



COMUNE DI TRENTO

Assessorato alle politiche sociali e pari opportunità

Servizio Attività sociali



RAPPORTO SOCIALE 2001 - 2011

“L'ESPERIENZA DI ATTUAZIONE

DEL PIANO SOCIALE DELLA CITTA' DI TRENTO”

PARTE GENERALE

SEZIONE A

© copyright 2012
Comune di Trento
Assessorato alle politiche sociali e pari opportunità
Servizio Attività Sociali
Via Alfieri, 16 38122 TRENTO

“L'esperienza di attuazione del Piano sociale 2001-2011”
a cura di Antonia Banal

Hanno collaborato alla stesura del documento:

Il servizio attività sociali, il servizio cultura, turismo e politiche giovanili, servizi all'infanzia, istruzione e sport, servizio casa e residenze protette, servizio sviluppo economico studi e statistica, servizi demografici e decentramento e tutte le circoscrizioni.

Foto in copertina: Franco Visintainer

Per informazioni o copie del seguente documento:
servizio attività sociali 0461-884431 oppure antonia_banal@comune.trento.it

Ringraziamenti

Si ringraziano per la collaborazione nella realizzazione di quanto raccolto in questo documento: tutti i Servizi del Comune di Trento, tutte le realtà di privato sociale, tutte le associazioni e gruppi dei territori, tutte le agenzie educative dei vari territori, tutte le altre istituzioni che negli anni hanno collaborato, tutte le realtà private ed economiche, tutti i cittadini impegnati individualmente.

Un ringraziamento particolare a tutti quelli che, dopo aver letto la bozza di questo documento, ci hanno offerto critiche e suggerimenti per migliorarlo fra cui i componenti della Commissione consiliare per le pari opportunità, le politiche sociali ed abitative. Grazie anche alla Direzione generale del Comune di Trento che, se pur a distanza, ha sempre seguito questo percorso con attenzione.

Grazie anche a tutti quelli che hanno saputo ispirare il lavoro di tanti operatori e cittadini: studiosi, politici, dirigenti, operatori sociali e cittadini particolarmente appassionati alla vita sociale della loro città.

*“Anche le città credono di essere opera della mente o del caso,
ma né l'una né l'altro bastano a tener su le loro mura.
D'una città non godì le sette o le settantasette meraviglie,
ma la risposta che dà a una tua domanda.
O la domanda che ti pone obbligandoti a rispondere...” Italo Calvino*

PREFAZIONE

Quando fu approvato dal Consiglio Comunale nel novembre 2001 il Piano Sociale della Città di Trento, esito di un articolato e diffuso percorso di partecipazione, fu definito come un "compito" che la Città si assumeva, mettendo al cuore delle politiche e dell'agire quotidiano una visione di "Comune Sociale".

Un compito e una visione che nascono dalla consapevolezza dell'impatto di tutte le politiche pubbliche sulla vita sociale, relazionale e sul benessere dei cittadini. Non si è trattato dunque di un semplice "piano dei servizi assistenziali", ma di un percorso di costruzione di senso di comunità e di appartenenza, capace di coinvolgere i cittadini e gli attori sociali là dove si vivono i reali e quotidiani problemi, per valorizzarne le reciproche risorse e pensare insieme le risposte, per costruire alleanze e condividere responsabilità.

I Poli Sociali sono stati sicuramente la concreta dimensione operativa di una Amministrazione che ha voluto declinare la lettura della specificità della domanda sociale e la volontà di intervenire con logiche mirate in situazioni differenti. Non si è trattato di un "decentramento" dei servizi, ma di una alleanza forte con chi vive e abita il territorio e conosce bene il proprio quartiere, fortemente interpretata insieme alle Circoscrizioni, per definire insieme le priorità di intervento e offrire risposte adeguate, ben oltre i servizi sociali tradizionali. Insieme alle Circoscrizioni, gli operatori dei Poli sociali hanno affrontato in questi anni i problemi della qualità della vita dei sobborghi e dei quartieri, con il coinvolgimento della cittadinanza, in progetti di comunità capaci di costruire reti di protezione e di prevenzione, capaci di contrastare solitudini e disagio, di cui oggi riusciamo a leggere il valore e a coglierne i frutti.

La nostra Città infatti oggi può affrontare con maggior fiducia la complessità dei problemi sociali emergenti, la crescente presenza di fragilità relazionali e familiari, la vulnerabilità economica, le nuove domande di cittadini sempre più anziani, di cittadini di diverse nazionalità e culture, di solitudini a tutte le età, proprio perché vi è questa esperienza concreta di progettualità sociale, organizzata nella continua tessitura di relazioni, di senso civico, di attenzione alla propria comunità.

Voglio quindi anzitutto ringraziare chi in questi anni si è messo in gioco, con il proprio sapere professionale, con il proprio spirito di servizio alla comunità, con il proprio senso di responsabilità civica in questo itinerario di costruzione del "Comune Sociale". Questo progetto di "Città Sociale" ha raggiunto e coinvolto sempre più servizi dell'Amministrazione e sempre più mondi del tessuto economico, culturale ed educativo dei territori, in alleanze inedite e virtuose.

Questa è una idea di comunità che nessuno può imporre o programmare, nasce dalla storia e dall'esperienza di vita della gente, si impara, si respira, si pratica nella quotidianità e caratterizza la coesione sociale come capitale relazionale di insostituibile valore.

Oggi vediamo la necessità che la vita delle famiglie sia sostenuta con politiche concrete di promozione e di servizi, vediamo anche quanto sia necessario che non siano il luogo unico ed esclusivo delle funzioni di cura, di assistenza e di promozione della persona, sappiamo bene quanto sia importante che intorno ad ogni famiglia vi sia una comunità capace di sostenerne e dividerne i compiti.

In questo documento sulla esperienza di attuazione di dieci anni di Piano Sociale troviamo

sinteticamente ripresi i valori guida, gli obiettivi e le azioni in relazione alle aree e ai contesti di vita. Troviamo anche una Città che ha maturato esperienze, attuato progetti, sperimentato soluzioni, cercando di accompagnare il cambiamento demografico e sociale con un forte investimento nella partecipazione e nel protagonismo responsabile dei cittadini.

Come tutti i documenti non può riuscire a restituire la costante e continua riflessione, le correzioni "strada facendo", i problemi gestionali, le difficoltà e le innovazioni sperimentate. Abbiamo provato a descrivere sinteticamente una esperienza che in realtà è una esperienza collettiva che occorrerebbe narrare a più voci.

La pianificazione sociale infatti non è concepita dalla nostra Amministrazione come un progetto rigido da eseguire in modo inflessibile entro tempi dati (una razionalità che appartiene ad altri campi dell'agire umano). Alla pianificazione sociale corrisponde una razionalità riflessiva, sperimentale, aperta al cambiamento, fondamentalmente relazionale. Per questo abbiamo cercato di alzare via via il livello della partecipazione e del coinvolgimento, sia internamente all'Amministrazione tra i vari Assessorati, sia con le Circoscrizioni e le altre Istituzioni pubbliche, sia con il privato sociale, il terzo settore, il volontariato, sia aprendoci ad alleanze con i mondi economici, aziendali, del credito, del commercio, nella convinzione che una Città si fa comunità di cura, comunità operosa, se si sente anche comunità di destino.¹

Oggi ci confrontiamo con imponenti cambiamenti di scenario dal punto di vista economico, politico, normativo, demografico, e con l'esigenza di ripensare i le politiche sociali, la loro legittimazione e la loro sostenibilità. Stiamo incamminandoci verso un nuovo Progetto Sociale di "Città-Comunità delle relazioni", insieme ai Comuni di Aldeno, Cimone e Garniga Terme che assumono con il Comune di Trento la titolarità della gestione dei Servizi Sociali Territoriali per il territorio Val d'Adige.

E' dunque un tempo di profonda innovazione quello che ci attende, un tempo in cui far fronte anche alla riduzione delle risorse economiche con maggior pensiero "sociale", ossia con la collaborazione, la condivisione e la cooperazione, mettendo "in Comune" beni e servizi. Perchè la sostenibilità sociale è ben altra cosa rispetto all'economia di mercato e l'impegno economico per garantire a tutti i cittadini i servizi di assistenza necessari e la loro qualità non può che essere proposto come un investimento a responsabilità diffusa e altamente redditizio in qualità della vita e in protezione del futuro, personale e sociale, per le prossime generazioni.

Con gratitudine e con la consapevolezza che l'immenso capitale sociale costruito in questi anni si può amministrare solo insieme ai cittadini.

Violetta Plotegher
Assessore alle Politiche Sociali
Comune di Trento

¹ Eugenio Borgna – Aldo Bonomi, *Elogio della depressione*, Torino, Einaudi, 2011)

Indice

Prefazione

L'esperienza di attuazione del Piano sociale della città di Trento: considerazioni metodologiche	9
---	---

Cosa e come valutare l'esperienza di attuazione del Piano sociale 2001-2011	11
---	----

Cosa è possibile trovare nel documento	12
--	----

L'esperienza ci insegna...alcune considerazioni generali	14
--	----

SEZIONE A: PIANIFICARE IL GOVERNO DELLE POLITICHE SOCIALI	18
--	----

1. I principi fondanti il Piano sociale del Comune di Trento	
--	--

2. Il processo di pianificazione come costruzione sociale	
---	--

3. Gli ambiti di intervento definiti dal Piano sociale	
--	--

SEZIONE B: GLI ASSETTI FUNZIONALI E GESTIONALI	21
---	----

1. Il Governo della Città	22
---------------------------	----

2. L'organizzazione dei servizi	27
---------------------------------	----

3. Una politica di qualità delle relazioni fra pubblico e privato e le funzioni di garanzia e tutela dei cittadini	39
---	----

SEZIONE C: ANALISI DELLE POLITICHE ESISTENTI E LE QUATTRO LINEE DI INTERVENTO	55
--	----

4. Politiche sociali per le famiglie	56
--------------------------------------	----

5. Politiche sociali per gli adolescenti ed i giovani	73
---	----

6. Politiche sociali per gli adulti	89
-------------------------------------	----

7. Politiche sociali per l'età anziana	106
--	-----

Il quadro economico	117
---------------------	-----

Allegato: Interventi Servizio Attività Sociali i dati dal 2001 al 2011	
--	--

L'ESPERIENZA DI ATTUAZIONE DEL PIANO SOCIALE DELLA CITTA' DI TRENTO CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE

Accostarsi ad un lavoro di valutazione di quanto accaduto nei 10 anni di esperienza di attuazione del Piano sociale del Comune di Trento ha significato, innanzitutto, tenere ben presenti tre aspetti: **la direzione verso cui tendere** indicata dal Piano sociale nel 2001, **il metodo assunto** dall'amministrazione comunale per raggiungerla e la contingenza che ci porta nei prossimi mesi a costruire e scrivere il nuovo **Progetto sociale "Città-Comunità delle relazioni"**, (il Piano sociale del territorio Val d'Adige).

1. La direzione presa dalle politiche sociali dal 2001 ad oggi

La spina dorsale del Piano sociale dalla quale discendono azioni, interventi e progetti che hanno avuto finalità e obiettivi sociali in questi 10 anni, può essere riassunta dalla frase che riportiamo come introduzione a questo documento:

"...Si passi da un sistema che affida l'orientamento della società ad una razionalità sovra-ordinata di tipo impersonale ad uno dove le istituzioni non siano più centri univoci del potere, ma diventino responsabili dell'attivazione di forme di progettazione e azione sociale che si moltiplichino e si differenziano...."

La direzione è chiara e, per molti versi, anticipatoria di una serie di fenomeni socio-economici, adeguamenti metodologici e normativi che in questi anni ci siamo trovati ad affrontare ed implementare.



Gli esempi e le esperienze realizzate e maturate negli anni di attuazione del Piano sociale rispetto a questa area sono innumerevoli e sono stati raccolti in questo documento.

2. Il metodo per costruire ed attuare le linee di politica sociale individuate dal Piano

Il Piano sociale del 2001, non indicava solo una direzione, ma anche un **metodo** con cui fare il passaggio da un sistema all'altro. Esso indicava modalità specifiche su come impostare il lavoro di progettazione nel campo delle politiche sociali:

Analisi della domanda: la domanda, i bisogni dei cittadini non possono più essere definiti solo a priori da un gruppo di esperti o di amministratori che per quanto "illuminati" per definirla correttamente hanno la necessità di partire dal punto di vista di chi il bisogno lo vive, da chi pone la domanda e, attraverso vari sistemi di alleanza, può definirla in maniera condivisa.

Partecipazione: è necessario aumentare il livello di partecipazione dei cittadini alla costruzione delle politiche sia in termini di responsabilizzazione verso bisogni in aumento che diventano sempre più complessi che in termini di movimentazione di risorse che vadano a compensare la diminuzione di altri tipi di risorse.

Territorializzazione: si richiama a gran forza la necessità di dislocare i servizi territorialmente in modo da facilitare l'accesso al cittadino, ma, contemporaneamente, si sottolinea anche la necessità di avere operatori presenti sui territori e collegati con gli stessi, in modo che riescano ad intercettare e valorizzare capillarmente problemi, ma anche risorse dei vari territori.

Trasversalità: si introduce il concetto di Comune sociale che spinga l'azione della pubblica amministrazione verso una ricerca continua di alleanze con soggetti diversi in modo da tenere presente e monitorare le implicazioni sociali di ogni suo agire e predisporre nuove alleanze strutturali che permettano di affrontare i problemi sociali in maniera coordinata e complessiva.

3. Dal Piano sociale della Città di Trento al Piano sociale del Territorio Val d'Adige "Progetto sociale Città-Comunità delle relazioni"

L'altro presupposto che ha orientato questo lavoro è stata la contingenza che vede l'amministrazione comunale impegnata nella costruzione del nuovo Piano sociale del Territorio Val d'Adige.

La LP 16.06.2006, n. 3, recante "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino", prevede che i Comuni di Trento, Aldeno, Cimone e Garniga Terme costituiscano un unico territorio per la gestione in forma diretta delle funzioni e dei servizi oggetto di trasferimento nell'ambito della riforma istituzionale.

La Convenzione per la gestione delle funzioni dell'assistenza scolastica, dell'assistenza e beneficenza pubblica, dell'edilizia pubblica e sovvenzionata e dell'urbanistica è stata stipulata il 27 settembre 2011 e dal 2012 tali funzioni vengono gestite in forma associata.

In questo contesto si colloca anche la costruzione del primo Piano sociale di Comunità per il Territorio Val d'Adige, secondo quanto disposto dalla legge provinciale 13/2007 e dalle Linee guida per la costruzione dei piani sociali di Comunità, adottate dalla Giunta provinciale.

La città di Trento, com'è noto, si era già data, nel 2001, un Piano sociale che ha profondamente rivisto e trasformato l'organizzazione e il modo di agire del Comune inteso come "Comune sociale".

La verifica dello stato di attuazione del Piano sociale di Trento 2001-2011 è stata quindi anche finalizzata a raccogliere buone prassi e nodi critici del lavoro fin qui svolto in modo da poter orientare il processo di pianificazione futuro in coerenza con il sistema fino ad ora adottato.

Questo è un documento frutto del lavoro diretto ed indiretto dei vari soggetti che in questi anni hanno collaborato alla costruzione delle politiche sociali nella nostra città:

- è stato costruito con il concorso dei servizi sociali, delle altre strutture dell'Amministrazione comunale coinvolte nel Piano sociale 2001 e delle risorse formali ed informali del territorio;
- costituisce uno degli elementi a sostegno della costruzione del Progetto sociale del territorio Val d'Adige.

Tutte le azioni, gli interventi, i progetti sono stati rivisti al fine di ricavarne il maggior numero di informazioni che possano essere utili a rafforzare sistemi di pianificazione, progettazione e valutazione delle politiche sociali dei prossimi anni.

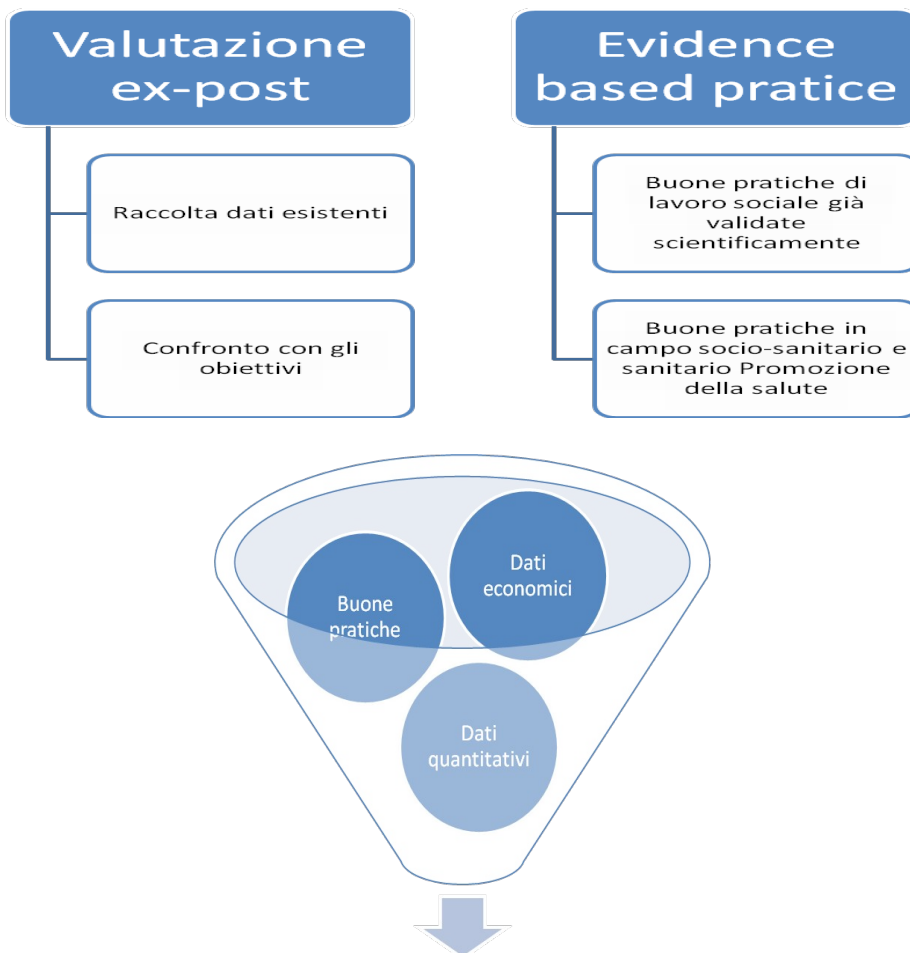
Tutto ciò alla luce del fatto che dal primo gennaio 2012, il Comune di Trento è chiamato a gestire in forma diretta ed associata con i Comuni di Aldeno, Cimone e Garniga Terme il budget riguardante le funzioni locali.

COSA E COME VALUTARE L'ESPERIENZA DI ATTUAZIONE DEL PIANO SOCIALE 2001-2011

Il Piano sociale indicò allora una direzione ed un metodo per raggiungere una finalità ben precisa. All'interno di questa finalità pose anche la dimensione della necessità di sviluppare sistemi e modelli di valutazione, senza però definirne aree, ambiti e indicatori.

A dieci anni ci si appresta a tirare le somme attraverso una **valutazione ex-post** che ha tentato, attraverso la **raccolta di dati** riguardanti le attività realizzate, un **confronto con gli obiettivi** che il Piano sociale aveva indicato grazie anche ad un processo di definizione partecipato.

Dal punto di vista metodologico il lavoro sociale, inoltre, offre alcune altre chiavi di lettura valutativa grazie ad una serie di **"buone prassi"** scientificamente già validate.



Questo lavoro ci permette di mettere a sistema aree e criteri di valutazione espliciti e condivisi per il futuro PROGETTO SOCIALE DI AMBITO

L'attività valutativa, infine, ha un obiettivo ulteriore che riguarda l'**apprendimento**: in un sistema che si propone di modificarsi a seconda dei problemi emergenti e della complessità dei bisogni dei propri cittadini, l'attività di valutazione diventa atto riflessivo che permette a tutti gli attori partecipanti di condividere la lettura di quanto fatto fino a quel momento e ri-orientare l'azione alle nuove necessità. Di questo hanno fatto esperienza sia gli operatori (pubblici e privati) che i cittadini (singoli ed associati) coinvolti nei vari progetti ed interventi.

COSA E' POSSIBILE TROVARE NEL DOCUMENTO

Questo documento raccoglie in forma organica informazioni, dati, azioni, interventi ed esperienze lette attraverso le indicazioni dei quattro principi metodologici indicati dal Piano sociale, **l'analisi della domanda situata, la partecipazione nella costruzione delle politiche sociali, la territorializzazione e la trasversalità dei servizi e degli interventi.**

1. ANALISI DELLA DOMANDA SITUATA E DEI PROBLEMI SOCIALI

- **il confronto fra la situazione socio-demografica di allora con quella di oggi per fase del ciclo di vita** (famiglie, bambini-adolescenti-giovani, adulti, anziani); Nella sezione riguardante le linee di intervento per ciclo di vita, al fine di facilitare il confronto fra la situazione attuale e quella di 10 anni fa, dal punto di vista socio-demografico e di analisi dei bisogni sociali, prima di descrivere le azioni messe in atto in questi 10 anni, viene proposto un breve raffronto fra i dati demografici del 2000 e del 2010 corredato da una sintetica descrizione dei fabbisogni sociali e rispettivi cambiamenti;
- a questa lettura, negli anni, si è aggiunta una **lettura sempre più capillare della situazione dei vari territori** della città come si può approfondire nella sezione **“Quaderno dei cantieri di coesione sociale” (pubblicato a parte)** dedicata completamente ai progetti territoriali scritto attraverso i documenti dei Poli sociali e delle Circoscrizioni;
- **riflessioni ed analisi** raccolte attraverso il lavoro dei numerosi luoghi partecipativi attivati in questi anni (tavoli e gruppi di lavoro, progetti tematici, ecc.)

I documenti realizzati in questi anni rispetto all'analisi dei bisogni della popolazione e delle risorse dei territori sono numerosissimi, non sono quindi stati riportati tutti in questa sede, ma nel documento vengono segnalati link dove cercare gli approfondimenti in caso di interesse.

2. LA PARTECIPAZIONE ALLA COSTRUZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI

Negli anni sono proliferati i luoghi, **le azioni e gli interventi volti a favorire la partecipazione** dei cittadini singoli o associati alla costruzione delle politiche sociali. E' stato possibile quantificare **quanti e che tipo di soggetti hanno partecipato e a che livello**. Le esperienze partecipative descritte evidenziano luci ed ombre di questo tema, ma in ogni caso creano le condizioni affinché si possa, ora, passare da una partecipazione “informativa e consultiva” ad una “co-responsabilizzazione nelle decisioni e nelle azioni”.

3. TERRITORIALIZZAZIONE

E' stato possibile capire **quanto e come si sono sviluppati i progetti territoriali**, quali azioni hanno prodotto e come sono riusciti a produrre cambiamento sociale. Per contro ciò mette in luce anche quali ambiti e territori sono stati meno attraversati dalle attività di progettazione sociale.

4. TRASVERSALITA'

E' stato possibile anche evidenziare **quante e quali alleanze si sono sviluppate**, quali problemi hanno affrontato e quali non sono riusciti ad affrontare, chiedendosene anche il perché.

Molto di quanto è stato fatto in questi 10 anni di “esperienza di pianificazione” è descritto in questo documento, ma molto altro è già raccolto in una variegata ed approfondita documentazione prodotta da tutti i soggetti (istituzionali e non) che hanno collaborato a vari livelli alla costruzione di un sistema di “welfare di comunità” che può essere oggi considerato ben impostato benché sensibile agli impulsi normativi e di sistema dei nostri giorni.

Nella **Sezione A “Pianificare il governo delle politiche sociali”** vengono ripresi sinteticamente i principi fondanti del Piano sociale del Comune e viene riportato alla memoria il processo di costruzione dello stesso. In seguito vengono presentate la descrizione e le valutazioni raccolte rispetto agli obiettivi fissati ai rispettivi interventi realizzati per sezione e linea di intervento così come dallo schema seguente:

SEZIONE B – GLI ASSETTI FUNZIONALI E GESTIONALI DEL GOVERNO DELLE POLITICHE SOCIALI OBIETTIVI E AZIONI

- il governo della città
- l'organizzazione dei servizi sociali
- la qualità delle relazioni tra pubblico e privato
- le funzioni di garanzia e tutela dei cittadini
-

SEZIONE C – L'ANALISI DELLE POLITICHE ESISTENTI E LE QUATTRO LINEE DI INTERVENTO OBIETTIVI E AZIONI

- le politiche per le famiglie
- Le politiche per gli adolescenti e giovani
- le politiche per gli adulti
- le politiche per gli anziani.

A completamento del quadro attuativo del Piano sociale sono state raccolte anche tutte le azioni che, in questi dieci anni, sono state rivolte a gruppi di persone e ambiti di bisogno che il lavoro di analisi dei bisogni svolto più di dieci anni fa non aveva precisamente identificato ma che, il lavoro quotidiano degli operatori a fianco dei cittadini (in difficoltà o volontari), ha permesso di intercettare: adulti e famiglie straniere, persone vittime di tratta o reati, ecc.

In particolare, sono andati via via strutturandosi progetti rivolti a zone o quartieri della città che hanno dato vita ad una linea di intervento che possiamo definire come “interventi di coesione sociale”. Tali progetti si caratterizzano per perseguire obiettivi a lungo termine e sono andati a comporre quello che è stato definito il **“Quaderno dei progetti di coesione sociale”** che riassume storia, fasi e passaggi, obiettivi e risultati raggiunti dei più di 40 progetti realizzati e radicati nelle varie zone della città in collaborazione con le Circoscrizioni, i Poli sociali, il Privato sociale, le associazioni di volontariato ed i cittadini anche singolarmente.

L'ESPERIENZA CI INSEGNA....ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI

Prima di addentrarci nella rendicontazione e valutazione specifica di azioni ed interventi rispetto alle sette grandi aree indicate dal Piano sociale del 2001, possiamo già proporre alcune riflessioni di carattere generale emerse dal lavoro svolto.

1. Analizzare la domanda nei luoghi dove essa si esprime in collaborazione con altri soggetti



Il metodo di analisi dei bisogni indicato dal Piano sociale ed utilizzato in questi anni, ha **affinato la capacità dell'Amministrazione di cogliere i segnali di mutamento dei problemi sociali** provenienti dalla società civile, **sia a livello cittadino che circoscrizionale o di quartiere.**

La conoscenza del territorio, attualmente deriva da una serie di **fonti diversificate** che assicurano un livello di lettura dei problemi sociali sostanzialmente completo. A questa lettura concorrono sia Servizi diversi dell'amministrazione che soggetti non istituzionali (come ad esempio soggetti del terzo settore o associazioni di settore) che dialogano con essa attraverso i suoi soggetti territoriali. Si costruiscono e si aggiornano almeno annualmente, ma in molti casi, anche semestralmente, analisi territoriali (circoscrizione, quartiere) e/o per linea di intervento (adulti, anziani, ecc.)

La conoscenza capillare e sempre aggiornata dei problemi dei cittadini ha permesso un **maggior radicamento** degli interventi nelle reali necessità delle persone e delle comunità ed una conseguente **maggior efficacia.**



Abbiamo potuto constatare che **progetti o iniziative non realmente sentite dalla popolazione dei vari territori hanno avuto vita breve** o si sono velocemente indirizzati verso bisogni ed esigenze più percepite e condivise (alcune di queste esperienze sono descritte nel "Quaderno dei cantieri di coesione sociale").

La conoscenza dei problemi dei vari territori della città è ormai capillare e condivisa fra più soggetti (Circoscrizioni, Poli sociali, Terzo settore, Associazioni e gruppi di volontariato) che in molti casi hanno implementato **buone prassi di collaborazione e di condivisione di visioni ed azioni.**



Per contro, la specificità delle letture dei territori ha, in alcuni casi prodotto anche una certa diversificazione e frammentazione degli interventi che a volte ha creato un'immagine confusa dell'operatività dell'amministrazione.

Negli ultimi anni sono sempre più numerose le **spinte ad un maggior coordinamento dei vari livelli** (politico, istituzionale ed operativo) che va, (a maggior ragione ora, in una situazione di crisi socio-economica), assolutamente perseguito.

2. Territorializzazione

Attraverso l'implementazione dei Poli sociali e la collaborazione degli stessi con le Circoscrizioni, possiamo dire che i cittadini hanno visto **aumentate le loro possibilità di interagire in maniera immediata con l'amministrazione.**

La presenza di operatori della pubblica amministrazione che interagiscono con il mondo dell'associazionismo

ha moltiplicato all'infinito le **occasioni per i cittadini di essere raggiunti da informazioni** rispetto ai servizi e gli interventi che l'amministrazione offre loro.



Questo aspetto ha, in alcuni casi, evidenziato anche contraddizioni o scollamento fra azioni di Servizi diversi, ma ha anche permesso la maturazione di alcune realtà e di numerosi cittadini, che nel tempo, hanno imparato a rapportarsi con i vari referenti dell'amministrazione in maniera diversificata.



Grazie al lavoro promozionale sui territori si è assistito ad una graduale (se pur disomogenea) **assunzione di responsabilità sociale** anche da parte di soggetti non istituzionali o non direttamente rivolti a problematiche sociali: molte sono le esperienze che vedono seduti allo stesso tavolo come referenti di azioni sociali realtà di natura diversa accomunate dalla volontà di "prendersi cura" del proprio territorio.

Alcuni soggetti come Istituzioni varie, le Casse Rurali, i Supermercati ed alcune ditte private hanno raccolto la sfida di contribuire ad iniziative ed azioni sociali costruite nei territori in cui hanno sede incontrando comunione di interessi per il bene comune e condividendone finalità ed obiettivi. Non sempre e poco si è riusciti a coinvolgere alcuni mondi economici e dell'occupazione che, anche alla luce dei fenomeni socio-economici che si stanno verificando in questi ultimi anni, risulta essere un'**area che andrà sicuramente maggiormente analizzata e curata**.



Le occasioni di far nascere interventi laddove il bisogno, oltre ad essere concreto, è riconosciuto da un certo numero di realtà, si sono moltiplicate nel tempo e modificate a seconda dei cambiamenti che la società attraversava: in questo senso si guardi a tutte quelle esperienze di sostegno alle famiglie o agli anziani che, partite a livello territoriale, sono giunte ad un coordinamento cittadino. Questo anche al fine di ottimizzare le risorse, rendere più omogenea la risposta ai bisogni e costituire un soggetto che potesse diventare non solo interlocutore, ma anche partner nell'azione di perseguimento del benessere comune dell'amministrazione.

3. Trasversalità

In quest'area risulta necessario dedicare una particolare attenzione al rapporto fra Pubblica Amministrazione ed il **Terzo settore**, rapporto che è stato e dovrà rimanere fondamentale nella costruzione di risposte efficaci e di qualità.

Nelle numerose esperienze di progettazione partecipata descritte in questo documento le realtà del privato sociale hanno avuto un ruolo che è andato in parte modificandosi man mano che direzioni e metodo cambiavano a seconda dei problemi affrontati nei vari territori.



Per molti problemi si è potuta abbandonare almeno parzialmente la strada della sola assistenza proprio perché il privato sociale è stato capace di innovare modalità di intervento e di progettazione delle proprie azioni sui territori.

Le alleanze fra istituzioni e cittadini sono state in molti casi mediate dal lavoro degli operatori di territorio dei Poli sociali e delle realtà di privato sociale che hanno saputo offrire quell'azione di "empowerment" e di sviluppo che ha permesso la crescita di esperienze di auto-gestione di spazi e di attività da parte di comuni cittadini residenti in risposta a bisogni di loro concittadini.

Prova di ciò sono alcune esperienze di azioni ed interventi così ben radicati nei vari territori che in alcuni casi si sono resi autonomi dal sostegno dell'amministrazione o dal lavoro dei professionisti complicando, piacevolmente, anche se non poco, questo lavoro di rendicontazione.

Non nascondiamo che, in alcune aree e per alcuni progetti, il lavoro di condivisione di analisi,

obiettivi e progettazioni comuni ha incontrato **difficoltà collegate ad interessi diversi e contrastanti** portati dalle varie realtà. In particolare la co-presenza di riferimenti (territoriali e cittadini, tecnici e politici) rispetto al sostegno anche economico di alcune iniziative in alcuni casi si è rivelata confusiva in termini di procedure e collaborazioni.



Quest'area può essere, sicuramente, considerata una di quelle su cui l'amministrazione può lavorare in termini di maggior coordinamento e trasversalità nella presa in carico dei problemi sociali espressi nei vari territori.

Un punto critico da non sottovalutare riguarda il fatto che creando alleanze soprattutto su problematiche riconosciute come importanti dai soggetti dei vari territori, il rischio sia quello che sfuggano all'attenzione **fasce di disagio personale e sociale non percepite come importanti dalle comunità** stesse. Conseguentemente le situazioni "non trattabili" da queste alleanze si riversano naturalmente verso i servizi sociali già sovraccarichi di utenza e, soprattutto, attualmente privi di strumenti adatti a rispondere a tali esigenze.

La città, in questi anni, è profondamente cambiata soprattutto per la presenza di problematiche sempre più complesse che necessitano di alleanze sempre più allargate e di una sempre maggior radicata trasversalità di intervento: **l'intreccio fra le varie aree delle politiche pubbliche e di quelle sociali** è sempre più evidente sia a livello cittadino che circoscrizionale o di quartiere.

4. La partecipazione

Questo ambito ha visto un aumento costante e continuo dei luoghi e delle possibilità di partecipazione dei cittadini, del volontariato e del privato sociale alla costruzione del disegno delle politiche sociali.



Una delle difficoltà iniziali, ma che in alcune situazioni possiamo considerare in parte superata, è stata quella di passare da atteggiamenti verso l'amministrazione di richiesta o di delega ad atteggiamenti di co-responsabilizzazione nel portare avanti azioni definite e costruite assieme.

Questo aspetto è stato comunque via via monitorato attraverso un sistema di valutazione² che raccoglie indicatori che permettono di analizzare il tipo ed il grado di collaborazione delle varie realtà partecipanti al processo.



Il **volontariato**, bene prezioso e di cui la nostra città è ricca, sta attraversando una fase di mutamento che presenta sia alcuni nodi critici che possibilità di sviluppo:

- l'esperienza decennale di molte realtà di volontariato ha permesso di intraprendere il passaggio dal concetto di volontariato come azione che sostituisce la pubblica amministrazione laddove essa non riesce a coprire i bisogni a quello di cittadinanza attiva, al **volontariato partner dell'amministrazione** a tutti gli effetti nel prendersi carico di problemi comuni. **Indirizza l'azione, non solo la svolge, indica bisogni, ma intuisce e sperimenta assieme alle istituzioni soluzioni innovative e soprattutto condivise.** In questi anni sono stati superati alcuni snodi che hanno permesso ai soggetti istituzionali e informali di collaborare verso fini comuni pur mantenendo distinti compiti e ruoli che devono essere stati e devono rimanere diversi;
- attualmente, però, possiamo dire che quasi tutte le associazioni stanno vivendo una fase di mancanza di ricambio generazionale, fenomeno presto spiegato con il mutamento della situazione della nostra società (meno donne casalinghe, meno persone che vanno in pensione abbastanza giovani, più isolamento sociale e spostamenti nel territorio). Rispetto a questo tema è necessario impostare un confronto ed una riflessione perché assieme alla società stanno cambiando anche i

² Sistema di valutazione che viene ampiamente descritto nel capitolo riguardante la linea "Politica di qualità delle relazioni fra pubblico e privato", Obiettivo numero 4 = Sviluppare programmi di verifica e valutazione

modi di “fare o essere volontario”.

I tavoli ed i gruppi di lavoro territoriali hanno permesso la presenza nella stessa sede decisionale di rappresentanti politici, istituzionali e di volontariato: nelle situazioni in cui questa collaborazione ha funzionato la formula si è dimostrata vincente per l'efficacia degli interventi e per il radicamento degli stessi nei bisogni reali dei territori. Si ritiene, quindi, che pur nella complessità della gestione di tali spazi partecipativi, sia necessario continuare ad offrire a sempre più persone e soggetti della società civile l'opportunità di essere presenti e fare la propria parte, in quanto rimangono ancora escluse parti della popolazione che non sono ancora sufficientemente rappresentate.

In conclusione, il Comune di Trento, assieme ai Comuni di Aldeno, Cimone e Garniga Terme, può definirsi pronto per accettare la sfida della pianificazione sociale partecipata lanciata dalla Legge provinciale n. 13/2007 avendo acquisito un metodo che permette di essere in contatto costante con i cambiamenti socio-economici in atto, i bisogni dei propri cittadini e le numerose risorse dei suoi territori. Il lavoro che lo attende riguarda soprattutto la capacità di mettere a sistema le innumerevoli esperienze realizzate in questi primi dieci anni per individuare linee e priorità condivise verso cui indirizzare gli sforzi di tutti.



Sezione A : Pianificare il governo delle politiche sociali

- 1. I principi fondanti il Piano sociale del Comune di Trento**
- 2. Il processo di pianificazione come costruzione sociale**
- 3. Gli ambiti di intervento definiti dal Piano sociale**

1. I principi fondanti del Piano sociale del Comune di Trento

Il principio di fondo che ha orientato la definizione del Piano sociale nel 2001 e che sta alla base del tipo di pianificazione sociale che esso ha adottato è stato quello della necessità di passare da un **sistema di politiche sociali definito “di government” ad uno definito “di governance”**.

Sostanzialmente si è passati “da un sistema che affidava l’orientamento della società ad una razionalità sovra-ordinata di tipo impersonale ad uno dove istituzioni politiche e burocratiche non sono più identificabili come centri univoci del potere, ma diventano soggetti responsabili dell’attivazione di forme di progettazione e azione sociale che si moltiplicano e si differenziano e, per sviluppare benessere, devono promuovere dialogo e comunicazione in una prospettiva di bene comune socialmente legittimata” (2001, Fazzi, Scaglia).

Il **processo di pianificazione sociale** attivato alla fine degli anni '90 proponeva, quindi, un rovesciamento di prospettiva: abbandonava la definizione meramente giuridica del concetto di bisogno come categoria universale e metteva la domanda (un insieme di bisogni espressi e condivisi fra soggetti diversi) al centro del disegno delle politiche sociali.

La “domanda situata” rinvia ad un’idea di cittadinanza profonda e sostanziale da cui derivano alcuni corollari che hanno contraddistinto da allora un nuovo modo di costruire le politiche sociali:

- il **concetto di partecipazione** esteso alle dimensioni ed ai soggetti che rappresentano la domanda sociale, cioè alla comunità nel suo insieme, famiglie, attori informali, cittadini;
- la **territorializzazione** degli interventi non solo in termini di decentramento dei servizi, ma nel tentativo di intercettare le risorse e le dinamiche costruttive presenti in ogni comunità;
- la **trasversalità**: cioè la capacità di rispondere in maniera integrata a domande differenziate, rispondere ai problemi delle persone così come sono percepiti dalle persone direttamente interessate attraverso risposte che vadano oltre le possibilità offerte dalle procedure standardizzate.

Il tentativo, quindi, è stato quello di superare la retorica della pianificazione razional-comprensiva andando a governare dinamiche e processi aperti alla sperimentazione, all’interazione, all’apprendimento organizzativo³.

Rinnovata attenzione al tema della pianificazione sociale viene portata oggi dalla Legge provinciale n. 13/2007 che prevede, in particolare, che la programmazione sociale si espliciti mediante l’adozione dei piani sociali di Comunità che vadano a confluire nel Piano sociale provinciale in una dinamica di aggiornamento reciproco.

Molti dei principi e degli strumenti contenuti nella legge riprendono quanto anticipato dal modello di pianificazione sociale adottato dal Comune di Trento alcuni dei quali vengono qui riproposti per evidenziare i punti in comune dei due percorsi:

- **Sussidiarietà** tra i diversi livelli di competenza istituzionale e tra i soggetti che, collaborando al perseguimento delle finalità della legge, partecipano alla costruzione della comunità responsabile e solidale. Gli enti locali promuovono, inoltre, l’autonoma iniziativa dell’individuo e delle aggregazioni a cui aderisce, per favorire la partecipazione dei cittadini alla costituzione del sistema integrato dei servizi sociali. Si riconoscono come soggetti attivi: i cittadini (singoli o associati in organizzazione), le famiglie, le aziende pubbliche di servizi alla persona, il terzo settore (comprensivo di cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, ass. di promozione sociale, enti di patronato, imprese sociali e fondazioni) e le organizzazioni sindacali operanti a livello provinciale;
- **Diritto all’aiuto, emancipazione e responsabilità** di attivarsi di coloro che hanno bisogno, anche temporaneo e rispondenza ai criteri di responsabilità sociale, quale principio etico di rispetto degli interessi espressi da tutti i soggetti coinvolti nell’attuazione degli interventi;
- **Coordinamento con le altre politiche** che concorrono al benessere della persona.

³ 2001, Fazzi, Scaglia, il governo della città nella trasformazione del welfare

2. Il processo di pianificazione come costruzione sociale

Come si legge dalle pagine del Piano sociale il principio guida del modello di pianificazione adottato dal Comune di Trento è la responsabilizzazione di due attori fondamentali: l'organo politico e la comunità. Per coinvolgere tutti gli Assessorati nell'assunzione della responsabilità diretta in materia di politiche sociali fu attivato un **Tavolo comunale** di indirizzo e monitoraggio del processo di pianificazione che ha funzionato per l'intero periodo di costruzione del Piano. Sono poi state organizzate **12 assemblee** di circoscrizione all'interno delle quali è stato presentato il progetto con l'obiettivo di affrontare con organicità problemi e criticità espresse dai singoli territori. Alle assemblee hanno partecipato circa **800 cittadini**. Dalle assemblee hanno preso vita quaranta gruppi di lavoro autonomi che per tre mesi hanno lavorato all'elaborazione di proposte utili ad interpretare le situazioni esistenti ed a costruire linee di intervento congruenti. L'intero processo si è concluso con un ritorno dei risultati generali nelle assemblee circoscrizionali e con la pubblicazione dei dati prima in un sito internet interattivo per tutta la durata del percorso, fino alla pubblicazione del testo "Il governo della città nella trasformazione del welfare" (2001, Fazzi e Scaglia, ed. Angeli).

L'attualità, attraverso la Legge provinciale n. 13/2007, riporta in evidenza la necessità di rendere permanente la partecipazione dei cittadini alla costruzione delle politiche sociali. Gli strumenti messi a disposizione dalla stessa legge sono il Tavolo territoriale ed i gruppi tematici, che in sinergia con tutte le realtà istituzionali e non, formali ed informali dei territori continuano a produrre analisi dei bisogni, soluzioni innovative e monitoraggio, in modo che servizi ed interventi siano il più possibile coerenti ed efficaci rispetto alla domanda "situata" (per usare un termine caro al Piano sociale).

Queste, in estrema sintesi, le premesse su cui è fondato il percorso di pianificazione sociale che ha avuto inizio alla fine degli anni '90 e che trova ora nuovo impulso grazie anche alle sollecitazioni normative degli ultimi anni.⁴

Attraverso questo meccanismo partecipativo, quindi il Piano sociale è andato a definire 8 ambiti di intervento con i relativi obiettivi e azioni da implementare. Per ogni linea erano stati fissati dai 5 ai 12 obiettivi che sono stati, in questa sede, accorpati per omogeneità di contenuto esclusivamente per comodità di lettura.

Per ogni linea e per ogni obiettivo sono stati riportati per macro-are interventi, attività, iniziative, progetti o azioni che perseguivano gli obiettivi fissati.

3. Gli ambiti di intervento definiti dal Piano sociale

Gli assetti funzionali e gestionali

- Il governo della città
- L'organizzazione dei Servizi
- Una politica di qualità delle relazioni tra pubblico e privato e le funzioni di garanzia e tutela dei cittadini

L'analisi delle politiche esistenti e le quattro linee di intervento

- Le politiche sociali per le famiglie
- Le politiche sociali per gli adolescenti ed i giovani
- Le politiche sociali per gli adulti
- Le politiche sociali per gli anziani

Per ognuna di queste linee vengono presentati, schematicamente prima, e approfonditamente poi, obiettivi ed azioni realizzate.

⁴ In particolare ci si riferisce alle Lp. N. 3/2006 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino", Lp. N. 13/2007 "Politiche sociali in Trentino", Lp. N. 16/2010 "Tutela della salute nella Provincia di Trento", Lp. 1/2011 "Legge provinciale sul benessere familiare".