



Forum del Terzo Settore
Lombardia



Politecnico di Milano
Laboratorio di Politiche Sociali



Excursus
Spazio di formazione partecipata

Laboratorio per la COESIONE SOCIALE

Documento finale del Laboratorio per la coesione sociale
29 ottobre 2010

Il Laboratorio per la coesione sociale ha riunito diversi soggetti da anni attivi in pratiche di intervento sociale, spesso impegnati direttamente e con diversi ruoli in progetti di coesione sociale. Insieme a loro hanno collaborato organizzazioni di coordinamento e ricercatori sociali. L'obiettivo è stato quello di confrontarsi, a partire dalle esperienze, sugli obiettivi e sulle metodologie dell'intervento per la coesione sociale. Questo documento consegna a noi stessi e agli interlocutori istituzionali, sia pubblici sia privati, i risultati della nostra riflessione.

1. La coesione sociale è oggi un tema di moda. Nonostante il termine sia entrato nel linguaggio corrente e abbia ottenuto un suo successo comunicativo, a ciò non è seguita finora una precisazione del suo significato specifico. Le istituzioni pubbliche e private che promuovono progetti e politiche per la coesione sociale propongono concetti molto ampi, lasciando agli attori del territorio una declinazione più precisa e specifica di questo termine. È un approccio corretto, che offre opportunità alle organizzazioni che operano sul territorio con finalità sociali, ma la confusione terminologica e concettuale richiede uno sforzo ulteriore di precisazione e di confronto. Non finalizzato alla mera chiarificazione concettuale, ma a comprendere in che senso la coesione sociale possa costituire un obiettivo valido per l'intervento sociale. Il tentativo è quello di chiarire se e in che termini la coesione sociale è una condizione necessaria per lo sviluppo sia economico sia sociale del territorio.
2. I progetti di coesione sociale in corso di realizzazione e su cui abbiamo avuto modo di riflettere costituiscono programmi complessi, organizzati intorno a un sistema di intervento composto da diverse misure, ognuna delle quali funziona bene solo se ben assemblata con le altre. Gli esiti dei programmi sono difficilmente prevedibili. Il sistema degli attori è plurale e richiede un coordinamento continuo. Si tratta in altre parole di un intervento che ha le caratteristiche proprie di un processo emergente, che va accompagnato e valutato senza forzature eccessive sui risultati o sugli esiti dei progetti specifici, ma considerando e proteggendo la globalità e la dinamicità del processo. Di questa caratteristica emergente siamo così convinti che da essa proponiamo di trarre alcune conseguenze metodologiche e teoriche. Emergente non significa vago oppure inconcludente, ma aperto a esiti incerti, che richiedono una forte capacità di lettura e di riprogettazione in itinere. Emergente non significa senza obiettivi o sfuocato, ma anzi richiede la definizione costante e verificata di obiettivi praticabili; indica una continua riprogettazione degli interventi al fine di seguire l'evoluzione del contesto e riposizionamento degli attori.

3. Ci siamo chiesti più volte, nel corso del nostro confronto, quale fosse il significato del termine coesione sociale. Dalla nostra esperienza affiora un chiaro significato, che tuttavia ci lascia insoddisfatti. Coesione sociale rinvia all'idea di relazioni sociali dense e forti, costruite sulla base di una qualche appartenenza o solidarietà territoriale. I progetti di coesione sociale che sviluppiamo sono in effetti focalizzati intorno alla valorizzazione delle relazioni e dello scambio, all'assunzione collettiva di responsabilità. L'attenzione alla rete di relazioni non coinvolge solo i cittadini, la società civile e le agenzie di rappresentanza e non è assicurata dalla semplice moltiplicazione degli attori. La si esercita nella ricerca della responsabilità piena ed effettiva di ciascuno alla costruzione di un efficace e di un sostenibile sistema di welfare. Nel merito favorire la coesione sociale significa porsi obiettivi di lungo periodo, cercare nel protagonismo delle persone e delle formazioni sociali il fattore principale per contrastare e interpretare la frammentazione e per prendere in carico e sostenere il sistema delle risposte ai bisogni. Sostenere la coesione sociale significa privilegiare questa dimensione piuttosto che quella più tradizionale dell'intervento sulle emergenze sociali. Rete e identità territoriale sono quindi i nostri principi guida, poiché i sistemi di relazione fondati localmente assumono un senso nel momento in cui c'è la capacità di riconoscersi nel territorio. La domanda diventa allora come esercitare questo riconoscimento, come rafforzare e qualificare le dotazioni della persona e delle loro esperienze organizzate, la loro capacità di collegarsi per rendere più solido ed efficace il sistema di relazioni che riduce la vulnerabilità dei singoli e l'insicurezza delle comunità.
4. Questa attenzione alla rete e alle relazioni territoriali può costituire il fine caratterizzante della nostra azione di coesione sociale? La nostra risposta è negativa. La rete è il mezzo per la coesione sociale, ma non costituisce lo scopo fondamentale del nostro intervento. Lo scopo ha a che vedere con la fragilità dei territori in cui operiamo. Un territorio coeso, non vulnerabile, è un territorio che innanzitutto è in grado di dotare i suoi abitanti di alcune condizioni minime che consentano loro di non cadere nei rischi e nelle fragilità che sono potenzialmente o effettivamente presenti in quello stesso territorio. Promuovere la coesione sociale in un territorio fragile ha a che vedere con il suo sviluppo sociale ed economico, con il superamento dei processi che determinano l'inclusione e/o l'esclusione di parte dei suoi abitanti. Possiamo pertanto assumere che l'estensione della vulnerabilità a fasce sempre più ampie della popolazione dà un senso all'includere chi rimane escluso solo e nella misura in cui riesce a misurare le forze di coesione delle comunità. Possiamo affermare che la coesione sociale è una condizione di stato delle comunità e non un'azione che vede un soggetto o una forza includere un altro soggetto escluso. Gli interventi di promozione della coesione sociale hanno quindi a che fare con la volontà di identificare una cornice di senso per gli interventi finalizzati allo sviluppo o all'inclusione; non possono che coinvolgere l'intera popolazione tendendo a superare la distinzione fra produttori e fruitori delle risposte.
5. Si tratta di una sfida difficile, quasi impossibile se confrontiamo i mezzi di cui disponiamo con la vastità e la crudezza dei processi sociali ed economici che rendono fragili i territori in cui interveniamo. La coesione sociale di questi territori non è un elemento supplementare alle dinamiche dello sviluppo economico e sociale, ma ne è un elemento costitutivo. Promuovere la coesione sociale significa allora anche fare promozione culturale e sviluppo locale, non restare confinati nella residualità storica dell'intervento sociale e assistenziale. Ma questo passaggio è difficile, innanzitutto per noi stessi. Richiede una capacità di lettura del territorio che spesso non abbiamo. Riuscire a leggere il legame tra i problemi di forte esclusione sociale o di svantaggio e i problemi e le difficoltà dello sviluppo locale è assai complicato. Vogliamo però essere artefici di una rilettura di quello che accade nei territori che consenta di capire concretamente i meccanismi dell'esclusione e come questi si intreccino con i meccanismi della crescita e dello sviluppo economico. Un'operazione che

altri attori sul territorio non pensano o non possono fare. Questo legame tra coesione e sviluppo spesso non è presente negli obiettivi ma nella pratica. È necessario rendere più esplicito questo aspetto che deve essere assunto nella consapevolezza che la coesione sociale è inscindibilmente legata allo sviluppo locale e che l'impegno che ne consegue è quello della promozione di relazioni regolate da un sistema di governance, nel quale l'ordinatore generale favorisce il collegamento e il coordinamento di risorse, di interessi e di bisogni delle autonomie sociali e funzionali con le realtà del mondo del lavoro e del mercato.

6. L'approccio sistemico e complessivo per leggere la fragilità del territorio deve essere chiave non solo per l'analisi del territorio ma anche per l'intervento e la valutazione del suo impatto. Ci vogliamo chiedere: quali cambiamenti effettivi riusciamo a operare nei meccanismi che producono la fragilità del nostro territorio? Quali risultati vogliamo ottenere su questo piano? Se non partiamo da questi interrogativi rischiamo di non vedere i processi, di focalizzarci su aspetti irrilevanti oppure di concentrare il nostro intervento semplicemente sul fare rete, di concentrare la valutazione sui processi perché abbiamo competenze ed esperienza per farlo e perché è ciò che sembra più facilmente controllabile.
7. Progettare un intervento di coesione sociale implica un'azione che si sviluppa contemporaneamente su tre livelli paralleli: il livello del programma, il livello dei progetti, il livello dei dispositivi. Il programma riguarda la visione strategica, da cui dipendono l'analisi del territorio, l'identificazione dei processi di frammentazione, la definizione degli obiettivi e l'allocazione delle risorse. I progetti costituiscono le operazioni concrete che vengono attuate, in riferimento a obiettivi specifici e determinati precisamente nel tempo e nello spazio. I progetti si fondano sul lavoro di rete. Infine, i dispositivi stabiliscono i criteri attraverso cui si ha accesso alle risorse disponibili, ma contemporaneamente contribuiscono a determinare gli obiettivi, la metodologia di lavoro, la rete degli attori da coinvolgere. Attraverso queste operazioni i dispositivi hanno conseguenze importanti sui progetti e sui programmi. C'è il rischio che la grande attenzione oggi posta sui dispositivi svuoti di significato l'intervento di coesione sociale, che viene elaborato e sviluppato molto più a partire dal dispositivo che dalla lettura del territorio. Non è un caso che nei progetti le idee sottese di coesione sociale siano spesso molto procedurali, e che le finalità prevalenti riguardino la costruzione della rete piuttosto che il miglioramento del territorio. C'è il rischio di confondere gli interventi con la cornice in cui si inseriscono e con la tecnica che utilizziamo per realizzarli.
8. Il lavoro di rete assume, in questa prospettiva, una duplice valenza: da un lato promuove il senso di appartenenza e dall'altro consente la produzione di un'attività comune. I due aspetti devono essere costantemente intrecciati tra loro. Se l'appartenenza è eccessiva, il rischio è quello dell'implosione; se, al contrario, la rete è troppo sbilanciata sull'attività comune, il rischio è di perdere la partecipazione, anche perché la rete può risultare troppo impegnativa. Un altro rischio delle reti senza appartenenza è quello di finire per essere solo una giustapposizione di idee e di pratiche individuali, che non vengono elaborate comunemente e condivise. È dunque necessario, anche se non facile, creare una circolarità tra produttività e appartenenza.
9. Un ulteriore rischio è che i singoli progetti puntino sulla dimensione molto concreta e specifica del singolo intervento, mentre invece è importante riuscire a interrogarsi su come capitalizzare il cambiamento, per avere in qualche modo la certezza che innestiamo un processo che non si esaurisce con il progetto stesso. È in realtà il programma, molto più che i singoli progetti e i dispositivi, il cuore del nostro intervento. Ma questo è al tempo stesso l'aspetto più faticoso del nostro lavoro: intendiamo, infatti, passare dagli obiettivi a

prodotti concreti e riuscire a mantenere nelle azioni tangibili il senso del cambiamento generale. Significa chiedere alle persone uno sforzo in più, che va oltre l'operatività effettiva, per approdare a una visione più generale della direzione del cambiamento. Gli interventi di coesione sociale dovrebbero configurarsi come sistemi di progetti, nei quali a un programma generale e di tipo strategico facciano riferimento interventi puntuali, con obiettivi più identificati e contestualizzati in territori specifici, intorno a cui si attiva una rete specifica di attori. Assumere questa analisi significa chiedersi se una tale complessità di obiettivi e di strategie è sostenibile senza il concorso della globalità degli attori locali e soprattutto senza la piena assunzione delle responsabilità di governo da parte delle Istituzioni Pubbliche. Senza queste condizioni non si può pensare di mobilitare le dotazioni delle realtà economiche e sociali; non si può chiedere loro di accettare con responsabilità un impegno per cui non dispongono di adeguati strumenti di analisi e progettuali. Non si può assumere la complessità sulla base di dispositivi che nella stragrande maggioranza dei casi non si misurano con l'ampiezza di questa sfida.

10. La partecipazione, peraltro, non può ridurci al fatto di svolgere delle attività in comune, ma implica avere un'idea chiara e condivisa del problema che si vuole affrontare. La rete richiede che si esplicitino gli obiettivi strategici e i contenuti dei progetti con trasparenza, concretezza e in profondità. Le reti, per essere solide ed efficaci, devono avere anche una forte dimensione costruttiva. Esse non possono essere solo una forma di coordinamento che si limita a facilitare quello che i partecipanti già fanno per conto proprio. Può essere una piattaforma che crea occasioni e opportunità, ma anche un luogo dove si costruiscono obiettivi condivisi. L'orientamento strategico delle reti è decisivo perché esse non siano la mera giustapposizione di progetti in realtà separati e distanti. Una caratteristica che deriva dal merito stesso delle azioni di promozione della coesione sociale è di non vedere nelle reti un più efficace sistema di produzione di questa o quella risposta ma come un fattore di promozione del protagonismo dei cittadini per ricercare l'autonoma iniziativa di tutti a partire da coloro che sono portatori di bisogni.
11. Questa visione della rete ha diverse implicazioni pratiche. Ad esempio, ciò implica che la rete si fondi più sul principio della progettazione condivisa che su quello della rappresentanza; un criterio che è selettivo e che indica che la rete è efficace nella misura in cui porta a decisioni specifiche. La rete, in un progetto di coesione sociale, non può rispondere a tutte le esigenze. Parteciparvi significa assumersi anche la responsabilità di decidere. Se questi sono alcuni dei nodi critici e delle sfide che le reti si trovano ad affrontare al loro interno, al fine di costruire efficaci meccanismi di progettazione e di realizzazione di interventi di coesione sociale, ci si deve chiedere se esistono modi e luoghi per affrontare i paralleli nodi critici e le sfide che si incontrano all'esterno. Le Istituzioni che hanno compiti inalienabili nel governo del sistema di protezione e di promozione sociale e per lo sviluppo locale non possono abdicare alle loro responsabilità nell'orientare i programmi e nel favorire i progetti per la coesione sociale.
12. Privilegiare la dimensione strategica e progettuale ha diverse implicazioni anche per l'attività di valutazione degli interventi di coesione sociale. Crediamo che l'enfasi recente sul tema degli indicatori abbia in sé un elemento positivo quando intende richiamare la precisione e la determinatezza dei progetti, ma potenzialmente pericoloso in una fase emergente degli interventi di coesione sociale. Valutare un progetto non può ridursi all'elaborazione e al rispetto di indicatori. I nostri interventi partono spesso da ipotesi indefinite, da assunzioni teoriche e da aspettative che hanno un valore fortemente ipotetico. Ciò non significa che il nostro programma non sia valutabile ma che occorre individuare il metodo corretto per farlo. La valutazione, differentemente dal monitoraggio, implica non solo una raccolta di dati sistematica sulla nostra attività, ma soprattutto un

giudizio sul funzionamento e sugli esiti della nostra attività. Se il nostro intervento è orientato a realizzare cambiamenti nel territorio, valutare per noi significa dare un giudizio su tali cambiamenti, definire perché ci sono stati, comprendere se questi sono stati buoni. Per noi la valutazione non serve solo a giudicare se quello che si sta facendo è fatto bene, ma ad apprendere come sviluppare, reinterpretare e riformulare il programma in atto.

13. Il tema della valutazione rimanda direttamente a quello dell'accesso ai finanziamenti pubblici e privati, alla qualità dei dispositivi attraverso cui gli interventi di coesione sociale sono il più delle volte promossi e sostenuti. Abbiamo aperto questo documento affermando che sulla coesione sociale ci sono idee diverse e ancora troppo vaghe e indefinite. Questa condizione accomuna ai progettisti e agli attori dei progetti anche le istituzioni che finanziano tali progetti. Manca nel complesso una chiara ipotesi di partenza su cosa sia la coesione sociale e su cosa significhi intervenire, a partire da essa, in specifici territori. Ci chiediamo se in questa situazione non sia preferibile un approccio diverso da quello tradizionale tra finanziatore/principal e operatore/agent. Un approccio che preveda un maggiore coinvolgimento degli attuatori nell'elaborazione comune degli obiettivi di questi programmi. La coesione sociale resta un oggetto sconosciuto che richiede, a fianco delle normali attività di finanziamento, la creazione di uno spazio di riflessione su obiettivi, azioni e loro effetti sui territori. Necessitiamo di un'azione di valutazione interna dei programmi, parzialmente affrancata dagli imperativi del monitoraggio delle attività svolte.
14. C'è chi pensa che gli obiettivi di un programma di coesione sociale debbano essere chiari e che il programma debba contenere indicazioni precise su come metterlo in pratica; c'è chi parla addirittura di misurare se gli attuatori sono stati diligenti nel seguire le linee guida per l'attuazione. Ciò tuttavia non funziona nel nostro caso, perché un programma di coesione sociale non viene mai attuato nel vuoto bensì all'interno di situazioni concrete, in contesti differenti, da attori che hanno diverse culture, che hanno fatto esperienze distinte.
15. Un programma di coesione sociale è per definizione complesso. Nei programmi semplici è relativamente facile individuare degli indicatori di risultato; in quelli complessi bisogna prima capire quali nessi di causalità esistono tra programmi ed effetti, come agiscono i programmi nei diversi contesti. Ci siamo spesso chiesti se i nostri interventi riescano davvero a produrre risultati significativi. Spesso i risultati non sono visibili immediatamente. La tentazione di ridurre la complessità dei nostri programmi entro schemi più semplificati e riduttivi, oppure dietro procedure o un significativo lavoro di rete, è sempre dietro l'angolo ma equivarrebbe a rendere vana la sfida. Superare l'indeterminatezza di obiettivi e di risultati è il nostro compito. Ma ciò richiede un approccio nuovo, attento a comprendere, a partire dalla nostra operatività nei territori, quali siano gli effetti che concretamente possiamo raggiungere, stanti le nostre capacità, le risorse che abbiamo a disposizione, e naturalmente i nostri limiti.
16. Non possiamo evitare di confrontarci con una apparente contraddizione dei progetti di coesione sociale: per evitare l'evanescenza degli obiettivi e delle azioni bisogna cercare risultati concreti, risposte vere a domande effettive, e d'altronde la coesione sociale non rimanda immediatamente alla dimensione della prestazione, del servizio o della risposta puntuale. Per affrontare questo nodo è necessario ricordare quanto analizzato sopra: che i progetti di cui parliamo si inseriscono in un sistema fatto di tre livelli, ovvero quello dei programmi, quello dei progetti e quello dei dispositivi. Stiamo cioè parlando di sistemi di progetti che vedono sempre almeno due fasi distinte sia di progettazione sia di realizzazione. Due fasi distinte anche per i criteri di impiego delle risorse, che devono essere prima allocate per promuovere capacità di impiego e per mobilitare le risorse potenziali dei territori, e quindi investite in meccanismi capaci di dare risposte concrete alla

persona e alle comunità. Una prima fase dei programmi ha come obiettivo quello di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini e così converge con l'applicazione del principio di sussidiarietà. Lo stesso principio uniforma gli obiettivi generali che si pongono i programmi per la promozione della coesione sociale quando viene interpretata come condizione necessaria per lo sviluppo locale.

17. A partire da questo quadro possiamo porre alcune domande sulle quali desideriamo lavorare in futuro:

- Come studiare e organizzare la fase di implementazione dei programmi di coesione sociale perché possano sperimentare applicazioni anche nel mercato?
- Come coordinare la fase di allocazione delle risorse per l'infrastrutturazione del tessuto sociale, che vuole un ruolo attivo e protagonista del Pubblico, con quella di sperimentazione di soluzioni più efficaci nel rispondere concretamente alle domande e agli interessi della persona e delle comunità (in cui meccanismi di mercato possono rappresentare efficaci strumenti sia di verifica sia di sviluppo)?
- Possiamo permetterci di non utilizzare le energie del mercato e cercare di attivare efficaci meccanismi di coordinamento fra domanda e offerta nel realizzare i progetti?

Le organizzazioni che, con il Forum Terzo Settore Lombardia, il Laboratorio di Politiche Sociali del Politecnico di Milano e Excursus. Spazio di formazione partecipata, hanno dato avvio al Laboratorio per la Coesione Sociale e hanno sottoscritto questo documento sono:

ACLI Lombardia, ARCI Lombardia, ARCI Mantova, AUSER Lombardia, CGIL Lombardia, Consorzio Farsi Prossimo, CS&L, LEDHA, SIS, Coop. Sociale Servire (BG).