



Documento di Base

Il documento nasce dall'idea di esplicitare il percorso che ha portato al Convegno, i processi attivati, le criticità emerse, con l'idea di utilizzare la giornata come spazio di elaborazione comune, di valutazione ed anche di maturazione di nuove piste di lavoro su cui sviluppare i lavoro di programmazione partecipata.

A distanza di sei anni dall'elaborazione del primo Piano Sociale di Zona della città di Napoli e alla luce delle trasformazioni intervenute negli assetti istituzionali e organizzativi, è importante *avviare una riflessione sulle esperienze fino ad oggi maturate nel campo della programmazione e del governo delle politiche sociali territoriali.*

I processi di riforma richiedono tempi lunghi per produrre cambiamenti sostanziali e spesso si scontrano con resistenze all'innovazione di diversa natura e origine; proprio per questo una forte attenzione va dedicata a *valutare le azioni messe in campo e i loro effetti*, ad individuare criticità e possibili correttivi, con l'obiettivo complessivo di attivare processi che incidano in maniera effettiva nella costruzione dei sistemi di welfare locale.

A questo va aggiunto che la complessità delle dinamiche e degli attori in gioco in una realtà come quella della città di Napoli rendono estremamente difficile governare i processi di trasformazione e dare coerenza alle strategie attivate.

E', dunque, importante fermarsi a riflettere *sul senso e sul significato della programmazione partecipata nel campo delle politiche sociali* oltre che sulla possibilità di individuare metodi e strumenti efficaci di coinvolgimento e di partecipazione attiva.

Questo l'obiettivo del Convegno Cittadino, che si realizza nell'ambito e a conclusione di un più complessivo progetto di sostegno alle competenze degli attori territoriali nel campo della programmazione partecipata delle politiche sociali a Napoli, che ha visto coinvolti soggetti istituzionali, operatori pubblici e organizzazioni del Terzo Settore delle dieci Municipalità cittadine.

Le esperienze di partecipazione legate alla elaborazione del Piano sociale di Zona, quale strumento per la costruzione del welfare locale, si basano sui *principi della corresponsabilità tra diversi attori e della centralità della comunità locale* quale soggetto attivo nella elaborazione di risposte ai bisogni socialmente rilevanti e permettono di affrontare il tema della partecipazione da più punti di vista:

- la complessità ma anche la necessità del *confronto* tra i diversi attori responsabili della costruzione del sistema integrato di politiche sociali cittadino (referenti delle diverse istituzioni coinvolte, operatori pubblici responsabili della programmazione e gestione dei



servizi, operatori e responsabili di organizzazioni del Terzo Settore impegnati nei servizi spesso gestiti per conto del Comune);

- le sfide e le prospettive per *il lavoro di comunità* quale opportunità per la costruzione di sistemi locali di welfare in grado di attivare le risorse della comunità, sostenere le interconnessioni e le reti formali e informali, promuovere il benessere della comunità;
- l'esigenza di *trasformare e rinnovare le politiche pubbliche e le pratiche amministrative a livello locale per recuperare il rapporto con i cittadini e promuovere la partecipazione democratica alle scelte programmatiche*, sulla base delle esperienze di democrazia partecipativa sviluppatesi negli ultimi anni in diversi settori e ambiti di intervento, che hanno permesso di sperimentare forme interessanti di partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche che riguardano il territorio e la popolazione che lo abita, attivando processi di empowerment e di dialogo e confronto con la comunità amministrata.

1. La programmazione sociale luogo di confronto tra gli attori del welfare cittadino

Nella costruzione del Piano Sociale di Zona sono state messe in campo delle azioni a livello organizzativo e metodologico che consentissero in primo luogo di *attivare lo scambio e il confronto tra alcuni dei protagonisti del welfare cittadino*: operatori pubblici e responsabili di servizi del settore sociale, sanitario, della scuola e della giustizia, operatori del privato sociale e referenti delle principali organizzazioni cittadine del terzo settore che in quanto gestori di servizi (spesso per conto del Comune) si qualificano come esperti tecnici.

In questa fase *la partecipazione dei cittadini non è stata considerata praticabile e anche l'interlocuzione con le piccole organizzazioni e associazioni di cittadinanza attiva è parsa estremamente difficile* vista la complessità e le dimensioni di una grande città come Napoli. Si è dunque scelto di affrontare il tema della partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di rappresentanza solo sul livello delle Municipalità, ambito territoriale più ristretto e per propria vocazione più vicino alle istanze e al dialogo con i cittadini.

La partecipazione e il confronto ha riguardato, dunque, a questo livello i referenti delle diverse istituzioni coinvolte nella costruzione del welfare locale, gli operatori pubblici e del privato sociale impegnati –per lo più con ruoli di coordinamento e di responsabilità – nell'erogazione dei servizi e, sul livello più politico, le organizzazioni sindacali e gli organismi consultivi dell'Amministrazione Comunale.



Modalità organizzative, metodologie e strumenti sperimentati

- Istituzione del *Servizio Programmazione Socio Assistenziale* al quale sono attribuite le funzioni legate alla programmazione e alle azioni di sistema
- Creazione dell'*Ufficio di Piano* quale luogo di coordinamento tra Comune, ASL, scuola e giustizia (molto dedicato all'integrazione socio sanitaria)
- Attivazione di *Tavoli Tematici* composti da referenti (responsabili di servizi) delle istituzioni sopra indicate con compiti di riflessione e valutazione dell'esistente e di riprogrammazione
- Emanazione del *Documento di Indirizzo per l'elaborazione del Piano Sociale di Zona 2007-2009* (maggio 2007)
L'emanazione del Documento di Indirizzo da parte dell'Assessore alle Politiche Sociali ha segnato l'avvio del complessivo processo di programmazione partecipata. Attraverso il Documento di Indirizzo sono state, infatti, fornite le indicazioni necessarie alla realizzazione del percorso di programmazione partecipata attraverso l'individuazione degli attori, degli strumenti, delle metodologie e delle diverse fasi di lavoro.
- *Attivazione e lavoro dei Tavoli Tematici interistituzionali (maggio – giugno 2007)*
I Tavoli Tematici costituiscono le articolazioni funzionali dell'Ufficio di Piano e sono articolati sulla base di aree tematiche il più possibile omogenee: Responsabilità Familiari e Minori, Anziani e Disabili, Immigrazione e Povertà, Dipendenze e Salute Mentale. Ai Tavoli Tematici hanno partecipato i referenti delle istituzioni pubbliche coinvolte nella costruzione del sistema integrato di servizi e interventi sociali. I Tavoli sono stati impegnati nell'analisi del sistema di offerta esistente, attraverso l'utilizzo della tecnica SWOT, che ha consentito di concentrare i lavori sui punti di forza, sui punti di debolezza, sulle prospettive future e sugli ostacoli alla loro realizzazione. I lavori si sono conclusi con la produzione di Documenti di sintesi che hanno costituito il materiale di base per la redazione dell'Agenda Strategica
- *Redazione e pubblicazione dell'Agenda Strategica (luglio 2007)*
L'Agenda Strategica è il prodotto di un lavoro di analisi e di confronto di tipo dinamico e dialettico che ha visto coinvolti sia il livello politico-istituzionale (Assessore e Coordinamento Istituzionale) sia il livello tecnico (Ufficio di Piano e Tavoli Tematici). Si tratta di un documento di lavoro al cui interno sono individuate le questioni più importanti e definiti i primi orientamenti per il Piano di Zona in



termini di temi rilevanti, interpretazioni, principi e percorsi di azione realizzabili, questioni da approfondire e prospettive di lavoro possibili. L'Agenda ha costituito lo strumento di base per il processo di concertazione e confronto con i diversi attori del welfare cittadino, finalizzato alla elaborazione del documento di Piano.

- Il processo di concertazione a livello centrale (settembre 2007)*

I Workshop con il Terzo Settore Cittadino: sono state realizzate quattro giornate di lavoro nell'ambito delle quali le organizzazioni del Terzo Settore cittadino hanno contribuito all'approfondimento degli elementi contenuti nell'Agenda Strategica, sia in termini di analisi e valutazione dell'esistente che di definizione delle aree di innovazione e delle strategie di miglioramento del sistema di welfare cittadino. Ai tavoli hanno partecipato 53 referenti di enti e organizzazioni del privato sociale cittadino.

Gli incontri con la Consulta H: un altro momento importante di concertazione è stato quello realizzato con la Consulta H ed in particolare con il suo Comitato di gestione. Si sono realizzati due incontri con l'Ufficio di Piano nell'ambito dei quali sono state definite le strategie prioritarie di intervento nei confronti delle persone con disabilità.

Gli incontri con le Organizzazioni Sindacali: l'Assessore alla Politiche sociali e l'Ufficio di Piano hanno incontrato CGIL, CISL e UIL per il confronto sulle linee programmatiche triennali. Inoltre l'Ufficio di Piano ha incontrato SPI-CGIL, FNP-CISL e UILP-UIL per discutere delle problematiche relative agli anziani.

Criticità e piste di lavoro

- la scelta dell'approccio da adottare rispetto alla programmazione non è scontata: si confrontano – in modo non sempre esplicito - modelli ispirati a differenti rappresentazioni culturali e metodologiche, con diversi livelli di flessibilità e prescrittività;
- circolano interrogativi su quali spazi di innovazione sono possibili e sulla valutazione della praticabilità tra affrontare in maniera complessiva tutte le questioni aperte o la necessità di mettere a fuoco alcune questioni centrali sulle quali attivare il confronto;
- i rappresentanti delle diverse istituzioni sono portatori di punti di vista diversi e di interessi differenti: è necessario individuare metodologie in grado di far dialogare le parti in causa, mettere in campo strumenti efficaci per la costruzione di visioni condivise e per valorizzare la ricchezza e la varietà dei contributi di ciascuno;



4. la non facile integrazione tra parte pubblica e Terzo Settore nell'individuare luoghi, forme e significati dei processi di confronto; è in corso una trasformazione che investe nei significati, negli assetti organizzativi, nella definizione di funzioni e ruoli sia il Terzo settore sia nella relazione con la parte pubblica nei processi di consultazione, programmazione, gestione.
5. la difficoltà nel definire ruoli e interazioni efficaci tra il livello politico e quello tecnico che dentro l'Amministrazione sono deputati a svolgere funzioni relative alla programmazione;
6. fattori di criticità sono anche relativi ai tempi da dedicare alle attività legate alla programmazione e alla necessità di investire risorse dedicate alla regia e al sostegno dei processi attivati.

2. Decentramento e partecipazione: attivare processi per la costruzione di un welfare di comunità

Lo sviluppo di comunità appare centrale sia per una reale democrazia sia per la realizzazione di politiche sociali efficaci (Martini - Sequi)

A questo primo filone di lavoro, per lo più praticato sul livello centrale, si è affiancato - già a partire dall'elaborazione del primo piano di Zona (nel 2002-2003) - il tentativo di portare su un livello territoriale più piccolo alcuni processi di confronto e partecipazione con gli attori della comunità locale.

Si è dunque scelto di articolare il territorio cittadino in 10 Unità Territoriali di Base che corrispondevano ai dieci Distretti Sanitari della ASL cittadina e che comprendevano una o più (fino a tre) Circoscrizioni. Accanto alla costruzione di luoghi e organismi stabili di coordinamento e confronto, si è provato a sostenere le competenze degli attori territoriali con percorsi formativi e attraverso il sostegno alle esperienze locali.

Nel corso degli ultimi due anni si è avviato il processo di trasformazione amministrativa che ha portato alla nascita delle Municipalità (che sostituiscono le vecchie Circoscrizioni), la cui articolazione ricalca quella delle UTB e alle quali sono affidati compiti amministrativi e gestionali in particolare nel campo delle politiche sociali.



“La coincidenza tra Unità Territoriali di Base e nuove Municipalità offre la possibilità di dare continuità ai processi attivati, cogliendone gli aspetti positivi, e di inserire nell’intero sistema alcuni elementi cruciali – in termini di autonomia e responsabilità decisionale – la cui assenza ha rappresentato fino a questo momento uno dei fattori di maggiore criticità.

Le Municipalità nell’ambito delle politiche sociali oltre ad assumere oneri gestionali precisi, rivestono anche un ruolo di promozione e sostegno della comunità all’interno di un welfare sociale delle responsabilità condivise in cui è data la piena partecipazione a tutti i livelli di governo e di rappresentanza della società civile a concorrere, formulare, realizzare e valutare le politiche sociali cittadine, promuovendo la partecipazione del cittadino, rendendolo co-produttore nell’elaborazione e predisposizione delle politiche volte alla realizzazione dei diritti di cittadinanza.

Il territorio locale infatti rappresenta lo spazio in cui gli attori – beneficiari, operatori pubblici, imprese, gruppi non profit – interagiscono nella produzione di un bene pubblico e in particolare per l’integrazione sociale di soggetti svantaggiati. Esso inoltre è l’ambito in cui è possibile verificare non solo l’efficacia (in termini di capacità di realizzazione) e l’efficienza (in termini di uso delle risorse) delle politiche di lotta alla esclusione sociale, ma anche la loro pertinenza rispetto ai bisogni presenti della popolazione cittadina” (documento interno “Dalle UTB alle Municipalità: quale decentramento per le politiche sociali”).

Le modalità organizzative, le metodologie e gli strumenti sperimentati

La revisione dell’assetto istituzionale e del modello organizzativo è stato oggetto di un lavoro di elaborazione condivisa tra livello centrale e Municipalità. In questo senso l’Ufficio di Piano centrale e i Presidenti delle Municipalità hanno insieme definito le modalità organizzative e i processi legati alla programmazione delle politiche sociali municipali.

Rispetto ai modelli organizzativi la scelta è stata quella di riprodurre – laddove possibile - su scala territoriale il modello istituzionale e organizzativo del livello centrale.

Per questo motivo si sono istituiti in ogni Municipalità un Coordinamento Istituzionale Municipale e un Ufficio di Piano Municipale, che rappresentano sul piano tecnico e su quello politico istituzionale gli organismi per il governo allargato delle politiche sociali municipali.

Anche il coinvolgimento del Terzo Settore è stato immaginato in modo da tener distinti luoghi e contenuti della concertazione.

*L’articolo 10 del Regolamento delle Municipalità prevede l’istituzione della *Consulta delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato*, di cui faranno parte le organizzazioni di tutela dei diritti e la cittadinanza attiva. Un luogo di incontro tra responsabilità istituzionali e responsabilità civiche, attivo trasversalmente sulle diverse tematiche di governo del territorio,*



risulterà strategico per la definizione delle priorità, degli obiettivi e per la verifica della qualità e dell'impatto degli interventi.

Si è avvertita, quindi, la necessità di costruire un luogo di confronto con i soggetti che partecipano attivamente alla costruzione del sistema locale di welfare, che rappresentano interlocutori privilegiati dell'Ufficio di Piano Municipale, sia quale snodo centrale del lavoro di rete sia quali partner per la programmazione di dettaglio dei servizi e degli interventi.

Da questo punto di vista, è stato utile recuperare l'esperienza delle Consulte Territoriali del Terzo Settore di UTB attraverso la creazione di *Tavoli Municipali del Terzo Settore*, quale luogo specifico di incontro e confronto tra le diverse organizzazioni specificamente impegnate direttamente nella realizzazione e erogazione di interventi e servizi nel campo delle politiche sociali.

Ogni Municipalità è stata poi impegnata nell'elaborazione del *Programma Locale di interventi e servizi sociali* (PLISS), nel quale è ricostruito il quadro dei bisogni sociali e delle caratteristiche socio-demografiche del proprio territorio e analizzato il sistema di offerta attivo (sia per interventi gestiti dal livello centrale sia per quelli che ricadono nelle competenze municipali), si individuano possibili linee di sviluppo e – laddove possibile – si programma la realizzazione di iniziative a valere su risorse localmente disponibili, anche in termini di strutture presenti e sinergie tra realtà già attive sul territorio.

I PLISS sono stati poi inseriti nel documento di programmazione cittadino per il prossimo triennio.

Data la coincidenza di diversi processi di innovazione, è stato necessario procedere in maniera parallela alla revisione dell'assetto organizzativo, con l'approvazione dei nuovi regolamenti e l'insediamento degli organismi territoriali, e alla realizzazione di azioni di programmazione partecipata a livello locale secondo le microfasi di seguito indicate:

Livello organizzativo:

1. confronto sulle bozze dei regolamenti;
2. approvazione in Conferenza dei Presidenti delle Municipalità di Regolamenti Unici;
3. ratifica dei Regolamenti nei Consigli Municipali;
4. insediamento e attivazione degli organismi.

Livello programmatico:

1. trasmissione dell'Agenda Strategica agli ex Coordinamenti Territoriali Integrati attraverso i Presidenti delle Municipalità;
2. attivazione di un gruppo di lavoro locale per il Piano di Zona, in attesa della costituzione formale dell'Ufficio di Piano Municipale;
3. redazione del documento conclusivo;
4. approvazione del documento da parte del Presidente e per quanto concerne le azioni socio sanitarie dal Direttore del Distretto Sanitario;
5. ratifica dell'organismo competente della Municipalità;



6. trasmissione all'Ufficio di Piano cittadino per la redazione del Piano di Zona cittadino.

Prospettive di lavoro e criticità emerse

Il processo di decentramento, in corso di realizzazione con immense difficoltà e contraddizioni, consente di riportare, o forse di portare per la prima volta, *al centro dell'attenzione e della riflessione alcuni dei temi legati al welfare di comunità*, allo sviluppo locale, alla valorizzazione delle risorse e delle potenzialità presenti nel territorio, alla costruzione delle reti formali e informali, ma anche alla partecipazione della comunità locale non solo alla individuazione dei bisogni e alla definizione degli obiettivi della programmazione sociale, ma anche alla costruzione di contesti di inclusione.

.... il quartiere di una grande città, il distretto sono ambiti territoriali favorevoli allo sviluppo di approcci comunitari e come spazi privilegiati per la partecipazione dei cittadini. In queste aree esistono vincoli comuni, interdipendenze, influenze reciproche, attività economiche e servizi comuni, una o più culture condivise.... (pg. 21 Martini, Sequi La Comunità Locale)

Promuovere la partecipazione della comunità locale vuol dire lavorare nell'ottica dello sviluppo di comunità attraverso la *creazione di interconnessioni* tra gli attori sociali della comunità, l'individuazione di luoghi e forme per il confronto e per la promozione di una visione condivisa dei problemi e delle soluzioni. Vuol dire in primo luogo *sviluppare il senso di appartenenza, di responsabilità sociale, di coinvolgimento*, ma nello stesso tempo individuare *percorsi praticabili* e credibili rispetto alla possibilità effettiva di incidere sulle scelte di politica che riguardano la comunità locale.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di esperienze e di sperimentazioni volta a promuovere la partecipazione dei cittadini ad alcuni processi decisionali in particolare relativi a scelte relative alla pianificazione del territorio, alla ristrutturazione degli spazi pubblici, alla progettazione di luoghi o servizi di tipo sociale, culturale, aggregativo.

Il filo conduttore di queste pratiche è quello di *rimettere al centro i cittadini e di rivitalizzare il rapporto tra politica e società civile* in una fase di grossa crisi della democrazia rappresentativa nel nostro paese.

Alcune esperienze più strutturate si sono ritrovate intorno al movimento del cosiddetto Nuovo Municipio, che ha provato ad estendere le pratiche di democrazia diretta fino alla sperimentazione di forme di costruzione partecipata del bilancio in piccoli comuni o in articolazioni amministrative di grandi città, come nel caso dei Municipi della città di Roma.



Anche *la progettazione in campo sociale* ha fatto sempre più uso di tecniche per il coinvolgimento dei destinatari degli interventi, anche grazie alle sollecitazioni provenienti dalla Unione europea e degli obblighi spesso imposti per la partecipazione ai bandi per l'accesso ai fondi europei. Parallelamente si sono sviluppate *metodologie e tecniche per la facilitazione e la gestione dei gruppi di lavoro multi-attore e per la gestione di momenti di partecipazione attiva* da parte dei cittadini e di loro rappresentanze.

Anche in questo filone di approcci è rintracciabile il focus sulla *centralità della comunità locale* ed appare particolarmente stimolante il confronto con le esperienze realizzate anche in settori diversi da quello più propriamente sociale non solo per apprendere dalle buone prassi metodologie e strumenti di intervento ma anche perché promuovere lo sviluppo di comunità vuol dire fare i conti con dimensioni e problematiche che complessivamente riguardano il benessere e la vita quotidiana delle persone che abitano un determinato territorio

E' su questa sfida che si sta tentando di sostenere processi di conoscenza e consapevolezza, prima ancora che di formazione tecnica o specialistica all'interno delle *Municipalità che rappresentano l'unica opzione possibile per declinare questo modello di welfare.*

Le direttrici sulle quali si pensa sia utile (e sulle quali si sta tentando di) promuovere processi di protagonismo delle Municipalità sono in sintesi:

- *l'attivazione, la manutenzione e il governo delle reti territoriali* composte dai diversi soggetti che sul territorio della Municipalità operano nel campo delle politiche sociali (ma anche socio-sanitarie; socio-educative,...);
- *l'adozione di strumenti di programmazione delle politiche sociali locali:* abbiamo introdotto per la prima volta quest'anno il Programma Locale dei Servizi e degli Interventi Sociali PLISS di ciascuna Municipalità, allo scopo di *attivare processi* (prima ancora che ottenere prodotti) in grado di mettere al centro della riflessione e del confronto la questione dei bisogni e delle caratteristiche sociali del territorio, la necessità di verificare e valutare i sistemi di offerta esistenti, l'importanza di individuare obiettivi strategici e operativi coerenti e in grado di orientare il lavoro sociale sul territorio;
- *la sperimentazione di forme di partecipazione alle scelte programmatiche* e alla definizione degli orientamenti per il lavoro sociale locale da parte delle diverse componenti della comunità locale (sempre più verso il cittadino, le famiglie, i gruppi di utenti,..)

Le difficoltà e le criticità sono numerose:

1. *il decentramento è ancora in fase di primo avvio:* nelle Municipalità mancano risorse umane, strumentali, competenze, esperienze...; in particolare va rilevata una ancora



scarsa conoscenza delle metodologie della programmazione e progettazione territoriale, a fronte di una competenza rispetto ai compiti istituzionali di presa in carico

2. *le resistenze al cambiamento* emergono nel livello centrale rispetto a processi di decentramento che comportano la necessità di trasformare le prassi ormai consolidate e mettono in crisi gli attuali equilibri modificando di fatto gli assetti e la distribuzione del potere tra centro e territorio;
3. *la poca chiarezza su ruoli e funzioni* nei nuovi assetti organizzativi e le difficoltà ad assumere funzioni programmatiche: è difficile capire chi sono gli attori locali che devono portare avanti il processo e soprattutto definire bene i ruoli e le interazioni tra livello politico, livello tecnico, terzo settore, ecc... . Più in generale vanno verificati gli assetti organizzativi che si è inteso dare (organismi territoriali come il Coordinamento Istituzionale Municipale, l'Ufficio di Piano Municipale, le Consulte e i Tavoli del Terzo Settore);
4. *la debolezza dei Centri di Servizi Sociali Territoriali*: le equipe del servizio sociale professionale presenti in tutti i quartieri della città che hanno sempre rappresentato il presidio del complessivo sistema di politiche sociali cittadine più vicino ai cittadini e alle comunità locali, oggi sono sempre più carenti in termini di risorse umane e disorientati nel passaggio alla competenza delle Municipalità;
5. *le difficoltà nell'integrazione* tra diversi attori sia nel pubblico tra sociale e sanitario, sociale ed educativo sia tra pubblico e terzo settore, sia tra politico e tecnico, sia tra livello centrale e municipale: per la mancanza dei presupposti di base dell'integrazione quali la conoscenza, il riconoscimento, la fiducia reciproca, la disponibilità a costruire insieme, la predisposizione di spazi, tempi, luoghi in cui confrontarsi.