

SOCIOLOGIA URBANA E RURALE

Quadrimestrale diretto da P. Guidicini
a. XXVI, n. 74-75, 2004

In questo numero:

PIANI DI ZONA E REGIONALIZZAZIONE
DELLE POLITICHE SOCIALI

ZONE PLANS AND REGIONALIZATION
OF SOCIAL POLICIES



LA REGOLAZIONE DEI BISOGNI DELLE COMUNITÀ TRA TECNICHE DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO SOCIALE

di *Monica Raiteri**

1. I Servizi e le politiche sociali tra regolazione e controllo

Le politiche di intervento sociale si collocano in uno scenario teorico ed istituzionale contrassegnato da una connessione tra processi regolativi e tecniche di controllo sociale: secondo la tesi qui elaborata l'“analisi del territorio”, che contraddistingue, per esempio, l'elaborazione dei Piani di Zona previsti dalla legge 328/2000, produce l'effetto di individuare e selezionare categorie di “aventi diritto” alle prestazioni di *welfare*, esercitando in tal modo un *police power* allargato sui comportamenti degli appartenenti a tali categorie e configurandosi a tutti gli effetti come una tecnica di controllo sociale, certamente differenziata in modo netto rispetto alla concezione classica del *command and control*, ma che è estranea anche al tradizionale rapporto incentrato sulla rappresentanza politica tra gli attori sociali ed il sistema politico.

La tematizzazione dei bisogni da parte dei *policy makers* dovrebbe consentire un automatismo del funzionamento delle strutture per l'individuazione delle priorità e l'allocazione delle risorse scarse: un obiettivo che si consegue – almeno dal punto di vista delle retoriche del *welfare* – mediante la tecnicizzazione delle regole (e, tra queste, delle norme giuridiche) che prestedono ai processi decisionali nel tentativo di garantire l'oggettività dei criteri allocativi e, in ultima analisi, la neutralità e l'equità delle politiche sociali. Viceversa, e forse paradossalmente, l'esito è antitetico: tra la selezione delle tematiche oggetto degli interventi

* con la collaborazione della dottoressa Chiara Francesconi, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi su *Mutamento sociale, istituzioni giuridiche e comunicazione* dell'Università degli Studi di Macerata, che ha predisposto la griglia per la comparazione dei Piani di Zona ed effettuato la rilevazione dei bisogni sul totale dei Piani di Zona relativi ai 24 Ambiti in cui è suddivisa la regione Marche.

dei *policy makers* e il sistema politico si instaura un rapporto biunivoco che riguarda sia la definizione delle *priorità* intorno alle quali si articola la produzione delle politiche, sia la valutazione del mutamento che, attraverso le variazioni intervenute in un determinato arco temporale, comporta un giudizio di "efficacia" nei confronti del governo dei processi sociali¹.

Tale connessione è incentrata su una modalità di produzione normativa, il metodo della pianificazione (tipico, per esempio, delle politiche urbanistiche e territoriali) che, collocandosi ad un livello intermedio tra il piano della legislazione per obiettivi e quello dell'implementazione delle politiche, valorizza la funzione degli operatori sociali nei processi di attuazione dei programmi ma al contempo ridefinisce radicalmente la relazione classica tra i poteri: il legislatore produce norme che vengono implementate dall'amministrazione².

Un elemento della riflessione che sarà condotta in queste pagine è la constatazione che oggi la tecnica normativa della pianificazione, che in questo specifico ambito viene definita *social planning*³, è assunta a simbo-

lo di un rinnovamento istituzionale che, in uno scenario politico ed istituzionale in cui lo "Stato" appare sempre meno rilevante rispetto ai processi di *decision making*, punta sul decentramento delle strutture decisionali e di erogazione dei servizi, mentre storicamente ha contrassegnato organizzazioni politiche rigidamente accentrate, ispirate ad un modello statalista dotato di apparati fortemente burocratizzati. Oggi, viceversa, il *social planning* è inteso sia in termini di capacità di innovazione e adattamento al mutamento sociale ed istituzionale, sia come sinonimo di professionalismo nel *design* istituzionale, nei processi di *decision-making* e nella implementazione delle politiche: per sottolineare questo differenziale di professionalità il *social planning* viene distinto dalla *policy*, che designa invece la fase e la modalità di elaborazione delle politiche riconducibile al *government*, ossia ad un sistema politico "statale"⁴.

Le tecniche di pianificazione sociale evidenziano la centralità di due elementi: la "partecipazione" dei cittadini ai processi decisionali⁵ e una modalità di elaborazione della domanda sociale del tipo *bottom-up*. Le due componenti non sono necessariamente organiche né consequenziali e, anzi, segnalano una (forzata) compenetrazione tra due prospettive originariamente antitetico. La partecipazione, infatti, non si identifica con una modalità di azione collettiva del tipo *bottom-up* in grado di fornire l'informazione più accurata relativamente alla domanda di servizi nei processi di elaborazione dei *frameworks* istituzionali. L'approccio partecipativo si fonda su una "tradizionale" esclusione dei cittadini dai processi decisionali del *government* che non solo confligge con i fondamenti e gli ideali democratici ma, soprattutto, si rivela disfunzionale dal punto di vista sociale. Questo implica (almeno in apparenza) una separazione tra i due elementi che non va soltanto mantenuta ma, entro certi limiti, accentuata,

tions of social workers and their importance for planning», *British Journal of Social Work*, n. 21, 1991, pp. 173-184; R. Green (ed.), *The challenge of change: the planning response to social and economic change*, Royal Town Planning Institute, 1986; J. Wright, F. Sheldon, «Health and social services planning», *Social Policy Administration*, n. 19, 1985, pp. 258-272; Aa.Vv., «La crise de la planification sociale», *Recherches Sociales*, n. 95, 1985, pp. 3-54; R.R. Mayer, «Social planning as social work practice», *Administration in Social Work*, n. 6, 1982, pp. 49-60; K.A. Neuber, *Needs Assessment: a Model for Community Planning*, Sage, Beverly Hills 1980; N. Falk, J. Lee, *Planning the Social Services*, Saxon House, Farnborough 1978.

⁴ R. Bromley, «Social planning: past, present and future», *Journal of International Development*, n. 15, 2003, pp. 819-830.

⁵ R. O'Doherty, «Using contingent valuation to enhance public participation in local planning», *Regional Studies*, n. 30, 1996, pp. 667-678; C.S. Tauxe, «Marginalizing public participation in local planning: An ethnographic account», *Journal of the American Planning Association*, n. 61, 1995, pp. 471-481.

¹ N. Rose, «Governing by Numbers: Figuring Out Democracy», *Accounting, Organizations and Society*, n. 16, 1991, pp. 673-692.

² Altrove ho osservato che l'elaborazione delle politiche pubbliche è sempre meno affidata a forme giuridiche (che richiedono necessariamente una fase di implementazione) e sempre più realizzata attraverso gli strumenti (non sempre e non necessariamente giuridico-normativi) della pianificazione: esempi in questa direzione, oltre alle politiche sociali, sono non solo le politiche urbanistiche e della pianificazione territoriale ma anche le politiche di conservazione delle risorse, per esempio il Piano d'ambito previsto dalla legge n. 36 del 1994 "Disposizioni in materia di risorse idriche": cfr. M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, Giuffrè, Milano 2004, p. 134. Lo strumento della pianificazione non solo si adatta a variabili "locali" eterogenee, ma produce effetti di controllo sociale su piani diversi da quello strettamente giuridico, come osserva, per esempio, L. Lessig, «The Law of The Horse: What Cyberlaw Might Teach», *Harvard Law Review*, n. 113, 1999, pp. 501-548: le modalità della regolazione sono orientate al diritto (controllo gerarchico della regolazione), alle norme sociali (controllo sociale informale della comunità), ai mercati (pressione concorrenziale come vincolo all'azione) e all'architettura (*design* come controllo del comportamento).

³ C.H. Greed (ed.), *Social Town Planning*, Routledge, New York 1999; H.A. Burch, *Basic social policy and planning: strategies and practice methods*, Haworth Press, New York 1996; I. Turok, A. Kearns, R. Goodlad, «Social exclusion: in what sense a planning problem?», *Town Planning Review*, n. 70, 1999, pp. 363-384; K. Moffatt, U. George, B. Lee-S. McGrath, «Advancing citizenship: a study of social planning», *Community Development Journal*, n. 34, 1999, pp. 308-317; D. Counsell, «Sustainable development and planning - accommodating social needs», *Town and Country Planning*, n. 30, 1972, pp. 202-204; J. Bradshaw, «The Concept of Social Needs», *New Society*, n. 30, 1972, pp. 640-643; J. White, «User involvement in the planning of services within social services departments», *Social Services Research*, n. 4, 1994, pp. 1-9; I. Allen, D. Leat (eds.), *The future of social services: accountability, planning and the market*, Policy Studies Institute, 1994, Research Report 787; J.R. Fells, S. de Gruchy, «Exploring the "need" for Family Centres: the percep-

ed una radicale trasformazione del social planning, che, come osserva Bromley:

«... becomes planning for people and planning by people, and social planners become the experts in monitoring public opinion, encouraging public awareness and participation in government decision-making, and supporting grass-roots initiatives through community planning workshops, petitions, counter-proposals, and the support and proliferation of a wide range of local development organizations, advocacy and lobbying organizations, and community-based social service providers»⁶.

In un impianto coerente con il *new proceduralism*, che ha recentemente evidenziato i limiti della regolazione giuridica, il diritto non ha la funzione di orientare direttamente i comportamenti sociali, ma si "limita" a delineare l'organizzazione, le procedure e la distribuzione delle competenze istituzionali; parallelamente, la partecipazione ha la funzione di correggere l'"incertezza normativa" che deriva da un modello più generale di regolazione che, come osserva Solari, viene interpretato (ed implementato) a diversi livelli istituzionali:

«The main problem is that, for a number of reasons, the effective regulation is not always so rational and functional to local "self-organization". Firstly, some functions are often concurrently exercised by several administrative levels and politicians of higher level administrations would consider competition among lower units as conflicting with their solutions to the problems. In this case, higher level administrations would prefer to coordinate interventions rather than maintaining competition because the latter keeps political control low. Secondly, rules constitute an order, a complex set of interacting and reciprocally defining norms, which is sometimes not coherent because it is the result of over-layered contrasting motives of legislators. This fact may cause a "rule uncertainty" at the lower level given by the interference of the general pattern of regulation and by the interpretation adopted at higher levels».

Il mantenimento della separazione indicata trova giustificazione nel fatto che proprio l'interazione tra questi diversi livelli istituzionali – soprattutto dal punto di vista delle *intended interactions* tra *design* delle istituzioni ed esiti delle scelte – può produrre effetti *crowding-out*⁸ a livello locale in grado di riflettersi negativamente su una azione collettiva del tipo

⁶ R. Bromley, «Social planning: past, present and future», cit., p. 822.

⁷ S. Solari, «Constitutions for Local Collective Action and Institutional Interdependence», *Constitutional Political Economy*, n. 15, 2004, pp. 89-107, p. 93.

⁸ To crowd out significa "escludere a causa del grande numero".

*bottom-up*⁹: una tesi centrale per le considerazioni svolte in queste pagine, ma in apparenza paradossale se accostata ai rilievi formulati da Handler e Sosin, i quali sottolineano attraverso una ricostruzione storica come, a livello locale, i decisori abbiano sistematicamente "alterato" le regole imposte dallo Stato (e, negli Stati Uniti, dall'amministrazione federale) per adeguarle alle condizioni e ai bisogni comunitari¹⁰.

La conversione delle strutture normative tradizionali – ossia il modello di regolamentazione condizionale "se... allora" e la regolazione *command and control* – in strumenti programmatori delle politiche implica che le norme giuridiche vengano rappresentate (ed utilizzate) come condizioni del *decision making* attraverso cui vengono concretamente realizzate scelte allocative mediante la selezione tra una pluralità di alternative.

In questa prospettiva il diritto è concepito come una tecnica utilizzata per individuare le categorie di soggetti che hanno accesso ai programmi di *welfare* e per orientare i processi decisionali (degli amministratori e degli operatori) che, in concreto, "classificano" i richiedenti e identificano gli "aventi diritto" alle prestazioni di *welfare*. I procedimenti attraverso cui vengono implementate le politiche sociali servono a garantire in modo astratto e formale le situazioni soggettive individuali a condizione che il contenuto dei diritti sia di tipo "procedurale" – ossia si identifica con il *right to its equal delivery* e con la corrispondente struttura della *eligibility*¹¹ – e non "materiale", ossia tale da assegnare un vero e proprio *entit-*

⁹ S. Solari, «Constitutions for Local Collective Action and Institutional Interdependence», cit., p. 93: «However, what is of interest here is the interaction between different level institutions and, in particular, "intended interactions", i.e. the design of institutions and the effect of choices. What we would like to show is that there may be different kinds of "crowding-out effects" on local collective action given by higher level institutions. Therefore it is not only public expenditure or specific political choices which have a discouraging effect on "bottom-up" collective action, but also the institutional arrangements themselves. At the same time it would be interesting to determine which institutional form is able to "crowd-in" lower level organization».

¹⁰ J. Handler-M. Sosin, *Last Resorts*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York 1983.

¹¹ Il meccanismo della *eligibility* è descritto per esempio da V. Albert, «Reducing Welfare Benefits: Consequences for Adequacy of and Eligibility for Benefits», *Social Work*, n. 45, 2000, pp. 300-310, p. 306: «Two factors determine the extent to which low-income households are eligible for welfare-the standard of need at the point of entry and the breakeven level at the point of exit. The new legislation changed categorical eligibility for welfare by allowing participants to remain on welfare for 60 months at most. The legislation, however, did not address the way in which participants' earnings were to be treated. States have the freedom to adopt any earnings disregard structure, which would affect the breakeven level. Under the new legislation, participants are required to work after receiving public assistance for two years. If participants were employed while they were on welfare, they became ineligible for welfare when their gross earnings exceeded a certain level, commonly known as the breakeven level. For gross earnings above the breakeven level,

lement, corrispondente ad un diritto «...available to all on an equal basis»¹².

In tale contesto, fortemente caratterizzato dall'uso della tecnica giuridica, la programmazione, e conseguentemente l'approccio partecipativo, dovrebbero essere finalizzati a "perfezionare" l'istituzione al fine di garantire la riproducibilità e la stabilità, anche se, come osserva Gary Miller, la disfunzionalità di una istituzione paradossalmente "stabile" potrebbe derivare da un agire strumentale dei *designers* istituzionali che tuttavia non sono in grado di prevedere adeguatamente gli effetti delle istituzioni sulle *policies*: in altri termini esiti istituzionali disfunzionali possono derivare da scelte *individuali* razionali¹³.

Già da queste prime annotazioni emerge la (pretesa) centralità della "comunità" nel processo di produzione delle politiche sociali. Tuttavia occorre preliminarmente approfondire la connessione tra *social planning* e Servizi Sociali: ossia proporre una possibile spiegazione delle ragioni per cui le politiche sociali – così come altre politiche, per esempio l'istruzione, la sanità, le politiche abitative, ecc. – rappresentano un ambito privilegiato di sperimentazione di questa particolare tecnica di *decision-making* e di implementazione ed analisi degli esiti della trasformazione delle strutture giuridiche tradizionali in strumenti di "programmazione" e "pianificazione sociale" che da qualche tempo sembrano rappresentare una costante della tecnica legislativa.

welfare eligibility is lost». Ho affrontato questo tema in M. Raiteri, «Tecniche giuridiche e "universalità" nella progettazione delle politiche di welfare», in P. Costanzo-S. Mordegli (a cura di), *Servizio sociale e diritti sociali. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2004, Atti del convegno di Genova 25 maggio 2004, in preparazione. Per alcune applicazioni del criterio della *eligibility* in contesti empirici si vedano, tra i lavori più recenti: E.A. Borrayo, J.R. Salmon, L. Poliva, B.D. Dunlop, «Who is being served? Program eligibility and home and community-based services use», *Journal of Applied Gerontology*, n. 23, 2004, pp. 120-140; P. Hanrahan, D.J. Luchins, L. Cloninger, J. Swartz, «Medicaid eligibility of former supplemental security income recipients with drug abuse or alcoholism disability», *American Journal of Public Health*, n. 94, 2004, pp. 46-47; P. Simmons, B. Richardson, E. Mullian, C. Katona, Z. Walker, M. Orrell, «Eligibility criteria for elderly mentally ill continuing-care National Health Service patients: Are they being met and do they need revision?», *Age and Ageing*, n. 30, 2001, pp. 243-249; P. Fox, K. Maslow, X. Zhang, «Long-term care eligibility criteria for people with Alzheimer's disease», *Health Care Financing Review*, n. 20, 1990, pp. 67-85.

¹² Le definizioni sono di J. Rabkin, «The Judiciary in the Administrative State», *The Public Interest*, n. 71, 1983, pp. 62-84. La distinzione tra contenuto materiale e carattere procedurale è tratteggiata nel noto saggio di C.A. Reich, «The New Property», *Yale Law Journal*, n. 73, 1964, pp. 733-787.

¹³ G. Miller, «Rational Choice and Dysfunctional Institutions», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, n. 13, 2000 pp. 535-547.

I Servizi Sociali sono caratterizzati dai meccanismi di produzione ed "offerta" tipici dei beni pubblici¹⁴. La sottrazione dei servizi sociali ai meccanismi di mercato costituisce un ulteriore elemento di legittimazione dell'uso della tecnica della pianificazione sociale in questo specifico settore:

«[T]he social services approach to social planning therefore focuses on specific disadvantaged groups of the population who cannot afford to pay for the services that they need, and who are to some extent provided for and protected by the state and charitable organizations. (...) Such groups may include the poor, crime victims, substance abusers, the handicapped, the elderly, recent immigrants and refugees and persons released from correctional institutions. In all of these cases, government, often assisted by the non-profit sector, may take responsibility for providing services, and the planning and management of those services may be viewed as "social planning". The principal professional influence on this style of social planning comes from the Social Work and social welfare profession, which tends to split between two very different viewpoints – a holistic approach which emphasizes community development and community care, and a clinical approach which emphasizes casework and institutional care»¹⁵.

In questa prospettiva la specificità dei contesti geografici, storici, sociali e culturali rileva non solo dal punto di vista dell'analisi e della valutazione dei processi regolativi e della rispondenza ai modelli teorici di volta in volta assunti a fini esplicativi ma, soprattutto, perché avvalorata le basi conoscitive del *decision making* attraverso l'individuazione dei preesistenti "meccanismi regolativi sociali", eventualmente trasversali ai diversi contesti regolati, oltre che le condizioni di attivazione – di carattere tipicamente culturale – di tali processi. La diversificazione dell'offerta dei servizi di *welfare* a livello statale e locale, osservabile attraverso gli esiti specifici dei procedimenti, mette in luce l'insufficiente potenziale esplicativo dei nessi tra processi regolativi a livello locale e delle istituzioni e delle pratiche di *government* locale che caratterizza le teorie dello Stato.

Il nucleo di tale modalità di elaborazione delle politiche risiede nella realizzazione su un piano infrastrutturale – a livello del cosiddetto *regional planning*¹⁶, o a livello "locale"¹⁷ – degli obiettivi di *policy* finalizzata

¹⁴ R. Bromley, «Social planning: past, present and future», cit., p. 823.

¹⁵ R. Bromley, «Social planning: past, present and future», cit., p. 823. Corsivo mio.

¹⁶ M.J. Fleury, J.L. Denis, C. Sicotte, «The role of regional planning and management strategies in the transformation of the healthcare system», *Health Services Management Research*, n. 16, 2003, pp. 56-69; I. Moualek, «An interactive decision-making approach based on intelligent systems to redraw district boundaries in regional planning», *European*

ad assicurare la partecipazione e il consenso degli attori sociali "interessati" (nel senso tecnico-giuridico del termine). Per questa ragione la progettazione di piano, esplicitamente contrassegnata dal coinvolgimento degli attori sociali nella elaborazione della politica, si sovrappone e si sostituisce interamente al paradigma del controllo sociale *command and control*, rivelatosi del tutto inadeguato alle peculiari modalità di implementazione di questo tipo di politiche.

2. La dimensione "locale" nell'analisi del territorio e nelle tecniche di pianificazione sociale

Gli strumenti e la terminologia adottati dal legislatore – il riferimento è soprattutto ai "Piani di Zona" previsti dalla legge 328/2000 e alla loro centralità nelle politiche sociali, ma anche al "Piano regolatore sociale" che alcune amministrazioni locali stanno predisponendo¹⁸ – evidenziano la necessità di incentrare l'attenzione sugli aspetti "dinamici" della produzione normativa, ossia sui processi di elaborazione delle politiche e, nell'ambito di questi ultimi, sui procedimenti di erogazione delle misure di *welfare*. L'analisi degli strumenti programmatici non implica necessariamente una adesione ideologica nei confronti di una "pianificazione" che, nel caso delle politiche sociali, assume una funzione di controllo sociale che, data l'estesa discrezionalità che viene attribuita ai *decision makers* locali, si sottrae anche alle garanzie derivanti dalla "sorveglianza" da parte dello Stato.

Journal of Operational Research, n. 102, 1997, pp. 347-363; J.B. Critchfield, H.S. Campbell Jr., «Evaluating Alternative Regional Planning Models», *Growth and Change*, n. 22, 1991, pp. 1-16; A. Roar, «Empowerment planning in local communities: Some experiences from combining communicative and instrumental rationality in local planning in Norway», *International Planning Studies*, n. 2, 1997, pp. 329-245.

¹⁷ K. Viswanath, G.M. Kosticki, E.S. Fredin, E. Park, «Local community ties, community-boundedness, and local public affairs knowledge gaps», *Communication Research*, 27, 2000, pp. 27-53; E. Harris, J. Wills, «Developing healthy local communities at local government level: Lessons from the past decade», *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, n. 21, 1997 pp. 403-412; C. Tisdell, «Local communities, conservation and sustainability: Institutional change, altered governance and Kant's social philosophy», *International Journal of Social Economics*, n. 24, 1997, pp. 1361-1375; C.A.M. de Barotome, «Redistributive State Aid to Local Communities», *Regional Science and Urban Economics*, 21, 1991, pp. 511-528.

¹⁸ http://www.comune.roma.it/dipsociale/pagina_piano_regolatore_sociale2.htm. Si veda inoltre il progetto "Piano regolatore sociale" del comune di Genova. Una analoga iniziativa in tal senso è stata intrapresa dal comune di Perugia.

L'osservazione delle prassi applicative richiede la determinazione di una dimensione – sociologicamente rilevante – dei bacini di erogazione dei servizi, definiti anche strutture "reali": nel contesto del Piano di Zona l'"Ambito" di cui all'articolo 8 c. 3 lett. a) legge 328/2000 è appunto un esempio di "struttura" sorta appositamente in funzione della implementazione delle politiche sociali e utile per individuare gli strumenti e le modalità di partecipazione, concertazione e controllo sulla erogazione dei Servizi Sociali¹⁹. In tal modo vengono definite le condizioni di esistenza di una rete locale di *community care* descritta mediante i Piani di Zona, ossia di una "programmazione partecipata" tale da consentire di individuare la domanda potenziale, espresa e nascosta, attraverso una valorizzazione delle risorse, anche di carattere informativo, che provengono dal sistema sociale²⁰. Questo è il punto di disgiunzione tra enunciazioni dei principi di *policy* contenuti nei documenti (in particolare le linee guida e i Piani di Zona) e approcci teorici elaborati in letteratura. Per esempio, nell'ottica dell'azione collettiva Solari osserva:

«Not unlike the club theory of public choice literature, the study of local production systems has pointed out that the spontaneous local production of public services enjoys some advantages. The bottom-up form can exploit the best information on the demand for services. Optimal efficiency of implementation can be expected because of the reputation effect and the adaptation and learning willingness of local actors. Administrators are more accountable with regard to citizens who also have an opportunity to express a "voice" kind of interaction. Moreover, local bottom-up collective action does not tend to produce distributive coalitions and the crowding-out effect on citizens' commitment often caused by top-down initiatives. It is nonetheless true that some problems of collective action exist and that, because of the complex interaction between incentives and outputs, collective action is more difficult where it is most needed...»²¹

Come abbiamo già osservato il *local*, o *community-based*, *social planning* fronteggia l'antitesi tra centralizzazione e decentramento istituzionale. Nel tentativo di ricomporre questa antinomia proviamo ad inquadrare la questione dal punto di vista del coordinamento dell'azione collettiva, che si contrappone ad un approccio disfunzionale alla produzione

¹⁹ Si veda per *infra*, tabelle 1 e 3, il ruolo dei Distretti sanitari nella elaborazione delle basi conoscitive per la costruzione dei Piani di Zona.

²⁰ L. Vettorelto, «Morfologie sociali-territoriali: una metodologia di analisi sulla base di dati censuari aggregati a livello comunale e una applicazione al caso nazionale», *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 52, 1995, pp. 45-88.

²¹ S. Solari, «Constitutions for Local Collective Action and Institutional Interdependence», *cit.*, p. 90.

delle politiche quale la segmentazione dei problemi e degli interventi. Si tratta quindi di interpretare la percezione "locale" del *welfare* attraverso la concettualizzazione di un modello di *wellness* tipico del contesto di comunità²², di individuare le priorità negli interventi e le eventuali sovrapposizioni di competenze nel trattamento dei bisogni.

Il *design bottom-up* delle politiche sociali – al pari della modalità della consultazione e dell'*empowerment*²³ – richiede di focalizzare il ruolo della comunità nelle procedure di *needs assessment*²⁴ – ossia nella ricerca e nella individuazione di soluzioni ai problemi di specifiche popolazioni a prescindere dai programmi di assistenza eventualmente già progettati o intra-

²² Ervin sottolinea le "resistenze" che la comunità può opporre all'implementazione di tale modello, per esempio quando la razionalizzazione sottesa al modello comporta la chiusura di ospedali periferici, che viene percepita come una negazione di servizi essenziali per la comunità.

²³ M. Secret, A. Jordan, J. Ford, «Empowerment evaluation as a social work strategy», *Health & Social Work*, n. 24, 1999, pp. 120-127; R. Chapin, E. Opal Cox, «Changing the paradigm: Strengths-based and empowerment-oriented social work with frail elders», *Journal of Gerontological Social Work*, n. 36, 2001, pp. 165-179; C. O' Brian, «Resource and educational empowerment: A social work paradigm for the disenfranchised», *Research on Social Work Practice*, n. 13, 2003, pp. 388-399; L. Gutierrez, L. GlenMaye, K. DeLois, «The organizational context of empowerment practice: Implications for social work administration», *Social Work*, n. 40, 1995, pp. 249-258.

²⁴ K.G. Kietzman, A.E. Scharlach, T.S. Dal Santo, «Local needs assessment and planning efforts for family caregivers: Findings and recommendations», *Journal of Gerontological Social Work*, 42, 2004, pp. 39-60; A. Midwinter, «Territorial resource allocation in the UK: A rejoinder on needs assessment», *Regional Studies*, n. 36, 2002, pp. 563-567; O. Acosta-P. A. Toro, «Let's ask the homeless people themselves: A needs assessment based on a probability sample of adults», *American Journal of Community Psychology*, n. 28, 2000, pp. 343-366; D.R. Rahtz, M.J. Sirgy, «Marketing of health care within a community: A quality-of-life/needs assessment model and method», *Journal of Business Research*, n. 48, 2000, pp. 165-176; M.N. Hall, M. Amodeo, H.J. Shaffer, J. Vander Bilt, «Social workers employed in substance abuse treatment agencies: A training needs assessment», *Social Work*, n. 45, 2000, pp. 141-155; M. Martin, J. Pehrson, M. Orrell, «A survey of social services needs assessments for elderly mentally ill people in England and Wales», *Age and Ageing*, n. 28, 1999, pp. 575-577; N.K. King, «The community needs assessment: Analyzing the not-for-profit market», *Nursing Homes*, n. 46, 1997, pp. 23-25; M.H. Epstein, K. Quinn, C. Cumblad, D. Holderness, «Needs assessment of community-based services for children and youth with emotional or behavioral disorders and their families: Part 1. A conceptual model», *Journal of Mental Health Administration*, n. 23, 1996, pp. 418-431; M.H. Epstein, K. Quinn, C. Cumblad, D. Holderness, «Needs assessment of community-based services for children and youth with emotional or behavioral disorders and their families: Part 2. Implementation in a local system of care», *Journal of Mental Health Administration*, n. 23, 1996, pp. 432-446.

presi²⁵ – e nella valutazione dei programmi di *welfare*, e al contempo di analizzare le conseguenze – non sempre positive – di tale (pretesa) centralità. Come osserva Ervin:

«[I]n some cases, communities are invited to formulate the specifics of their local policies. Yet, people sometimes complain about that process. For example, the Saskatchewan Department of Health has instructed the local boards to design most of their own organizational structures and local programming through needs assessments and public forums. But there have been many vehement objections that the government is only trying to "download" its own responsibilities onto the communities and shift to them politically unpopular decisions such as closing hospitals and removing home care facilities for the aged and chronically ill. Still there has been more focus on the "community" as the suitable level for the design and delivery of integrated policy»²⁶.

Questa prospettiva richiede innanzitutto di elaborare una distinzione tra *needs* e *metaneds*, ossia tra bisogni in senso stretto e tra profili organizzativi dell'offerta dei Servizi Sociali, rispetto ai quali si pone un significativo problema di comunicazione istituzionale tra agenzie e utenti, ma si evidenziano anche rilevanti sovrapposizioni di competenze istituzionali e, conseguentemente, inefficienze.

Inefficienze, ridondanze e sovrapposizioni di competenze rappresentano "effetti perversi" del ruolo primario della "comunità" nella determinazione dei bisogni e in un processo di elaborazione delle politiche che è andato caratterizzandosi per le sempre più rilevanti interconnessioni tra settori delle politiche sociali che in passato venivano tenuti rigidamente distinti. Ma se anche il metodo del *network* rivela profili negativi:

«The present government has developed a near obsession with restructuring departments and programs. This generally involves "downsizing", followed by further attempts to integrate the policies, programs, and staffs of the remaining or shrunken agencies. In Saskatchewan, for example, over 400 regional (largely rural) hospitals boards have been reduced to about 25. Each will have integrated responsibility over formerly redundant services within several hospitals, but they also have new roles in directing public health and home care. In attempts to reduce escalating health costs, they are also encouraged to engage in health promotion. This approach re-

²⁵ A.M. Ervin, «Collaborative and Participatory Research in Urban Social Planning and Restructuring: Anthropological Experiences from a Medium-Sized Canadian City», *Human Organization*, n. 55, 1996, pp. 324-333, p. 330.

²⁶ A.M. Ervin, «Collaborative and Participatory Research in Urban Social Planning and Restructuring: Anthropological Experiences from a Medium-Sized Canadian City», cit., p. 325.

3. Bisogni, Piani di Zona e profili di comunità nel caso marchigiano

«What do we mean by need, in terms of felt, expressed, normative or comparative need? Are there universal needs? Cross-culturally and cross-nationally, what are the standards and procedures for determining needs?»³⁰

Ervin pone un quesito che sottolinea un punto nodale per il tema che stiamo trattando: l'attenzione per le procedure allocative delle risorse (scarse) non deve relegare sullo sfondo la questione della tipologia dei bisogni, ma neppure quella dello scenario – sociale e culturale – entro il quale questi ultimi emergono e si delineano. Questo elemento fa ulteriormente risaltare l'importanza della connessione tra domanda sociale elaborata secondo la modalità *bottom-up*, l'implementazione delle politiche e, conseguentemente, la produzione dei Servizi Sociali a livello locale e il contesto istituzionale entro il quale le politiche vengono prodotte, in un quadro connotato anche dai profili storici dei processi comunitari.

Per individuare i bisogni della comunità sulla base di un profilo demografico della popolazione, ma anche gli *standards* di prestazione delle agenzie che erogano i servizi uno degli strumenti più diffusi tra i *policy makers* è l'uso degli indicatori economici e sociali.

In questa sede ci proponiamo, da un lato, di tratteggiare un caso paradigmatico di determinazione secondo la modalità *bottom-up* della domanda sociale nell'ambito della elaborazione dei Piani di Zona della regione Marche per l'anno 2003 mantenendo dal punto di vista analitico la separazione, elaborata in letteratura, tra il concetto di *needs* (tabelle 1 e 2) e quello di *metaneeds*, ossia le componenti organizzative dell'offerta dei servizi (tabelle 3 e 4); dall'altro lato ci proponiamo di mostrare, nel paragrafo successivo, anche attraverso la ricostruzione delle origini storiche, le connessioni tra una pretesa trasparenza ed oggettività delle politiche che passa attraverso la "partecipazione" (che, come abbiamo già avuto modo di osservare, non coincide con modalità di elaborazione *bottom-up* della domanda sociale) ed una sostanziale politicizzazione dell'azione amministrativa che, in ultima analisi, si risolve in una tecnica di controllo sociale "allargato".

³⁰ A.M. Ervin, «Collaborative and Participatory Research in Urban Social Planning and Restructuring: Anthropological Experiences from a Medium-Sized Canadian City», cit., p. 330.

L'indagine prende avvio dall'esame delle linee guida predisposte dalla regione Marche per l'elaborazione dei Piani di Zona:

Tab. 1 – Basi conoscitive per la costruzione del Piano di Zona: popolazione, territorio, bisogni e domanda.

Dimensione	Componenti	Fonti e strumenti
1 – Fase conoscitiva della popolazione e del territorio	Mappe: - aspetti demografici - aspetti sociali - aspetti economici - aspetti ambientali - dati epidemiologici	Viene costruito un "pacchetto" base di dati per ogni Ambito territoriale, predisposto dal "Sistema informativo sociale" regionale (Ufficio informatico statistico regionale, Osservatorio politiche sociali, Osservatori provinciali). Su base locale i dati possono essere integrati e confrontati dai Coordinatori con i Responsabili dei Distretti sanitari.
2 – Fase conoscitiva di bisogni e domanda	Analisi dei bisogni (rilevati, indagati, stimati) con l'indagine delle maggiori problematiche rilevate attraverso: 1. rilevazioni sulla domanda (collegata all'offerta) dei Servizi Sociali; 2. indici sulla condizione di salute; 3. indici su istruzione.	1. Ambito territoriale integrato da Osservatori provinciali e supportato dal Servizio Servizi Sociali della regione Marche. ➤ Approfondimenti specifici degli Ambiti territoriali in collaborazione con i Distretti sanitari. 1. Agenzia regionale sanitaria. 2. Servizio Servizi Sociali della regione Marche.

FONTE: regione Marche – Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di Zona 2003.

L'approccio dell'ecologia della popolazione (utilizzato nella fase conoscitiva della popolazione e del territorio) viene integrato con l'analisi dei bisogni che caratterizza la fase conoscitiva di bisogni e domanda. Da questo punto di vista il caso marchigiano appare emblematico innanzitutto perché l'individuazione dei bisogni – ricostruita attraverso la disamina di tutti i Piani di Zona e dei relativi profili di comunità prodotti dai 24 Ambiti in cui è suddivisa la regione Marche (cfr. tabella 2) – prescinde, in particolare per quanto riguarda l'ordinamento delle priorità, dalle indicazioni del Piano sociale regionale, che elenca le seguenti tematiche: anziani (recepta da 23 profili su 24), famiglia (recepta da 20 profili), infanzia ed età evolutiva (recepta da 19 profili con denominazioni parzialmente diverse), dipendenze (recepta da 12 profili), devianza, gruppi emarginati, handicap (recepta da un solo profilo), salute mentale (recepta da 18 profili):

Tab. 2 – Rilevazione dei bisogni individuati nei profili di comunità. regione Marche – anno 2003³¹.

Tipo di bisogno	Ambiti il cui Piano di Zona fa riferimento al bisogno	Frequenze assolute	% sul tot. dei Piani di Zona (N = 24)
Anziani	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	23	95,8%
Terza età			
Terza e quarta età			
Disabili	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	22	91,7%
Disabilità psicofisica			
Giovani	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	22	91,7%
Immigrati	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	20	83,3%
Immigrazione			
Famiglia	I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	20	83,3%
Adolescenti	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	19	79,2%
Adolescenza			
Disagio adulto	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	19	79,2%
Adulti			
Salute mentale	I, II, III, IV, V, VI, VIII, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV	18	75%
Disagio mentale			
Infanzia (*)	II, IV, V, VI, VII, VIII, X, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXIV	17	70,8%
Dipendenze	I, II, III, IV, IX, X, XIV, XV, XX, XXI, XXIII, XXIV	12	50%
Dipendenze/droghe			
Tossicodipendenze			
Altro (**)	IV, XI, XIX, XX, XXIII (***)	5	20,8%
Povertà	III, XIV, XX, XXI, XXIV	5	20,8%
Esclusione	III, XIV, XXI, XXIV	4	16,7%
Contrasto all'esclusione			
Minori	I, IX, XI, XIII	4	16,7%

Legenda:

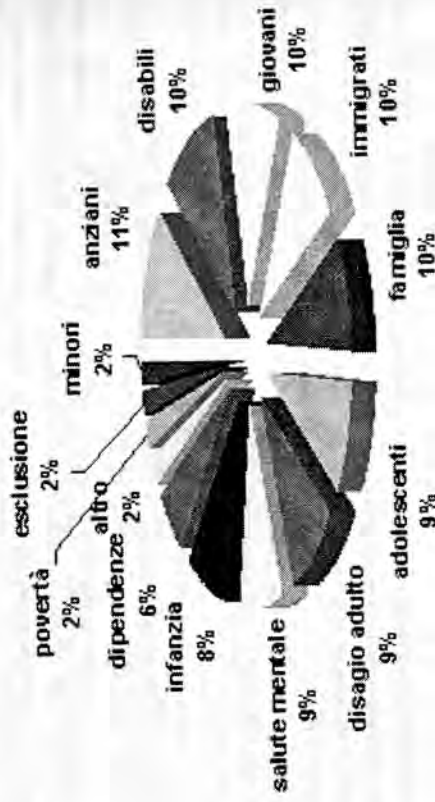
(*) = gli Ambiti XI e XIX risultano classificati nella categoria Altro poiché il bisogno relativo all'infanzia è disaggregato nelle voci Prima infanzia e Infanzia-adolescenza.

(**) = Patologie dell'HIV e in fase terminale, Prima infanzia, Infanzia-adolescenza, Disagio per la casa, Handicap, Età evolutiva.

(***) = nella categoria Altro risultano classificati 5 Ambiti che esprimono 7 categorie di bisogno: l'Ambito XI, infatti, ha espresso 3 bisogni, Prima infanzia, Infanzia-adolescenza e Disagio per la casa, che non rientrano nelle categorie predeterminate.

³¹ Rilevazione sui 24 Piani di Zona e sui corrispondenti profili di comunità (dove predisposti) ed elaborazione della tabella a cura della dottoressa Chiara Francesconi.

Fig. 1 - Il "peso" dei bisogni nelle politiche sociali marchigiane.



L'indagine condotta consente innanzitutto di rilevare una significativa discrasia tra i Piani di Zona e il Piano sociale regionale sotto il profilo dell'individuazione dei bisogni: per esempio, non risultano tematizzati né il problema della devianza né quello dei gruppi emarginati. Tale discrasia sembrerebbe denotare una considerevole autonomia decisionale dei *policy makers* locali; dall'altro lato occorre, però, valutare la possibilità che queste tematiche, benché non esplicitamente affrontate, siano ricomprese e sviluppate nell'ambito di alcune delle categorie individuate: per esempio, la devianza potrebbe essere trasversale al trattamento dei bisogni di una serie di categorie: i minori, i giovani, gli adolescenti, gli immigrati, il disagio adulto e, in misura minore, anche la famiglia e le dipendenze.

Si tratta quindi di approfondire – auspicabilmente in una successiva fase della ricerca – la composizione qualitativa di ciascuna categoria. Per il momento è sufficiente considerare la possibile differenziazione tra enunciazione esplicita ed implicita dei bisogni nella valutazione del livello di autonomia dei *decision makers* locali dalle indicazioni contenute nel Piano sociale regionale. Da questa angolazione i dati relativi ai bisogni ri-levati (cfr. figura 1) consentono inoltre di configurare le politiche sociali marchigiane sulla base dell'incidenza relativa di ciascun bisogno, benché le valutazioni di opportunità in ordine alla composizione delle aree tematizzate e ai raffronti tra le diverse articolazioni siano affidate al lettore, anche per l'inevitabile influenza esercitata su tali valutazioni dalle opzioni ideologiche e dalle diverse concezioni delle politiche sociali: il *welfare-to-work*, ossia l'idea che il lavoro predisponga tutti gli strumenti per la soluzione dei problemi genericamente riconducibili alla "dimensione sociale" dell'individuo³²; e la *individual self-sufficiency*, intesa come un imprescindibile strumento di contrasto alla povertà e, più in generale, alla dipendenza dal regime "assistenziale" tipica – almeno secondo talune retoriche – dei sistemi di *welfare*³³.

Dal punto di vista delle modalità di elaborazione delle politiche possiamo invece osservare che le linee guida non solo non mantengono la separazione tra *needs* e *metaneds* proposta in letteratura, ma istituiscono in maniera esplicita un collegamento – che, per le ragioni prima esposte, appare quantomeno discutibile – tra domanda e offerta di servizi:

Anche in questo caso utilizziamo un caso paradigmatico, quello dei servizi esistenti in tema di *Infanzia, adolescenza e giovani* nell'Ambito XV (comune capofila Macerata) dalla cui analisi emergono sia un apprezzabile, per quanto elementare, tentativo di graduazione della consistenza della domanda proveniente dalla comunità (*esigua, presente, in aumento*) sia un (controvertibile) intreccio tra valutazione della domanda e dell'offerta da parte dei *policy makers* locali, come emerge dall'esame della tabella 4. Le modalità di valutazione imposte dalle linee guida combinano infatti il lato della domanda (ossia i bisogni espressi dalla comunità) con quello dell'offerta dei servizi *esistenti*, operando anche in questo caso una graduazione della risposta istituzionale (*soddisfacente, adeguata, sufficiente, lista di attesa, difficile*):

³² J.M. Gueron, «Reforming Welfare with Work», *Public Welfare*, n. 45, 1987, pp. 13-25. L'eterogenea distribuzione territoriale del lavoro non coincide con la distribuzione geografica del fenomeno della povertà ma, come osservano V. Albert, «Reducing Welfare Benefits: Consequences for Adequacy of and Eligibility for Benefits», cit., p. 301 e P. Peterson, M. Rom, *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, è controbalanciata dall'"effetto magnete" determinato dalla differenziazione tra i livelli di assistenza dei diversi stati.

³³ A.M. Nichols-Casebolt, J. McClure, «Social Work Support for Welfare Reform: The Latest Surrender in the War on Poverty», *Social Work*, n. 34, 1989, pp. 77-80, analizza in modo puntuale la contrapposizione tra le due concezioni delle politiche sociali. Sulla dipendenza dal regime assistenziale e, in generale, sui tratti più rilevanti della concezione "assistenziale" si vedano: V.N. Albert, *Welfare Dependence and Welfare Policy: A Statistical Study*, Westport, CT, Greenwood Press, 1988; K.B. Leffler, «Minimum Wages, Welfare, and Wealth Transfers to the Poor», *Journal of Law and Economics*, n. 21, 1978 pp.

345-358; M. Olson, «Why Some Welfare-State Redistribution to the Poor is a Great Idea», in C.K. Rowley (ed.), *Democracy and Public Choice: Essays in Honor of Gordon Tullock*, Blackwell Publishing, Oxford 1987, pp. 191-222.

Tab. 3 – Basi conoscitive per la costruzione dei Piani di Zona degli Ambiti territoriali: offerta dei servizi e risorse.

3 – Fase conoscitiva della offerta dei Servizi	<p>1. Mappatura dei Servizi Sociali, educativi, formativi, sanitari, culturali, assistenziali, sportivi...</p> <p>2. Riclassificazione dei Servizi presenti sul territorio in base al modello di rete di servizi essenziali di assistenza sociale.</p> <p>3. Approfondimento sui Servizi Sociali: organizzazione, offerta, attività.</p> <p>4. Raccordo con i Profili di salute.</p>
4 – Fase conoscitiva delle risorse	<p>1. Ambito territoriale integrato da Osservatori provinciali e supportato da Servizio Servizi Sociali della regione Marche.</p> <p>2. Collaborazione con i Distretti sanitari.</p>

FONTE: regione Marche – Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di Zona 2003.

Uno degli aspetti maggiormente critici della ricostruzione delle modalità di elaborazione *bottom-up* della domanda sociale e della valutazione dell'offerta dei servizi *esistenti* riguarda però l'approccio utilizzato dai *policy makers* regionali. Tale approccio collide infatti con il concetto di *needs assessment* elaborato in letteratura e qui assunto per inquadrare la questione da un punto di vista teorico, ma che, soprattutto, si ritrova alla base dei processi decisionali attraverso i quali le politiche pubbliche vengono prodotte: una valutazione dei bisogni rispetto alla quale la ricerca e l'individuazione di soluzioni prescindono da programmi assistenziali già progettati o attivati e, a maggior ragione, dai servizi erogati.

Tab. 4 – Profilo di comunità – fase conoscitiva dell'offerta dei servizi e delle risorse per il comune di Macerata (Ambito XV). Analisi dei servizi esistenti in tema di Infanzia, adolescenza e giovani.

Tipologia servizi/interventi	Modalità di accesso	Domanda dal territorio
Trasporti scolastici	Domanda individuale	In aumento
Borse di studio	Domanda individuale, requisiti stabiliti da regione	In aumento
Cedole librerie	Richiesta della scuola	
Fornitura gratuita o semi-gratuita libri di testo	Domanda individuale, requisiti stabiliti da regione	In aumento
Mense scolastiche	Domanda individuale	In aumento
Progetto città dei bambini	Richiesta delle scuole	
Asili nido comunali (n.3)	Domanda individuale	Presente, lista di attesa
Asili nido convenzionato	Domanda individuale	Presente, lista di attesa
Asili nido domiciliari	Domanda individuale	Esigua
Informagiovani	Libero	
Contributi a figli illegittimi	Domanda individuale	
Centri diurni	Domanda individuale	Presente
Rette servizio semi-residenziale	Domanda individuale o su segnalazione del Convitto previa valutazione	Presente
Rette Pronta accoglienza	Richiesta della Questura o dei Servizi o del Tribunale Minorenni	Presente, risposta difficile
Educativa domiciliare	Domanda individuale, valutazione su criteri comunali	Presente, risposta sufficiente
Affido	Richiesta dei Servizi e della famiglia o del Tribunale Minorenni	Presente, risposta difficile
Contributi mensili e un tantum	Domanda individuale, valutazione su criteri comunali	Presente, risposta sufficiente
Rette Comunità alloggio	Su richiesta del Tribunale Minorenni o dei Servizi	Presente, risposta adeguata
Servizio Assistenza domiciliare	Domanda individuale, valutazione su criteri comunali	Presente, risposta sufficiente
Centro multimediale di aggregazione giovanile	Ingresso libero, iscrizione facoltativa	Presente, risposta soddisfacente
Ludoteche itineranti	Ingresso libero	Presente, risposta soddisfacente
Borse di studio	Domanda individuale	Risposta sufficiente
Contributi a favore degli alunni scuole medie inferiori e superiori per acquisto libri di testo	Automatica per alunni elementare, domanda + ISEE per alunni scuole medie	Presente, risposta adeguata

FONTE: Profilo di Comunità Ambito XV (comune capofila: Macerata) anno 2003.

In tal modo emerge una inestricabile (ma analiticamente discutibile) connessione tra le due strutture che presiedono al funzionamento del "mercato" dei Servizi Sociali — la domanda sociale ricostruita dai pianificatori e l'offerta dei servizi esistenti definita attraverso la valutazione — che qualifica entrambe come componenti endogene del *social planning*, anziché configurare la domanda come il cardine intorno al quale si sviluppa il processo di elaborazione delle politiche sociali.