quando si limita a ricevere, e soggetto, quando si assume anche delle responsabilità. È un «dato da cui partire» e un «potenziale da valorizzare», con progetti basati sul concorso di tutte le capacità, comprese quelle di chi riceve. Il risultato atteso è una socialità che oggi non abbiamo.

Per questo concentrarsi su questo obiettivo significa chiedersi non solo «di cosa dispongo» ma «quanto meglio possiamo diventare», «quan-

to valore possiamo generare, con le risorse a disposizione». È un modo di intendere le politiche pubbliche che guarda ad uno sviluppo umano più solidale. Intervenire generativamente non significa soltanto prevenire, ma investire e generare valore per affrontare i problemi in modo efficace.

Un Piano di sviluppo del capitale e della coesione sociale sa che «non possiamo incrementare valore sociale senza di noi». Per questo dichiara il limite positivo dei servizi pubblici. Sono risorsa tecnica e politica a disposizione della città, ma non possono bastare senza l'apporto di tutti.

È quindi compito primario dei servizi comunali, sollecitare il «concorso al risultato», con l'integrazione delle capacità fatte di persone, famiglie, organizzazioni solidali. Ognuna può conferire i propri valori per una cittadinanza più solidale.

Per azioni generative di capitale sociale

Sotto questa luce i fattori professionali e non professionali rappresentano quindi un punto di partenza, necessario per incontrare e creare valore misurabile. Senza condivisione di responsabilità le azioni progettuali non diventeranno generative di ulteriore capitale sociale. Continueranno a consumare risorse pubbliche senza rigenerarle e senza metterle a servizio di ulteriori traguardi.

Consapevole di questa criticità nell'attuazione del Piano si misura in modo sistematico il doppio rendimento dei progetti: come vantaggio dei beneficiari e come incremento del capitale sociale della città.

Se ogni azione è concepita con risultati misurabili (di benessere sul singolo e di sviluppo sociale per la comunità) e tutto questo viene condiviso, la programmazione non è più come prima. Azioni e progetti diventano risorsa e valori a disposizione per comportamenti solidali. Il pensiero strategico va al doppio rendimento: a beneficio delle persone e a rigenerazione delle risorse disponibili per dare di più alla coesione sociale.

Il percorso di costruzione e di sviluppo del Piano

Il benessere sociale delle persone, delle famiglie e della comunità non sono indipendenti, ma sono condizionati, non soltanto dalle risorse del sistema pubblico. Ci sono anche altri settori e centri di responsabilità che possono contribuire: il mondo produttivo, l'associazionismo, il volontariato. Insieme possono migliorare in modo sostanziale le relazioni nella città.

Un problema da affrontare è «come integrare responsabilità e risorse istituzionali e sociali» così da ottenere un duplice rendimento a vantaggio delle persone e della città. La questione cruciale non è «cosa posso fare con le risorse che ho a disposizione», ma piuttosto «cosa possiamo fare con capacità e risorse più grandi dei fattori produttivi che ho a disposizione».

L'incontro tra
diritti e doveri

La strada da percorrere è ben identificabile: la promozione dei doveri e l'incontro delle capacità. Il problema è quindi come ridurre la distanza tra diritti e doveri e non giustificare diritti senza doveri. Se non sarà così, il prezzo da pagare sarà molto alto: la solitudine di una cittadinanza individualista e poco sociale.

È un obiettivo che richiede di collegare il dire con il fare. Insieme possono fruttificare gli esiti del proprio impegno, guardando alla sostanza e non soltanto alle procedure e ai processi senza impatto sociale. Per questo bisogna investire in infrastrutture di responsabilità, guardando al loro rendimento. È energia umana, vitale, necessaria per costruire nuova cittadinanza. Per facilitare l'apporto di tutti, si può procedere gradualmente, chiedendo di garantire responsabilità in base alle proprie capacità.

Sviluppare relazioni particolari tra dimensione istituzionale e dimensione sociale permette di meglio capire le istanze di tutti, di valorizzare le risorse, di migliorare l'appropriatezza, di incrementare la fiducia, con persone più responsabili dei propri esiti. Serve uno sforzo di condivisione non comune, con strumenti razionali e flessibili, per coniugare funzionalità e trasparenza, mentre le prassi esistenti ostacolano i miglioramenti possibili.

La scelta di attivare un Piano finalizzato alla promozione di capitale e di coesione sociale richiede di mantenere nel tempo uno scambio costante tra i centri di responsabilità in un processo che è programmatico, attuativo e valutativo. Se il percorso di programmazione è finalizzato a:

- valorizzare la capacità di lettura del territorio e la conoscenza dei servizi;
- potenziare lo sviluppo delle relazioni sociali e delle risorse comunitarie;
- tradurre le informazioni e le conoscenze disponibili in scelte concrete e misurabili;
- verificare gli esiti delle decisioni e le loro ricadute sulle persone, sulle famiglie e la comunità cittadina;

– valorizzare le responsabilità e verificare in modo partecipato i risultati raggiunti da chi ne aveva responsabilità...

Allora il percorso di innovazione potrà dirsi operante a beneficio di tutti. La costruzione del Piano è già per sua natura costruzione di valore, in quanto è chiamata a condividere, a valorizzare tutte le capacità presenti nel territorio, anche di chi si sente ai margini o escluso.

Bisogna chiedere a tutti di non limitarsi a «chiedere» ma «concorrere» in una socialità nuova, dove ogni persona, ogni aiutato «conferisce» risorse, diventando moltiplicatore di valore che da individuale diventa sociale.

Agire sul sistema

La costruzione di una solida relazione tra servizi e capitale sociale richiede, come già detto, un forte impegno per verificare:

– la capacità dell'amministrazione di gestire *input* e *output*. L'*input* riguarda le risorse a disposizione, l'*output* la loro trasformazione in capacità di risposta;

– l'efficacia, misurata in termini di *outcome* sociale. Riguarda l'impatto, gli esiti, la loro trasformazione in qualcosa di stabile e indipendente dalle risposte che i servizi sociali possono garantire.

Quando il fattore professionale incontra il fattore non professionale (comunitario e solidaristico) può generare maggiore valore, ben oltre le risorse dei servizi.

Il capitale sociale (CS) è funzione di quanto i servizi (S), l'apporto comunitario i «non servizi» in senso solidaristico e informale ($\neg S$), insieme concorrono nel migliorare la socialità [$CS = f(S, \neg S)$]. È un risultato valorizzabile anche economicamente, perché inclusivo e generativo di valore sociale.

Il problema è riconoscere queste dimensioni, incrementarle, con strategie adeguate. La prima componente di valore da considerare è quella di *output* dell'amministrazione. È quantificabile in spesa complessiva, spesa procapite, spesa per livello di assistenza ecc. È anche quantificabile con la capacità di risposta, misurabile in forma di: accessi, utenti per tipologia di bisogno, utenti in rapporto alla popolazione.

Ma il rendimento non richiede soltanto un utilizzo efficiente dei fattori a disposizione (*input* che produce *output*). Insieme non bastano per garantirlo. Oltre l'efficienza produttiva troviamo gli occhi dei destina-

Il concorso
dei fattori
professionali
e non
professionali

ri, le persone reali, i cittadini, la comunità locale che chiedono efficacia e non solo efficienza.

Questa visione non comporta una messa in discussione delle capacità tecniche e operative dei servizi locali. Chiede ulteriore attenzione ai potenziali che la città ha a disposizione, per conoscere il valore generato dalla doppia trasformazione a vantaggio delle persone e della comunità.

Agire sul sistema interno all'amministrazione comunale

Si tratta di una sfida notevole, perché prevede, non solo di rafforzare, come si diceva prima, il legame tra dimensione istituzionale e dimensione sociale, ma anche di avviare azioni unitarie tra settori molto diversi dell'amministrazione comunale: i servizi alla persona, alla cultura, alla sicurezza urbana, alla mobilità, alla casa ecc. Ogni traguardo da raggiungere dovrà rendere visibile il valore generato con le risorse a disposizione, cioè con le capacità messe in gioco dalla «propria» amministrazione.

Il fatto stesso di poter prefigurare gli esiti significa anche poter ridurre le linee separate che agiscono in modo parallelo, senza incontrarsi e facilitare l'incontro delle responsabilità istituzionali necessarie per il loro raggiungimento. Se i risultati da raggiungere vengono predefiniti (risultati attesi) e attribuiti, sarà più facile chiedere conto a chi ne aveva responsabilità.

La prima azione da attivare è comunicativa. Il messaggio da cui partire è «i nostri servizi devono imparare a garantire un doppio rendimento»: per i beneficiari (le persone che accedono ai servizi locali) e per la comunità (che deve poter riconoscere il loro valore aggiunto e misurare l'incremento del proprio capitale sociale).

I traguardi potranno essere letti in termini di accessibilità, maggiore fruizione dei luoghi, socialità migliorata, mobilità facilitata, riduzione della paura, più fiducia, riqualificazione degli spazi, riduzione del deficit di partecipazione. Misurare significa quantificare, dare senso agli sforzi congiunti, riconoscere l'apporto dei fattori produttivi propri e di altri, verificando il valore ottenuto.

E su quello esterno

Il coinvolgimento della comunità, cioè la sua partecipazione, spesso si limita alla fase preventiva, quella della programmazione. Ma, in questa nuova programmazione, non basta. Partecipazione significa essere parte attiva anche nella fase attuativa, con le azioni che vengono dopo i desideri e le speranze della fase programmatoria, passando dal dire al fare, assumendosi responsabilità da socializzare. Partecipazione è quindi valore da aggiungere, concorso al risultato, condivisione di responsabilità: sulle scelte e sugli esiti.

Richiede un cambio di mentalità non facile, perché partecipare significa esserci, prendere parte in modo corresponsabile. Condivisione è sinonimo di visione congiunta e unitaria: sui modi, sugli obiettivi e sui risultati. Significa condividere il rischio del cambiamento e non solo i suoi vantaggi.

Realizzare progetti di sviluppo sociale

Quando il progetto è di rilevante interesse sociale? La portata dei risultati e degli esiti riguarda gli attuatori o si allarga anche ad altri? Come possono essere misurati i benefici e a vantaggio di chi? Il valore economico degli esiti vale di più delle risorse utilizzate? Quanto di più? Gli esiti che benefici mettono a disposizione per le persone e le famiglie che vivono momenti di difficoltà e di difficile inclusione?

Per rispondere a queste domande è necessario capire chi ha interessi a condividere responsabilità:

- esplicitando i risultati attesi e trasformandoli in esiti misurabili;
- identificando i fattori osservabili che descrivono la natura e la quantità degli esiti da perseguire;
- associando gli esiti alle azioni necessarie e identificando le responsabilità interne ed esterne all'amministrazione comunale;
- quantificando le risorse necessarie, i loro costi e misurando il loro rendimento;
- identificando i fattori professionali e non professionali che concorrono agli esiti attesi.

Queste condizioni definiscono anche gli aspetti da monitorare e gli esiti da misurare. I risultati possono diventare valutazione partecipata, per evidenziare e testimoniare il concorso solidale al risultato, il rendimento sociale, il valore sociale generato.

Il risultato è maggiore delle risorse investite

Un progetto è di sviluppo sociale se ha un risultato maggiore delle risorse investite per realizzarlo. Può sembrare strano evidenziare questa condizione. Normalmente i progetti di natura sociale hanno obiettivi di miglioramento. Se però i risultati non pareggiano il valore delle risorse investite, a che titolo un progetto è sociale? Se ha utilizzato risorse pubbliche senza trasformarle in pubblica utilità, non ha portato reale sviluppo sociale.

L'esperienza maturata dal Comune di Rovereto nella realizzazione di progetti sociali è una precondizione per affrontare questa sfida. Potran-

no così essere definiti «sociali» i progetti generativi di ulteriori risorse, a disposizione della comunità. Per riconoscerle e misurarle è anzitutto necessario vederle sotto forma di *input* (economico, di risorse umane ecc.) di *output* (non solo economico) e di *outcome*, il beneficio sociale e di responsabilizzazione ben oltre la sfera individuale che ha portato.