

## **Seminario permanente sulle politiche sociali e formative e l'empowerment del cittadino ("Semper").**

### *Premessa*

Il "Seminario permanente" ("Semper") è un gruppo di studio nato per favorire la riflessione sulle tematiche inerenti le trasformazioni delle politiche sociali e formative, secondo un approccio, precisato in questo documento, che guarda essenzialmente ai temi dell'uguaglianza e dell'empowerment dei cittadini. Esso ha unicamente scopi di carattere culturale, di studio e ricerca, dibattito e comunicazione. La sua attività è incentrata, principalmente, sulla organizzazione di incontri di lavoro a cadenza mensile, nei quali i membri del Seminario portano all'attenzione primi risultati di riflessione e ricerca nei diversi ambiti individuati in questo documento. La realizzazione di un apposito sito internet permetterà la diffusione dei contributi preliminari o in fase di pubblicazione, messi a disposizione del gruppo.

### *1. L'empowerment del cittadino e la riforma democratica del welfare.*

L'obiettivo che ci prefiggiamo è quello di offrire un contributo allo studio delle trasformazioni del welfare state, in una accezione ampliata, comprendente non solo le politiche sociali e del lavoro, che hanno costituito fin qui un oggetto di studi specifico e separato, ma anche quelle educative o formative, in tutte le loro istanze, nonché quelle sanitarie.

In questa analisi, l'intenzione è quella di cogliere il cambiamento in relazione non solo agli sviluppi dell'economia o alla riforma delle istituzioni o, ancora, alle strategie degli attori in presenza, ma anche agli aspetti sociali e culturali, più costanti e di lungo periodo, specifici ai vari ambiti nazionali e sub-nazionali. La loro considerazione è cruciale per un approccio aperto all'individuazione degli andamenti processuali che guidano il mutamento delle istituzioni del welfare. Lungi dall'aderire a visioni finalistiche o deterministiche della storia, siamo tuttavia consapevoli della necessità di superare atteggiamenti scettici verso la possibilità di dare una immagine razionale a quel processo di modernizzazione, secolarizzazione e individualizzazione, in cui ancora la società europea è immersa, e che ancora attende di essere pienamente analizzato nelle sue diverse componenti.

In particolare per quanto riguarda le istituzioni del welfare nella accezione già accolta, lo scopo che intendiamo perseguire è dunque quello di dare luogo a una analisi che sappia procedere per imputazioni causali di attori e vicende relative al passato ma anche ai possibili sviluppi del welfare, come quadri ipotetici da sondare e mettere alla prova. L'idea generale che ci muove è che nelle trasformazioni in atto emergano non solo i caratteri della crisi e della perdita delle certezze, ma anche i segni di una possibile ricomposizione delle istituzioni del welfare in forme che tuttavia ancora attendono di essere messe a fuoco. In questa prospettiva, l'ipotesi è che in tale fase di transizione siano in atto cambiamenti che possono prefigurare una ulteriore "democratizzazione" del welfare; in altre parole, assumiamo che emergano oggi non solo le condizioni di superamento degli assetti istituzionali che si sono evoluti fino al più recente passato, ma anche i presupposti perché le istituzioni del welfare evolvano in direzione di una progressiva attivazione e partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al loro funzionamento.

Nella terminologia di Lisbona 2000, potremmo parlare di uno sviluppo in direzione di un Active and Inclusive Welfare State. Ma preferiamo parlare di welfare "democratico", per mettere l'accento sulla azione promozionale o abilitante dell'intervento pubblico, volta a favorire una maggiore responsabilità e un maggiore empowerment (o capacitazione) dei cittadini. Nelle politiche sociali e

formative l'attivazione richiama l'empowerment nella misura in cui punta al rafforzamento del ruolo del cittadino-utente lungo l'intera filiera della programmazione, implementazione, gestione e valutazione degli interventi.

Per questo, è importante anzitutto l'esistenza di una rete di diritti sociali fondamentali del cittadino, universali e non condizionabili, indipendenti dalla collocazione socio-professionale, dall'età, dal genere e dalla appartenenza etnica (pur nella necessaria compresenza di diritti e doveri). Di particolare importanza oggi, nelle nostre "società della conoscenza" è anche la questione della opportunità di accesso alla informazione e ai processi formativi.

Le azioni attivanti l'empowerment del soggetto vanno dalla promozione del potere di scelta tra alternative di offerta (siano queste riferite all'inserimento lavorativo, all'accesso alla formazione e alla cultura, ai servizi sociali e all'assistenza economica) alla possibilità di sviluppare una contrattazione con l'amministrazione circa la definizione e l'implementazione dell'intervento.

L'empowerment tuttavia, non riguarda solo il rapporto tra il singolo utente e l'amministrazione (nelle sue diverse articolazioni), ma anche l'azione degli attori locali, associativi e non, rappresentativi della società civile, che interagiscono con le amministrazioni all'interno dei sistemi della governance territoriale. Da questo punto di vista, le tendenze all'empowerment, interessano tutto il tessuto di attori implicati nella governance dei servizi sociali, formativi e culturali. L'empowerment richiama qui il concetto di partecipazione sociale, sfociando sul terreno del riconoscimento della valenza politica (intesa come democrazia partecipativa) della capacità d'azione dei singoli utenti e delle loro organizzazioni di rappresentanza (dalle reti di comunità agli attori sindacali) nei processi di policy making.

Infine, va sottolineato che le istituzioni pubbliche possono attivare processi di "autoapprendimento", favorendo un funzionamento più aperto e "democratico" della loro organizzazione interna, che siano in grado anche di incidere positivamente sulla riuscita degli interventi sociali. Qui sono cruciali le ricadute istituzionali che i nuovi indirizzi di policy hanno sulle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza e rafforzamento delle capacità amministrative, miglioramento della governance locale, acquisizioni interne e crescita delle competenze, innovazione dei modelli organizzativi e diffusione di nuove pratiche operative.

## *2. Aspetti di metodo.*

Assumendo dunque come centrali i concetti di attivazione, empowerment e partecipazione, si vuole indagare la "democraticità" delle istituzioni del welfare nei settori indicati di politica sociale. L'obiettivo è quello di rendere conto della complessità del mutamento in corso, nella consapevolezza che i fattori istituzionali e politici non operano in un ambiente scevro da influenze sociali e culturali. Certo, sugli esiti di tali svolgimenti hanno influenza le persistenze istituzionali, come le rotture dei paradigmi organizzativi. Ma anche gli humus socio-culturali, nelle loro specificità nazionali e sub-nazionali, possono contribuire a spiegare le differenze negli esiti dei processi di riforma.

Questa analisi si svolgerà nell'idea che il cambiamento non identifica un prima e un dopo uguali per tutte le situazioni esaminate, né che esso si produca secondo forme e intensità comuni nei differenti contesti nazionali o sub-nazionali. Il cambiamento non sospinge verso una soluzione unica, alla quale i differenti sistemi nazionali e locali tenderebbero necessariamente. Possiamo parlare invece di una "convergenza di obiettivo" (verso un "welfare democratico"), che può esprimersi tuttavia in assetti istituzionali e culturali diversi, afferenti all'evoluzione storica dei vari "welfare regimes"

nazionali, che per questo motivo mutano dando luogo ad adattamenti o a modelli “misti” (ma funzionali ad uno stesso obiettivo di fondo).

La consapevolezza delle diversità che intercorrono nelle trasformazioni del welfare non ci impedisce tuttavia di guardare a un luogo teorico più ampio o a un modello teorico idealtipico. L’idea che non esistano processi di mutamento riassumibili in direttrici di riforma certe e omologanti, non ci esime dal riferimento a un Tipo ideale di “welfare democratico” cui commisurare le realtà che indaghiamo. Si tratta di un dispositivo che ci è utile per imputare a determinati fattori le condotte degli attori e per comprendere le innovazioni istituzionali in atto nei contesti osservati.

Questo modello identifica un insieme di politiche che mirano all’empowerment del cittadino-utente, quali:

a) politiche di affermazione e salvaguardia dei diritti sociali fondamentali (o “non condizionabili”) dell’individuo, indipendentemente dalla sua situazione reddituale o lavorativa, dall’età, dal genere e dalla appartenenza etnica;

b) politiche di redistribuzione del lavoro (e del tempo di lavoro) sulla base di una idea complessiva di società nella quale non solo il lavoro formale di mercato sia criterio di inclusione e godimento dei benefici sociali, ma in cui anche l’impegno in attività fuori mercato socialmente riconosciute (lavoro di cura, volontariato e lavoro di comunità) sia valorizzato e integrato nel sistema della cittadinanza economica e sociale;

c) politiche volte a potenziare l’accesso dei cittadini ai processi culturali e formativi, in tutte le loro istanze e livelli, nonché la partecipazione consapevole degli utenti alla loro riforma e implementazione.

d) politiche di attivazione e responsabilizzazione del cittadino-utente, tramite la promozione delle possibilità di scelta (choice) e di negoziazione (voice) nei confronti dell’amministrazione;

e) politiche volte a favorire la “democrazia partecipativa” o la partecipazione sociale al policy making locale dei cittadini singoli e associati;

f) politiche di “auto-apprendimento” e apertura “democratica” verso l’interno e verso l’esterno dei servizi e delle istituzioni amministrative pubbliche.

### *3. Prime specificazioni.*

Nel modello idealtipico di “welfare democratico” lo sviluppo di una politica di welfare abilitante, che sia in grado di favorire la responsabilizzazione, l’attivazione e la partecipazione dell’utente, deve fondarsi anzitutto sul riconoscimento di un corpo di diritti minimi universali a prescindere dalle differenze locali in cui si producono le politiche e tali per cui non siano soggetti ad alcuna condizionalità. Si tratta di una base di diritti accessibili e esigibili da tutti indipendentemente dalla collocazione geografica, dalla condizione reddituale e lavorativa, dallo status del cittadino-utente, dal genere, dalla razza. Le politiche di attivazione tendono oggi alla personalizzazione, nel senso che sono incentrate sulle esigenze particolari dei cittadini e sulla valorizzazione della libertà di scelta, ma questo non deve inficiare il livello minimo di diritti sociali acquisiti.

In questo modello, il riferimento al lavoro è centrale come canale primario attraverso cui raggiungere una piena e adeguata integrazione sociale. Qualsiasi politica del lavoro deve porre in essere meccanismi e interventi che si pongano l'obiettivo di favorire la piena occupazione, oltre che ovviamente rispondere ai bisogni economici della famiglia. Da questo punto di vista non solo le politiche del lavoro, ma anche il complesso degli interventi per la conciliazione vita-lavoro, le politiche formative e quelle per l'invecchiamento attivo, devono concorrere a realizzare un sistema di prestazioni in grado di estendere le maglie della partecipazione al mercato del lavoro. Questo vale in particolare per i soggetti tradizionalmente collocati più ai margini dei settori centrali del mercato del lavoro, come le donne, i giovani, i disoccupati di lungo periodo, gli inabili, i lavoratori over 45. Tutti costoro costituiscono dei target di utenza verso i quali occorre rafforzare la tutela attiva sul territorio, in un rapporto più stretto con le misure di indennizzazione passiva (pure imprescindibili).

Fatto salvo l'obiettivo della piena occupazione, nel modello ideale trovano spazio inoltre anche attività generalmente collocate al di fuori dei perimetri della concezione formale del lavoro, ma che sono fondamentali per il funzionamento del welfare, come le attività di assistenza e cura familiare e quelle di impegno volontario in organizzazioni associative. In altre parole, il modello ideale di società attiva valorizza non solo il lavoro di mercato (sebbene esso rappresenti un elemento cruciale dell'integrazione nella società), ma altresì quello fuori mercato, il quale entra così nel modello di attivazione-abilitazione o empowerment del cittadino. Segni di questo si ritrovano nella promozione del part-time (tutelato, incentivato, volontario o scelto) e dei congedi dal lavoro, come misure di redistribuzione del lavoro e conciliazione tra attività familiare e lavoro, nonché nel riconoscimento giuridico ed economico del caregiving familiare e dell'impegno volontario, in un rapporto con il mercato del lavoro che passa per la possibilità di combinare lavoro per il mercato e lavoro fuori mercato.

In questa prospettiva, diviene centrale il ruolo del sistema educativo. Negli ultimi dieci anni il sistema dell'education è stato sottoposto ad un intenso periodo di riforme che si è sostanziato in alcune importanti spinte al cambiamento. Tale dinamica è prodotta tanto da fattori esogeni (riforme delle pubbliche amministrazioni, necessità di integrazione tra i diversi sistemi nazionali) quanto da fattori endogeni ai sistemi educativi (nuova concezione della scuola e dell'apprendimento da parte dei diversi attori che vi operano). E' evidente inoltre che le politiche formative tendono a valorizzare ed includere nel novero degli attori formativi riconosciuti anche soggetti esterni al sistema educativo in senso stretto (scuole primarie, secondarie ed università). In questo processo di cambiamento il sistema dell'education si dovrebbe porre quale "garante" del raggiungimento di una soglia minima di competenze per tutti, permettendo così al "cittadino" di godere pienamente dei propri diritti e supportandone il processo di acquisizione di autonomia. Allo stesso tempo il sistema educativo è chiamato a rispondere tanto alle sfide della valorizzazione delle eccellenze quanto all'inclusività ed alla programmazione ed implementazione di politiche che affrontino efficacemente il nodo delle disuguaglianze (sociali, territoriali, etc.) ancora oggi fortemente presenti nel sistema educativo e formativo italiano.

Nel modello di società attiva auspicabile, spetta al livello di regolazione centrale il compito garantire i diritti, sia in forma diretta, sia attraverso il coordinamento dei processi regolativi che si svolgono localmente. Ma è sul territorio che si programmano e si implementano le politiche di welfare, anche se in un rapporto di interdipendenza con i livelli amministrativi superiori. E' dunque nelle reti del welfare locale si realizza il processo di empowerment nelle sue diverse articolazioni. Fatta salva la possibilità di beneficiare di un mix di interventi passivi e attivi, esso attiene alla responsabilizzazione e abilitazione del soggetto utente nel rapporto con l'amministrazione, prevedendo margini di contrattazione, possibilità di scelta tra alternative di offerta, e coinvolgimento nella definizione dell'intervento, sia esso di recupero formativo o re-inserimento

lavorativo o socio-assistenziale. La realizzazione di un vero empowerment, dovrebbe includere quindi la possibilità che il cittadino–beneficiario possa rifiutare eventuali proposte ritenute non valide o non percorribili, e che possa anche dire la sua sul servizio o progetto che gli si propone, evitando che questo gli venga “cucito addosso”.

In riferimento alla progettazione sociale in particolare, l’apertura a forme di contrattazione e programmazione partecipata, non riguarda solo i singoli utenti, ma altresì vede implicate le organizzazioni di rappresentanza, siano queste di matrice sindacale o di terzo settore. In questo modo il ricorso a procedimenti partecipativi vede allargarsi la platea degli attori, singoli o associati, chiamati a interagire insieme all’attore pubblico nella costruzione delle politiche. (Qui si pone il problema –sul quale sappiamo ancora troppo poco) del grado di rappresentatività sociale e di democrazia interna delle associazioni e dei soggetti della società civile).

Nel nostro modello l’empowerment corrisponde anche ad una crescita del ruolo dei cittadini-utenti nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche, le quali sono chiamate ad attivarsi per favorire processi di innovazione istituzionale e auto-apprendimento organizzativo funzionali a tale crescita. Nel welfare democratico è possibile dunque stabilire una scala di democraticità delle azioni delle amministrazioni, sulla base delle dinamiche organizzative messe in atto (al proprio interno e verso l’esterno), per favorire il miglioramento delle performances offerte al cittadino e l’auto-apprendimento organizzativo “democratico”.