

Esplorare i mondi quotidiani

Oggetti, metodi e tecniche della ricerca sociale qualitativa

A cura di Alfredo Agustoni e Roberto Veraldi



Carocci editore

Il volume è stato pubblicato con il contributo dei Dipartimenti di Economia aziendale
e Scienze giuridiche e sociali dell'Università "G. d'Annunzio"
(Chieti-Pescara), su fondi ex 60%

1^a edizione, maggio 2012
© copyright 2012 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Le Varianti, Roma

Finito di stampare nel maggio 2012
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-5234-9

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Globalizzazione, territorio e sviluppo locale.

Un'esperienza di ricerca empirica

di *Roberto Veraldi*

Vediamo ora alcune applicazioni pratiche delle attività descritte fino a questo punto. In questo sforzo verrò aiutato dalla descrizione di uno scenario (e quindi di un'applicazione pratica) nelle politiche sociali: attraverso questa breve descrizione cercherò di chiarire il nesso che intercorre tra la logica dell'impostazione rigorosa della ricerca (quindi, la sua dimensione teorica) e la fase applicativa nella progettazione territoriale e ambientale.

Già alla fine del terribile Secondo conflitto mondiale ci si è resi conto che i sistemi di *welfare* non erano più adeguati ai nuovi scenari socioeconomici. È opportuno ricordare che durante il periodo a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, «...talvolta ricordato come l'età d'oro del capitalismo del benessere, a tassi di crescita del PIL molto elevati (generalmente prossimi al 4-5% su base annua, e addirittura al 10% in Giappone) si è associato un forte incremento della spesa sociale, in conseguenza del quale i diritti sociali (almeno nell'Europa occidentale) sono stati rafforzati in tre direzioni principali: ampliati in termini di contenuti; sostanzialmente estesi a tutti i cittadini; e stabilizzati sul piano istituzionale. Diritti come quelli alla pensione, alla tutela sanitaria, all'istruzione, all'abitazione, al mantenimento del reddito in caso di malattia e disoccupazione involontaria sono così divenuti ingredienti essenziali e parte integrante del sistema sociale, politico ed economico delle moderne democrazie industriali»¹.

Questo scenario ha evidenziato, però, alcune discrepanze in relazione ai diversi modelli di *welfare* adottati dai diversi paesi europei.

L'elemento che ha accomunato la politica sociale dell'intera Europa è stato l'aumento della spesa sociale, anche se (proprio in ambito

1. G. Ponzini, *I sistemi di welfare negli anni Novanta: il contesto storico e istituzionale*, in E. Pugliese (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004*, Donzelli, Roma 2004, p. 4.

europeo a differenza del sistema americano) a causa delle diverse “applicazioni” si sono accertate delle discrepanze.

Così, il sistema scandinavo (quello universalistico), basato «sulla fiscalità generale per quanto riguarda il finanziamento del sistema»², si è dimostrato (al di là delle aspettative) in grado di tutelare tutti i soggetti della collettività nazionale, in gran parte finanziati attraverso il meccanismo contributivo e rivolti in primo luogo agli occupati, diffuso in Germania e nell’area centro-europea, in Francia e in Italia.

E ancora sono emerse altre importanti differenze che possono essere ricondotte alle diverse disponibilità finanziarie, organizzative e politico-gestionali:

A partire dalla metà degli anni Settanta, una serie di mutamenti del contesto economico e sociale hanno cominciato a creare serie difficoltà ai sistemi di *welfare*. L’elemento più immediatamente evidente è stato la fine dell’età dell’oro del capitalismo del benessere, evidenziata nel 1973 dalla prima crisi petrolifera e dai suoi effetti diretti, tradotti nel dimezzamento dei tassi di crescita del PIL e nell’avvio di una lunga fase di crescita lenta dell’economia, caratterizzata dalla contrazione delle risorse disponibili sul fronte della spesa pubblica, da livelli di disoccupazione sensibilmente superiori ai limiti considerati fisiologici, e dalla progressiva erosione dei livelli di benessere delle famiglie. Accanto a tale fenomeno, si sono però manifestati, con crescente visibilità, altri importanti processi di mutamento della struttura sociale ed economica, con conseguenze altrettanto significative in rapporto alla sostenibilità e all’adeguatezza dei sistemi di *welfare*³.

Pertanto il sistema delle politiche sociali ancorato al modello del *welfare state* (come giustamente afferma anche Pierpaolo Donati)⁴ entra in crisi per una concomitanza di fattori, per una sequenza di errori di valutazione, per una miopia politica e gestionale del sistema stesso⁵.

Tra questi fattori di cambiamento possiamo ricordare, con una personale rilettura:

- le tendenze demografiche;
- le storture della globalizzazione;
- il capitale umano;

2. Ivi, p. 5.

3. *Ibid.*

4. P. Donati, *Le frontiere della politica sociale*, FrancoAngeli, Milano 1985.

5. Su questo tema cfr. anche P. Donati, *Ripensare il welfare in Europa: oltre il lib/lab, verso un nuovo «complesso societario»*, in “Sociologia e politiche sociali”, 1, 1, 1998, pp. 9-52.

- l'individualismo e il privatismo⁶;
- le storture (specialmente in Italia) dei sistemi fiscali.

Prenderò in considerazione soltanto i primi tre fattori di cambiamento che meritano, a mio avviso, un successivo approfondimento e un'ulteriore attenzione. Partiamo dal primo punto.

- *Le tendenze demografiche.* È acclarato che la situazione demografica dell'Europa ha segnato un netto passo indietro; l'aumento dei tassi di invecchiamento della popolazione ha rappresentato e rappresenta un motivo di preoccupazione anche perché ciò ha visto una crescita delle spese per le pensioni e sanitarie.

La crescente divergenza nelle traiettorie demografiche tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, causata dal recupero nei livelli di fertilità statunitensi e dall'aumento dell'immigrazione negli Stati Uniti, persisterà: mentre la popolazione nell'Unione Europea stagnerà e comincerà a diminuire con un'accelerazione improvvisa del tasso di dipendenza, la popolazione e la manodopera statunitensi continueranno a crescere. Nel frattempo, l'invecchiamento e la diminuzione della popolazione giapponese continueranno a una velocità maggiore rispetto all'Unione Europea. Queste differenze avranno implicazioni economiche e strategiche importanti a medio e a lungo termine.

Di fronte a questa situazione è fondamentale che l'occupazione porti un maggior contributo alla crescita in Europa, in accordo con gli obiettivi fissati fin dal 2000. Infatti, se prendiamo gli attuali tassi di occupazione (anche se quello che più ci interessa è il dato demografico sebbene legato alle politiche di crescita e sviluppo economico), notiamo che sono ancora troppo bassi e le ultime vicende dell'Eurozona confermano come occorra un maggiore sforzo da parte degli Stati membri per centrare l'obiettivo del 70% che era stato fissato (e disatteso) per il 2010 e che potrebbe essere raggiunto solo se si riuscisse ad arrivare ai livelli registrati alla fine degli anni Novanta. Questa situazione, che nel complesso è deludente, è dovuta soprattutto alla persistenza di ostacoli strutturali nei mercati del lavoro. Comparata con i risultati della metà e della fine degli Novanta e con i primi anni del 2000, la crescita economica si è quasi dimezzata. Come indicato nei vari rapporti della Commissione Europea, dopo svariati anni di forte creazione di posti di lavoro che ha permesso al tasso di occupazione di raggiungere il 64,3% nel 2002, la crescita dell'occupazione

6. I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma 2002.

nell'UE dei 15 è arrivata a un punto morto all'inizio del 2003 (ed è aumentata lentamente solo dopo il 2004-05). Sebbene nei paesi dell'UE dei 15 l'aumento della disoccupazione sia relativamente basso (8% nel mese di novembre 2003) il livello è relativamente alto se paragonato a quello degli Stati Uniti e del Giappone. Nello stesso tempo, la disoccupazione di lunga durata è al 3%, con tassi leggermente più alti per le donne. Nei nuovi Stati membri il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 15%, la disoccupazione di lunga durata si attesta intorno all'8%, ed è un poco maggiore tra la popolazione femminile. In contrapposizione a quanto succede negli Stati Uniti, la crescita media di produttività per persona impiegata nell'UE a 15 è diminuita a partire dagli anni Novanta stabilizzandosi intorno all'1%.

Il 1° gennaio 2003 la popolazione stimata dei dieci nuovi Stati membri dell'UE era di 74,3 milioni di persone comparata a quasi 379 milioni di abitanti dei paesi dell'UE.

L'allargamento dell'UE ha quindi portato la sua popolazione ad un aumento di quasi il 20%, per un totale di più di 453 milioni di abitanti.

Con l'allargamento, la percentuale dei 6,3 miliardi di abitanti che vivono nell'UE è aumentata dal 6,1% al 7,2% rendendo l'Unione la terza entità politica per popolazione dopo la Cina (quasi 1,3 miliardi alla metà del 2003) e l'India (1,1 miliardi), ma più grande del 55% rispetto agli Stati Uniti (292 milioni) e 3,5 volte più grande del Giappone (128 milioni).

Tuttavia, la percentuale di popolazione mondiale che vive nei paesi dell'UE allargata è diminuita durante il XX secolo e continuerà a diminuire nei prossimi decenni a causa della rapida crescita demografica nei paesi in via di sviluppo. L'UE a 25 paesi dovrebbe costituire meno del 6% della popolazione nel 2030⁷. La situazione rimane sostanzialmente immutata con l'UE a 27 paesi. Questo quadro, già di per sé deprimente, sbiadisce e cambia drasticamente la *vision* stessa delle politiche dell'Eurozona se comparato con l'ultimo rapporto del novembre 2011, nel quale la Commissione Europea mette in risalto come la ripresa economica dell'UE si sia fermata e che secondo le previsioni la stagnazione del PIL nell'UE si trascinerà ben oltre il primo trimestre

7. Su queste tematiche si rimanda ad una lettura approfondita dell'articolato *paper* di L. G. Frudà, *Politiche sociali: dall'emergenza al progetto per correggere le patologie strutturali del sistema Italia*, in M. Simone (a cura di), *Il bene comune oggi: un impegno che viene da lontano*, Atti della 45^a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, Edizioni Dehoniane, Bologna 2008, pp. 279-308. Cfr. anche Commissione Europea, atti 2003 e 2011.

2012, con una crescita per l'intero 2012 intorno allo 0,5% e una lenta ripresa entro il 2013, dell'ordine dell'1,5%. Questa situazione verrà aggravata dai mancati miglioramenti concreti sul mercato del lavoro e la disoccupazione non si muoverà dagli alti livelli attuali, intorno al 9,5%, anche se l'inflazione dovrebbe ritornare sotto il 2% nei mesi a venire. Il documento della Commissione Europea prosegue con le previsioni sul risanamento dei conti pubblici: infatti, entro il 2013 i disavanzi dovrebbero diminuire fino ad attestarsi leggermente sopra il 3%, a politiche invariate. Tutto ciò porterà a ripercussioni non ancora chiare.

– *Le storture della globalizzazione.* Accanto a questi effetti, non possiamo non menzionare anche l'effetto scatenante: la globalizzazione. Secondo la definizione più accreditata (quella di Held, McGraw, Goldblat-Perraton, del 1999, riportata da Fabrizio Maimone)⁸, è un processo che: *a)* estende attività, politiche ed economiche, attraverso le frontiere politiche, le regioni e i continenti; *b)* intensifica la nostra dipendenza reciproca con il progressivo aumento dei flussi di commercio, investimenti, finanza, migrazione e cultura; *c)* accelera "il mondo", attraverso i nuovi sistemi di trasporto e comunicazione; *d)* determina un maggiore impatto degli eventi remoti sulla nostra vita, abbattendo le barriere tra affari interni dei singoli Stati ed eventi esterni.

Una lettura che possiamo dare, tratta proprio da questa definizione, e date le caratteristiche del fenomeno che ha assunto una rilevanza inaspettata, è quella che gli Stati europei sono stati messi in crisi in quanto hanno adottato il modello di Stato sociale che ha rallentato la loro crescita economica; di conseguenza i costi per le politiche sociali hanno appesantito il sistema paese riducendone la competitività tout-court.

Possiamo dire che la globalizzazione ha reso obsoleto lo schema economico elaborato da Keynes. Non è più vero che per dare impulso all'economia è sufficiente ridurre i tassi di interesse e incrementare la spesa pubblica e che per frenarla (se c'è un rischio di inflazione) è sufficiente aumentare i tassi. In un'economia senza confini territoriali, l'espansione della domanda in un paese può causare una crescita occupazionale in un paese diverso nel quale vengono prodotti i beni più richiesti. Oppure può non avere riflessi positivi sull'occupazione

8. F. Maimone, *Globalizzazione*, in P. Malizia (a cura di), *Il linguaggio della società*, FrancoAngeli, Milano 2004.

perché la produttività può essere ottenuta con l'innovazione tecnologica, inoltre la riduzione dei tassi di interesse può indurre a portare all'estero i capitali. D'altra parte, il rallentamento della crescita economica, che produce comunque un aumento della disoccupazione strutturale, rende difficile nel lungo periodo mantenere livelli elevati di spesa pubblica.

Ma la globalizzazione, quale fenomeno complesso, ha nei suoi geni anche una sorta di automedicamento: al contrario di quanto pensa Ritzer (colui che ha coniato il fortunato termine *macdonaldizzazione* della tardo-modernità), due anime convivono nello stesso fenomeno e una di questa è la *localizzazione*, come appunto afferma Robertson, quale rafforzamento di identità locali. Ciò ci permette di sostituire al termine *globalizzazione* quello di *glocalizzazione*, una sorta di fusione tra globalizzazione e localizzazione. Tutto questo, come appunto afferma Geertz⁹, comporta un aumento delle nuove differenziazioni e a interconnessioni sempre più globali fanno da contraltare divisioni sempre più intricate: cosmopolitismo e provincialismo non sono più in contrasto, anzi, sono interconnessi e si rafforzano a vicenda. Ritorna, pertanto, una provocazione: può anche la *globalizzazione* così come l'abbiamo accennata, essere uno strumento per la riprogettazione del territorio? Credo di sì. Infatti, lo scavalco del concetto di modello urbanistico rappresenta una delle innovazioni intervenute sia in ambito normativo che nelle prassi delle amministrazioni locali, anche in risposta a una nuova richiesta di qualità nei servizi e nelle prestazioni delle città quali luoghi dell'azione sociale. Tale esigenza va messa in relazione, da una parte, al ruolo sempre più pronunciato che le città vengono assumendo come soggetti della cooperazione e della competizione territoriale e, dall'altra, all'evoluzione dei paradigmi di *welfare*: obiettivi nei quali si riassumono, in estrema sintesi, risposte a una domanda di maggior efficienza dei sistemi urbani, ma anche di maggiore equità e di democrazia delle città come strutture di convivenza.

– *Il capitale umano*. A questo punto vorrei concentrarmi brevemente sullo *sviluppo locale*, luogo di esplosione del capitale umano, strettamente legato al fenomeno della globalizzazione. Lo sviluppo di un sistema produttivo appare sempre più legato allo sviluppo del suo territorio, intendendo per territorio non soltanto l'aspetto geografico,

9. C. Geertz, *Mondi globali, mondi locali*, il Mulino, Bologna 2007 (ed. or. 1999).

macroeconomico, ma anche tutti quei soggetti pubblici e privati e quei fattori che contribuiscono a fornire una configurazione a un contesto sociale, economico e istituzionale e a determinare la sua competitività. Rientrano in questo contesto le istituzioni pubbliche, le forze imprenditoriali e lavoratrici con le loro conoscenze tecnologiche e le loro attitudini, le infrastrutture economiche e sociali, l'assetto urbanistico, le scuole, le banche locali, i servizi ecc. L'azione politica deve essere diretta a sviluppare queste componenti e a costruire legami idonei al perseguimento di obiettivi di crescita collettiva.

Il dibattito sullo sviluppo locale deve cimentarsi con il generale processo di globalizzazione delle economie moderne che sposta la competizione su scala sopranazionale e che necessariamente chiama a una profonda riflessione i teorici e i *policy makers* dello sviluppo locale circa le sfide che questi grandi cambiamenti economico-istituzionali impongono sulle economie urbane e rurali. La sfida più grande sarà quella della sostenibilità locale, intesa come sviluppo compatibile con il contesto sociourbano (ambientale ed economico di coesione sociale, in definitiva un nuovo *welfare municipale*), che diventa un assetto strategico con il quale competere a livello globale.

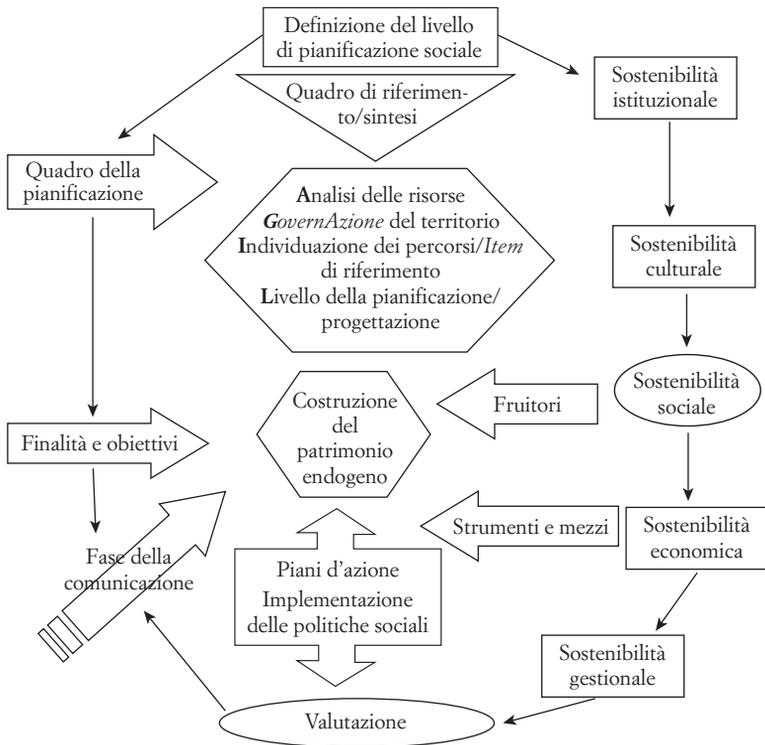
Tali sfide richiedono una nuova definizione degli assetti territoriali a tutti i livelli d'intervento ma, soprattutto, un'attenta analisi empirica con metodologie sia qualitative che quantitative. Nuove politiche sociali, nuove prospettive di indagine, nuove metodologie per nuove progettazioni.

Nel campo delle pratiche di pianificazione del patrimonio culturale, il concetto di Interpretative Planning è apparso negli USA a partire dagli anni Cinquanta e il suo utilizzo è oggi molto diffuso in numerosi paesi di cultura anglosassone. In ambito europeo lo strumento del piano d'interpretazione viene introdotto negli anni Ottanta e individua, suggerisce e consolida la strategia interpretativa dei valori del territorio come matrice per la costruzione di uno sviluppo fondato sulle risorse endogene delle comunità locali.

Dal punto di vista operativo si traduce in un'ottica di generale razionalizzazione delle risorse, delle metodologie e degli strumenti interpretativi dell'identità dei luoghi, funzionali all'avvio di *piani di comprensione culturale* agendo, da un lato, su tutti i settori di attività e di servizi e, dall'altro, mettendo la popolazione in relazione con il *patrimonio endogeno* del territorio di riferimento mediante una tensione propositiva verso la complessità e la valutazione delle interrelazioni scaturenti da tali dinamiche: attraverso questo procedimento concet-

FIGURA 12.1

Schema di pianificazione/progettazione. Flow-chart operativo



tuale-operativo si potrà giungere a un collegamento con lo sviluppo sociourbano.

In pratica, si potrebbe pensare ad un percorso (qui solo abbozzato e passibile di modifiche o sostituzioni) come schematizzato in FIG. 12.1.

Il termine *pianificazione/progettazione*, inteso come esplorazione (*illuminata* teoricamente) delle opzioni possibili, e fra esse di quelle desiderabili, e come definizione degli strumenti per raggiungerle, è “di recente” entrato nel dibattito sociopolitico. Per la sua “attenzione” verso nuovi modelli di *welfare*, verso la sfera dei servizi, il termine si coniuga molto bene con quello di *politica sociale applicata* o come «traduzione degli indirizzi e degli obiettivi delle politiche sociali in specifiche scelte operative (interventi), tesi a incidere e/o modificare

la qualità della vita di una collettività, incrementandone il benessere, ovvero riducendo i fattori di rischio»¹⁰.

Proprio per la sua giovane affermazione come scienza, ancora oggi è aperto il dibattito su una sua chiara definizione; in ogni caso possiamo meglio delinearne il campo d'azione definendola come quella pratica che vede il coinvolgimento, all'interno di un variegato processo sociale (e politico), di una pluralità di soggetti all'interno di un sistema sociale.

Proprio per la presenza di questa pluralità di attori, di un sistema sociale complesso e di una rete di bisogni del vivere umano, la *pianificazione/progettazione sociale* andrà coinvolgendo una molteplicità di decisori (i *local authorities*), di *esperti*, di operatori e di utenti/clienti ognuno portatore di esigenze e bisogni diversificati; essa sarà intesa come la

messa in atto di strumenti logicamente concatenati e ritenuti efficaci per raggiungere finalità assunte come centrali in una determinata società e cultura e dovrà partire dalla comprensione di queste ultime, dalla conoscenza dei suoi elementi strutturali e, contemporaneamente, dal senso che questi ricevono dalla costellazione dei valori cui i soggetti si riferiscono nel loro comportamento individuale e soprattutto sociale (in quanto standardizzato in seguito alle aspettative degli altri, al controllo sociale ecc.). [...] Pur apparendo come una tecnica appartiene ad una tipologia della società, ne è una tecnica sì ma nel senso che essa fa parte di un fondamentale processo di creazione dell'universo culturale, dei mezzi per realizzare le connessioni di senso fra realtà materiale e simbolica.

Ne consegue che la pianificazione sociale rappresenta uno dei momenti rilevanti della costruzione sociale della realtà¹¹.

Rappresenta anche un momento estremamente delicato e complicato: le difficoltà nascono proprio nell'affrontare settori, tempi e soggetti diversi (l'attività di pianificazione/progettazione si svolge in sedi istituzionali differenti: enti locali, regionali e sovraregionali, al Terzo settore e, in moltissimi casi, attraverso la mediazione delle strutture sopranazionali).

Per questa evidente difficoltà occorre una necessaria pratica di coordinamento (allo scopo di "arginare" qualunque forma di concorrenza e i conflitti) che permetta una migliore convergenza di strumenti di accordo mediante un a un riconoscimento di obiettivi e fini

10. P. Di Nicola, *La rete: metafora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*, FrancoAngeli, Milano 1998, p. 225.

11. A. Scaglia (a cura di), *Regole e libertà. Pianificazione sociale, teoria sociologica, ambiti e tecniche d'intervento*, FrancoAngeli, Milano 1999, pp. 14-5.

comuni che si pongono al di sopra (per certi versi) dei *local authorities* quali soggetti “promotori” della *pianificazione/progettazione sociale*; dunque, non solo attività normativa, ma anche pratica di mediazione. La *pianificazione/progettazione sociale* passa, pertanto, anche dall’attività normativa concatenata attraverso le diverse fasi che nel tempo hanno rappresentato tappe importanti della vita politica e sociale del nostro paese.

Brevemente saranno riassunte nella TAB. 12.1¹².

TABELLA 12.1

La programmazione sociale in Italia

Dimensioni	Prima metà anni Settanta	D.P.R. 616/1977 leggi regionali riordino funzioni socio-assistenziali	Fine anni Ottanta, prima metà anni Novanta	Seconda metà anni Novanta	Legge quadro servizi sociali
Ruolo della program- mazione	Margi- nale con interventi frammen- tari con pluralità di enti operanti	Passaggio dall’assisten- za al sistema dei servizi sociali	Diffusione di piani territoriali debole	Rilancio del- la program- mazione in alcune leggi rilevanti	Rilevante. Percorre il sistema dei ser- vizi sociali nella sua interezza e comprende tutti i livelli territoriali, ma non è la sede cruciale per lo sviluppo del settore
Stile della program- mazione	Sinottico, pre- scrittivi, interna alla program- mazione economica generale	Livelli perife- rici con com- piti attuativi di indicazioni che derivano dal “centro”	Scarsa- mente prescrittivi, distributi- va, promo- zionale	Promozio- nale, non prescrittivi, decentrata con un nivel- lo decisiona- le debole	Promozionale, sebbene spesso assuma un’otti- ca di controllo. Livelli perife- rici con ampia autonomia

(segue)

12. R. Siza, *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, FrancoAngeli, Milano 2002. Cfr. anche P. Donati (a cura di), *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Carocci, Roma 2004².

TABELLA 12.1 (segue)

Dimensioni	Prima metà anni Settanta	D.P.R. 616/1977 leggi regionali riordino funzioni socio-assistenziali	Fine anni Ottanta, prima metà anni Novanta	Seconda metà anni Novanta	Legge quadro servizi sociali
Ambito d'inter- vento	Raziona- lizzazione singolo intervento senza tener conto delle frammen- tazioni di sistema	Raziona- lizzazione intervento pubblico, rispetto alla generalità de- gli interventi	Raziona- lizzazione intervento pubblico con prime attenzio- ni Terzo settore	Pluralità di soggetti del <i>welfare mix</i> con preva- lenza ruolo pubblico	Pluralità di soggetti del <i>welfare</i> <i>mix</i> con una prevalenza del ruolo pubblico nel suo ruolo di orientamento e mobilitazione
Direzione coordina- mento	Singolo ente pub- blico non coordinato	Coordi- namento complesso (comune/ interventi sanitari)	Coordi- namento sociale con la pluralità di interven- ti dell'ente locale e del- la scuola	Coordina- mento fina- lizzato alla realizzazione di un piano. Si sviluppa in maniera "imperfetta" dal basso verso l'alto	Concertazione a livello terri- toriale, coope- razione degli interventi so- ciali con la plu- ralità degli in- terventi dell'en- te locale e del Terzo settore

Fonte: da Donati (a cura di), *Fondamenti di politica sociale*, cit.

All'interno di questo scenario (seppur schematicamente delineato), si inseriscono nuove considerazioni proprio alla luce dei nuovi modelli di *welfare*: la *pianificazione/progettazione sociale* andrà allora a rappresentare un ambito teorico-pratico che sostanzia la politica sociale senza per questo esaurirla. Per questo si passerà dall'uso del termine di programmazione come costruzione di sistemi interorganizzativi per passare a quello di reti interorganizzative. Ciò esprime una innovazione paradigmatica. Nel dibattito ormai annoso sulla riforma del *welfare state* si può considerare acquisizione comune il fatto che le politiche sociali debbano essere riformulate su modelli di rete che prevedano la cooperazione, a fianco dei servizi pubblici, di imprese di mercato, del TS e delle reti familiari di sostegno»¹³.

13. I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma 2002, p. 83.

Possiamo, pertanto, ancora meglio definire la *pianificazione/progettazione sociale* come un procedimento attraverso il quale vengono stabilite le linee direttive generali, adattate e adattabili, che abbiano come riferimento decisioni e previsioni future.

Tra gli elementi distintivi troviamo:

- la scelta degli obiettivi da conseguire;
- la volontà di agire secondo un'idea di ricaduta nel futuro;
- il costante trasferimento degli indirizzi di politica generale nei piani e nei programmi progettati;
- la retroazione dei risultati.

Per molto tempo l'attività di *pianificazione/progettazione sociale* è stata caratterizzata da processi decisionali a ricaduta dall'alto verso il basso; alla luce di quanto detto finora, la nuova metodologia proposta sarà quella di un coinvolgimento dei diversi attori sociali chiamati a confrontarsi per giungere alla definizione di linee programmatiche comuni per il raggiungimento di un benessere sociale collettivo mediante un coinvolgimento dal basso e mediante, pertanto, di un processo *bottom-up*.

In una recente pubblicazione on line di presentazione del CERST (Centro di ricerca per lo sviluppo del territorio dell'Università Carlo Cattaneo-LIUC) – che qui riporterò quasi per intero e che ben ne rappresenta l'interesse di studio oramai diffuso – si legge che la pianificazione territoriale in Italia non è mai stata oggetto di attenta valutazione interdisciplinare. Quello che qui si vuole affermare è che la lettura interdisciplinare deve permettere l'analisi delle medesime dinamiche territoriali attraverso angolature differenti.

Diviene pertanto essenziale studiare il territorio dal punto di vista economico, geografico, geopolitico, sociale, urbano, storico e culturale.

A monte di ogni progetto di pianificazione dello sviluppo del territorio deve esserci una visione di medio e lungo periodo che riguardi non solo il settore dell'intervento (per esempio, un intervento di natura economica) ma che pensi al "divenire" del territorio in questione per tutto ciò che lo concerne.

Un territorio è inclusivo di ogni azione umana che vi avviene e quindi ogni intervento di pianificazione ne tocca inesorabilmente, in modo più o meno diretto, il tessuto sociale.

Questo accade in un gioco di ripercussioni di scale di cui è difficile controllare tutti gli effetti. Uno degli elementi chiave della pianificazione territoriale, nel nuovo contesto istituzionale sia legislativo che consuetudinaria, è proprio il bisogno di prendere in considerazione gli interventi che ciascuno attore politico e amministrativo attua al proprio livello.

Un intervento fatto dall'attore provinciale deve prima di tutto prendere in considerazione le diversità contenute sul proprio territorio e quindi "calibrare" il tiro rispetto a questo; al tempo stesso deve prendere in considerazione le strategie dei comuni della stessa provincia. I sindaci, per quanto spesso limitati dalle proprie capacità finanziarie, hanno una propria linea di sviluppo, spesso si uniscono con altri comuni e riescono a mettere in atto diverse azioni d'intervento. [...]

Nelle economie moderne, il problema della compatibilità dei piani programmatici (compatibilità tra il piano a lungo termine e gli altri), assume a differenza del passato una notevole importanza, soprattutto per il grado di responsabilità dei singoli livelli istituzionali e delle loro amministrazioni; inoltre l'unità dimensionale dei singoli programmi non può, in un sistema paese basato sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, essere lasciata al caso. In molti casi, il programma di sviluppo è conveniente solo se è possibile prevedere una crescita endogena per un periodo coerente con le strategie di sviluppo dei livelli superiori e a condizioni economiche con segno positivo. La maggior parte delle scelte delle amministrazioni pubbliche riguardano azioni che possono essere valutate soltanto in un orizzonte temporale misto: a lungo termine per gli effetti che produrrà e a breve-medio per le risorse impiegate e per le azioni da attivare.

Le iniziative, spesso, devono essere decise con un certo anticipo rispetto al momento in cui saranno realizzate (si pensi alla costruzione di grandi infrastrutture), devono essere prese a una certa scala territoriale, devono generare effetti economici positivi, coinvolgendo parallelamente in nuove attività collegate i privati. I metodi con cui può essere attuata la programmazione dipendono dal sistema socioeconomico, dal sistema istituzionale e dai livelli organizzativi raggiunti dall'amministrazione pubblica competente. Lo Stato può limitarsi a svolgere anche un ruolo da notaio per le varie forze economiche e sociali, per i principali operatori e per le associazioni di categoria. In tal caso la programmazione favorisce indirettamente le intese corporative e la conservazione dello *status quo*. Lo Stato, con le sue articolazioni, può, invece, utilizzare il proprio ruolo, orientando le strategie, regolando le politiche avvalendosi degli strumenti consentiti dalla normativa comunitaria, così come analizzato nel capitolo precedente; impostando così le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati, determinando sistemi d'incentivi per ambiti o settori da rafforzare o proteggere, governando attraverso divieti e imposte, diseconomie esterne al fine di garantire uno sviluppo più rapido e meno sperequativo. A questo punto possiamo asserire che con la programmazione si devono poter coordinare efficacemente i programmi pubblici con quelli degli operatori privati. I piani, indipendentemente dall'arco temporale e dagli obiettivi, devono sancire la convergenza tra le strategie adottate dall'operatore pubblico e le azioni degli altri soggetti.

I presupposti principali di uno schema di programmazione [/*Governazione*] sono:

IMPEGNO POLITICO DELLA MAGGIORANZA; MENTALITÀ DELLA CLASSE DIRIGENTE; DISPONIBILITÀ STATISTICHE; CONOSCENZA DEL TERRITORIO; CAPACITÀ TECNICHE ADEGUATE; ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA; DIFFUSA RAPPRESENTANZA.

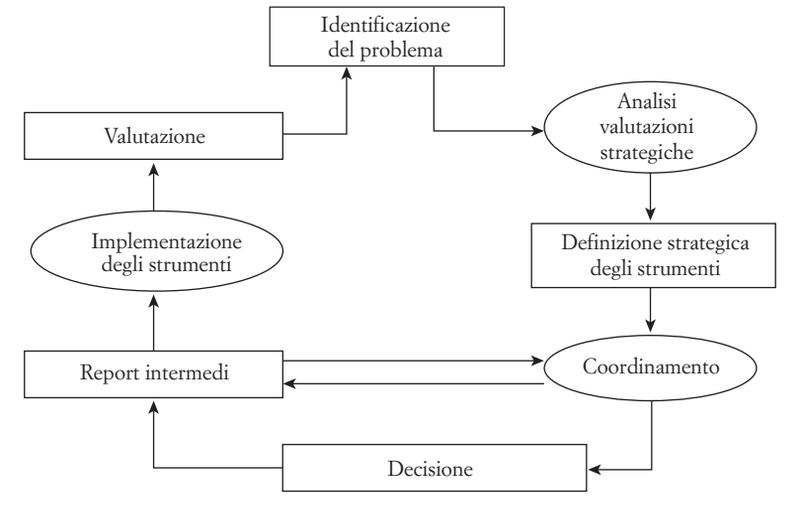
- Per *impegno politico della maggioranza* s'intende la capacità del gruppo (partiti o coalizione) dominante di adottare metodi moderni di analisi delle priorità di sviluppo, che legati al processo di programmazione, rafforzano gli obiettivi politici iniziali della stessa maggioranza. L'impegno maggiore consiste nel mantenere coerente l'azione politica rispetto agli obiettivi programmati.
- La diffusa *mentalità della classe dirigente* in favore della programmazione non si riferisce solo al gruppo che si trova in un quel momento al governo di un paese, una regione o un ente locale, né fa riferimento semplicemente alla burocrazia; si riferisce a tutte le categorie economiche e sociali che contribuiscono al processo di sviluppo, ossia, classe politica, classe intellettuale e parti sociali.
- Le *disponibilità statistiche* sono, nelle dinamiche quotidiane di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, sempre scarsamente considerate; la programmazione senza solide basi statistiche non è attuabile. La formulazione di uno schema di sviluppo è tanto più agevole quanto maggiore è l'attendibilità delle basi statistiche.
- La *conoscenza del territorio* è una variabile decisiva nella formulazione di un piano. Conoscere il territorio su diverse scale (da quella nazionale a quelle regionali, provinciali e locali) e su differenti variabili, consente la formulazione di un sistema di programmazione più coerente con le reali esigenze endogene dell'area a cui si fa riferimento. È oggi impensabile di operare su un territorio senza conoscere a fondo *chi fa che cosa* sul territorio stesso; il peso dei singoli settori economici e delle singole imprese rispetto ai settori d'appartenenza, in termini produttivi, occupazionali, di export, di ricerca e di decine di altre variabili, non può non essere oggetto di studio.
- Le *capacità tecniche adeguate* sono fondamentali. L'utilizzo di tecniche di pianificazione territoriale e pianificazione economica è legato a conoscenze trasversali che possono essere garantite, per una buona programmazione, da gruppi eterogenei che compongono il nucleo centrale di programmazione: gruppi di lavoro costituiti da economisti, giuristi, aziendalisti, ingegneri, geografi, politologi e sociologi.
- *L'organizzazione amministrativa* specifica per la programmazione in molti paesi è stata caratterizzata da strutture centralizzate come gli uffici di pianificazione (nel Regno Unito), le prefetture (in Francia), i ministeri (in Italia). Queste strutture sono però risultate inadeguate quando il percorso regionalista su scala europea ha accelerato la responsabilità degli enti territoriali anche nella fase di programmazione dei processi di sviluppo. Oggi, a più livelli e su diverse scale territoriali, c'è la forte necessità di un'organizzazione tecnico-amministrativa in grado di tradurre gli obiettivi della programmazione in azioni gestionali coerenti.
- Infine la grande importanza della *rappresentanza diffusa*. Quanto più vasta è la rappresentanza che partecipa alla definizione degli obiettivi e alla scelta

delle azioni necessarie, tanto più robusto sarà il programma nella fase esecutiva. Per tale ragione è indispensabile che le fasi di programmazione siano rese pubbliche al fine di consentire ai soggetti destinatari delle stesse di coordinarsi per tempo. Per diffusa rappresentanza s'intende la partecipazione *ex ante* alla definizione dei programmi delle rappresentanze economiche e sociali organizzate e del coinvolgimento, sui temi di specifico interesse delle stesse autonomie funzionali¹⁴.

Alla luce di tutte queste considerazioni – frutto di riletture, riproposizioni, interpretazioni e rielaborazioni – possiamo affermare che il *processo* s'incamminerà attraverso un circuito "virtuoso" (riadattato) della *pianificazione/progettazione sociale* in cui si andranno a incontrare osservazione partecipante, pratica politica, politica sociale e valutazione, in un processo circolare accompagnato da una chiara individuazione degli attori e delle metodologie di programmazione¹⁵ (FIG. 12.2).

FIGURA 12.2

Il circuito "virtuoso" della pianificazione/progettazione sociale



14. CERST (Centro di Ricerca per lo Sviluppo del Territorio)-LIUC (<http://nt-notes.liuc.it/ricerca/cerst.nsf/pagine/pianificazioneeprogrammazoneterritoriale>).

15. F. Cimagalli, *Valutazione e ricerca sociale. Orientamenti di base per gli operatori sociali*, FrancoAngeli, Milano 2003.

In conclusione si può affermare che si è osservato un cambiamento radicale nelle politiche di *pianificazione/progettazione sociale*: in relazione all'aumentata complessità della società si sono modificati bisogni, esigenze e interessi individuali, ma soprattutto è sorta l'esigenza di ricomporre questa molteplicità in un quadro unitario di politica sociale¹⁶.

Pertanto, il modello tradizionale di *welfare* è entrato in crisi perché non più rispondente alle nuove domande di tutela sociale: la definizione di un nuovo modello di *welfare state* passerà quindi attraverso una nuova ridefinizione delle politiche di *pianificazione/progettazione sociale* che si traducono anche in una nuova forma di progettazione del territorio e delle città attraverso una sua *GovernAzione* che permetta di aumentare l'attrazione, l'appeal di un territorio rispetto a un altro senza snaturarne la sua dimensione storico-sociale, mediante l'utilizzo di modelli formali prestabiliti, mediante nuove pratiche e nuove procedure in grado di connettere teoria e pratica.

La città e il suo territorio diventano, così, il luogo ideale dell'attività dell'autogoverno, luogo dove poter fronteggiare con successo le sfide della società contemporanea. Pertanto, se prendiamo come base esemplificativa il Piano strategico (come modalità operativa generale) e la sua funzione di *messa in pratica*, notiamo come rappresenti oltre che un richiamo alla *pratica della ricerca sociale* anche un'agenda utile di impegni e visioni; infatti, i piani strategici (che dovranno diventare i campi fondamentali dove esercitare le attività di *governance* urbana) sono multidisciplinari attività che cooperano insieme per la *vision* di un territorio.

La loro multisetorialità (economica, sociale, culturale ecc.) è il frutto della consapevolezza che la città, e il suo territorio, è "una e molte": è attività a varie scale, che vanno da quella planetaria a quella della vita quotidiana di ciascun soggetto¹⁷.

Alla scala macroterritoriale, l'obiettivo fondamentale della politica urbana è l'individuazione di un modello di sviluppo adatto alle risorse di cui la città dispone, capace di far assumere una posizione favorevole nel quadro internazionale e di creare il presupposto per una buona qualità della vita sociale e della sostenibilità ambientale.

16. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, cit.

17. A. Mela, M. C. Belloni, L. Davico, *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci, Roma 2000. Cfr. anche A. Gasparini, *La sociologia degli spazi. Luoghi, città, società*, Carocci, Roma 2000.

Alla scala microterritoriale, la finalità generale dell'azione politica è quella di creare le condizioni per cui i residenti, ma anche i lavoratori pendolari o i fruitori dei servizi urbani possano trovare un livello il più possibile elevato di qualità della vita.

Da un lato si pone il problema dell'efficienza delle infrastrutture urbane e dei servizi, nonché della loro accessibilità fisica e sociale; dall'altro lato la città deve favorire lo sviluppo di un senso di identificazione simbolica, esprimere l'idea della sicurezza e sollecitare un atteggiamento di cura da parte dei cittadini. Il tutto mediante uno strumento, la *GovernAzione* urbana, che pur attivandosi per acquisire il sostegno di entità di governo di scala nazionale o internazionale, deve attingere alle risorse di cui dispone direttamente (penso a un carattere immateriale: il capitale sociale). Il mutamento nei processi di formazione della città e del territorio, che si manifesta attraverso esiti inconsueti, implica uno spostamento dei paradigmi dell'analisi che hanno al centro la città tradizionale.

Il mutamento delle forme della città è infatti influenzato dal cambiamento dei comportamenti urbani degli abitanti, che sono a loro volta influenzati dalle credenze, dalle aspirazioni, dalle speranze delle comunità, da quello che viene appunto definito il "senso comune", cioè la storia personale e sociale degli uomini in un territorio.

Questo tema pone il problema di una trasformazione del significato stesso del progetto della città e del territorio, che non può che costituirsi in un terreno di condivisione tra sapere tecnico e comune. Ciò richiede la costruzione di uno spazio comunicativo, che favorisca la cooperazione, i "processi di servizio", dove sia possibile coniugare azione e comunicazione per la costruzione di una città condivisa. Per fare questo, l'*urbanista sociale* entra nella sfera dell'azione effettiva, dell'etica, della legittimazione sociale della sua attività, di quelle categorie che ci consentono di rapportarci al senso comune, alle immagini spaziali delle società insediate.

È importante però uscire dal monologo disciplinare (e i sociologi sono oggi alacremente impegnati sui temi del territorio e dell'ambiente, con attività orientate alla soluzione di problemi sociali, attraverso la definizione di piani, progetti, politiche)¹⁸ per aprirsi alle relazioni con altri saperi che l'aiutano a consolidare l'impianto disciplinare per poter dare risposte precise sulla qualità dell'ambiente insediativo, cui il contesto sociale dedica un'attenzione sempre più intensa; un impianto per

18. *Ibid.*

la rappresentazione della conoscenza, che deve farsi più raffinata sia sul piano delle tecniche di analisi territoriale, della simulazione degli scenari, della relazione con altri saperi, sia del dialogo con le tecniche e con il sapere contestuale attraverso le tecniche. «Di ciò ci rendiamo conto quando costruiamo uno scenario del futuro della città»¹⁹.

In questa prospettiva gli interventi multidisciplinari andranno ad affrontare temi di riflessione che riguardano sia i metodi sia le tecniche per trattare, proprio da campi disciplinari diversi, la coerenza dell'attività di pianificazione con le immagini spaziali delle società insediate, assumendo un atteggiamento progettuale, conoscitivo, esplorativo delle possibilità evolutive della realtà, con il quale l'*urbanista sociale* e gli altri interpreti, in una condizione cooperativa, potranno favorire, insieme al sapere comune, una presa di coscienza dei valori delle società e progettare mondi insediativi possibili.

Si conclude, così, il filo ideale che passa tra la "messa in piedi" di un progetto di ricerca e la sua applicazione empirica.

19. Ivi, p. 203.