

**Progetto EQUAL – RAIL –
Rete di Appoggio all’Inserimento Lavorativo
delle fasce deboli**

IT-G2- TOS-021

Provincia di Pisa

**Integrazione tra politiche e servizi
relativi all’occupazione e all’esclusione
sociale**

**Quadro di riferimento
metodologico**

Indice	
1. Premessa	1
2. Visione d’insieme dei risultati raggiunti	2
3. Integrazione: una visione condivisa	8
4. Sviluppo sostenibile: chiave per l’integrazione	9
5. Unione Europea: da Lisbona a Goteborg	12
6. Centralità dei cittadini: una migliore Governance	14
7. Esclusione, povertà e disoccupazione: uniti nella lotta	17
8. Essere Europei: una visione condivisa	22

(Giugno 2006 – elaborato da Filippo Strati
con la collaborazione degli stakeholders coinvolti nella consultazione)

1

Premessa

Questo documento è stato elaborato a seguito del primo Laboratorio del progetto e fornisce l'insieme di concetti e definizioni da seguire per lo svolgimento delle successive attività specificate nel piano di lavoro.

Tali attività concorrono a raggiungere il risultato atteso dal progetto, cioè la definizione di ipotesi di azioni innovatrici per un Piano Locale Integrato tra le politiche del lavoro e quelle sociali, collegando prestazioni e servizi, quali quelle afferenti alle pari opportunità tra uomini e donne, ai giovani, agli immigrati, alle persone adulte, alle attività produttive, alla formazione e al lavoro.

L'impatto atteso del progetto consiste nel miglioramento della conoscenza dei partners e degli altri stakeholders locali per elaborare e gestire sistemi integrati a favore delle persone a rischio di esclusione sociale, occupazionale e povertà.

Per "stakeholders" si intendono i "detentori e/o portatori di interessi" sociali, culturali, economici e ambientali, quali ad esempio pubbliche amministrazioni, sistemi erogatori di servizi, cittadini, imprese associazioni e gruppi volontariamente costituiti.

Gli interessi di cui sono detentori devono avere un riconoscimento ed un ruolo nelle decisioni strategiche, nel governo dei percorsi, nella valutazione degli andamenti delle attività di qualsiasi sistema.

A tal fine è stata svolta un'analisi degli stakeholders locali per il loro coinvolgimento nel progetto sin dalle sue prime tappe. L'analisi ha utilizzato quattro criteri:

- Interesse dello stakeholder a lavorare nel progetto, favorendo iniziative condivise
- Influenza dello stakeholder nel bloccare decisioni ed iniziative
- Impatto di decisioni e iniziative riguardanti il progetto sullo stakeholder
- Informazione posseduta dallo stakeholder, utile alle decisioni ed iniziative relative al progetto

A seguito di tale analisi, è stato convocato il Primo laboratorio con la specifica missione di definire 11 aspetti che e che sintetizzano i concetti basilari (Descrittori) con i quali acquisire un linguaggio condiviso tra le persone coinvolte nel progetto EQUAL R.A.I.L. al fine di valutare le attuali situazioni e decidere strategie e iniziative di miglioramento.

Tali aspetti fanno parte dell'approccio integrato *SQM-Sustainable Quality Management*® già sperimentato in altri progetti a livello europeo.

Questo documento inizia quindi con le conclusioni alle quali è pervenuto il primo Laboratorio.

Tali conclusioni sono state elaborate dalle/dai partecipanti al Laboratorio tenendo conto di problemi, contenuti e priorità sottolineate dalle principali strategie dell'Unione Europea.

Si tratta di tematiche riportate nei paragrafi successivi e delle quali si raccomanda un particolare esame per realizzare le fasi future del progetto.

2

Visione d'insieme dei risultati raggiunti

I risultati conseguiti nel primo Laboratorio del progetto consistono nella definizione degli 11 aspetti SQM.

Quattro gruppi interdisciplinari ed intersettoriali hanno elaborato tali descrittori al fine di orientare l'attenzione delle persone le quali svolgeranno l'analisi sul campo, la valutazione del contesto locale e l'individuazione di ipotesi di azioni innovatrici.

Gli aspetti SQM presi in esame riguardano quattro domande necessarie per l'integrazione di servizi e prodotti:

- Quando essa è possibile?
- Perché la si vuole realizzare?
- Cosa occorre integrare?
- Come attuare l'integrazione?

Il Laboratorio ha formulato risposte condivise per ciascuna domanda.

Le risposte alla prima domanda (Quando) rappresentano la leva di trasformazione con la quale agire per anticipare e gestire il cambiamento.

L'azione di tale leva deve però essere orientata affinché il suo uso non cada nel vuoto per assenza o vaghezza di punti di riferimento.

L'orientamento è dato dalla combinazione delle risposte alle altre tre domande (Perché, Cosa e Come).

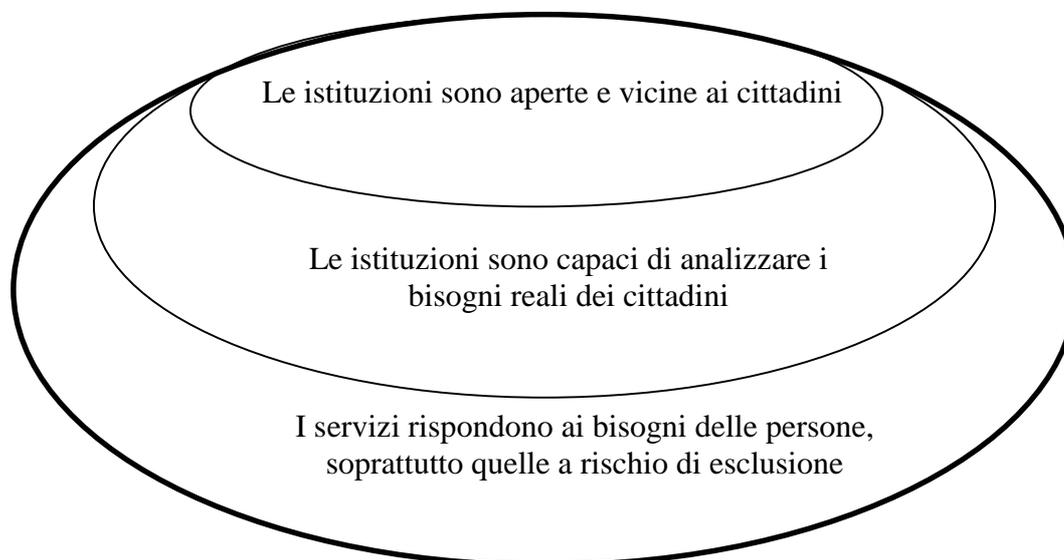
Usando e muovendo la leva verso tali direzioni, è molto probabile che si riesca a determinare un effetto moltiplicatore nella costruzione e nella gestione di iniziative locali capaci di integrare politiche e servizi nelle situazioni prese in esame.

La leva agisce infatti sulle condizioni e sulle potenzialità del contesto provinciale per orientare gli attori e le comunità interessate (cioè gli stakeholders) verso un percorso di innovazione di politiche e servizi locali fortemente ancorato alla strategia dell'Unione Europea per lo Sviluppo Sostenibile.

Quando è possibile l'integrazione?	Perché si vuole realizzare l'integrazione?
	Cosa occorre integrare?
	Come attuare l'integrazione?

QUANDO ?

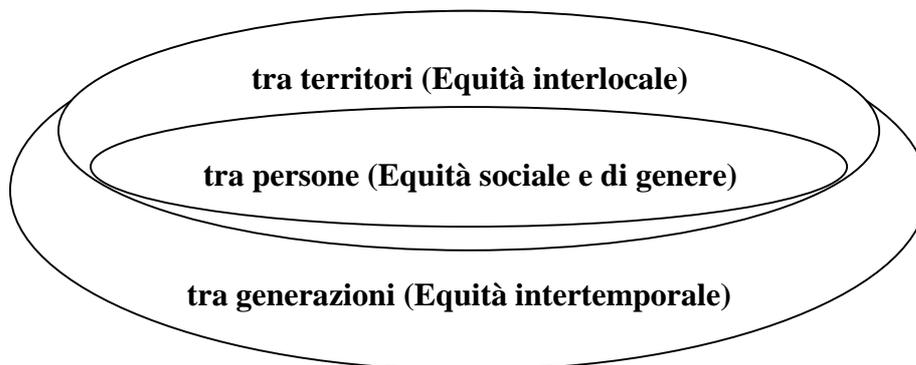
Quando si pone al centro di qualsiasi azione la persona (cliente) con la complessità delle molteplici identità che sono alla base della sua attivazione in termini di capacità per scegliere e determinare prospettive di sviluppo soggettive e collettive alle quali devono corrispondere adeguati funzionamenti di politiche e servizi.



Leva di trasformazione: Orientamento alla/al cliente (Quando)
Descrittore
<ul style="list-style-type: none">• Mobilitare gli stakeholders affinché siano attori a pieno titolo dei programmi, piani, progetti e servizi• Facilitare l'accesso all'informazione per i cittadini stranieri• Elaborare indicatori di qualità/quantità, efficacia ed efficienza• Conoscere i servizi e le risorse presenti in un determinato territorio• Orientare le risorse al soddisfacimento dei bisogni utilizzandole al meglio• Monitorare i bisogni delle persone in modo da poter programmare, aggiornare ed adattare i servizi• Potenziare i servizi più richiesti al fine di verificare l'impatto positivo e negativo nella comunità di riferimento• Rendere trasparenti e chiare le informazioni e, laddove possibile, tradurre i materiali nelle lingue più diffuse• Rendere la città accogliente e accessibile attraverso una campagna di comunicazione mediante punti di informazione di base nelle stazioni di arrivo (stazioni ferroviaria, marittima, aeroportuale etc.)• Sensibilizzare la cittadinanza sulle tematiche dell'inclusione sociale• Estendere a tutti i cittadini le proposte che rispondono ai suddetti principi

PERCHÉ ?

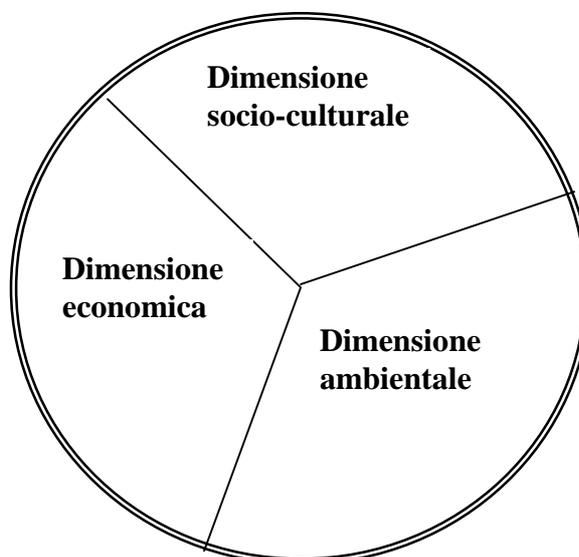
Per integrare tre dimensioni di equità tra



Orientamento allo Sviluppo Sostenibile (Perché fare?)	
Orientatore	Descrittore
Equità sociale e di genere	<ul style="list-style-type: none">• Sviluppare percorsi individualizzati nell'accesso ai servizi, beni e risorse (economiche, ambientali, culturali) per garantire uguaglianza sostanziale e pari opportunità di realizzazione• Garantire la partecipazione nel processo decisionale alla costruzione delle linee guida da parte di persone e gruppi diversi• Sviluppare pari opportunità e pari dignità tra soggetti /enti portatori d'interesse
Equità tra territori (interlocale)	<ul style="list-style-type: none">• Garantire integrazione tra le politiche riducendo gli squilibri tra comunità territoriali della stessa provincia e al di fuori di essa (ad esempio, iniziative per migrazione, commercio, tecnologia e conoscenza solidali)• Garantire la qualità dei servizi indipendentemente dai soggetti (tra operatori territoriali ed enti) che la erogano
Equità tra generazioni (intertemporale)	<ul style="list-style-type: none">• Adottare soluzioni di lungo periodo e di processo• Sviluppare progetti sostenibili a "tutto tondo" (finanziariamente, ambientalmente, etc.) che inneschino soluzioni di cambiamento e di autonomia

COSA ?

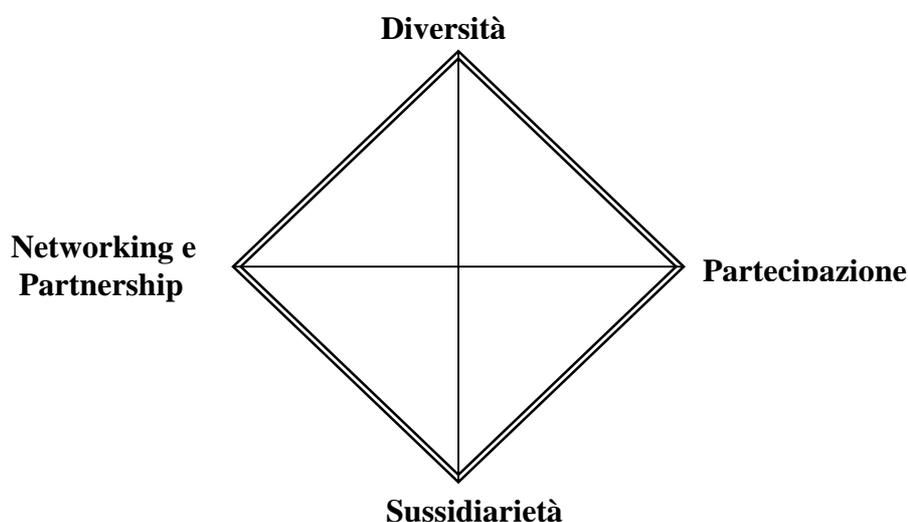
Integrare tre dimensioni di sviluppo



Orientamento allo Sviluppo Sostenibile (Cosa fare?)	
Orientatore	Descrittore
Dimensione ambientale	<ul style="list-style-type: none">• Garantire rispetto, conservazione e corretto utilizzo delle risorse naturali in quanto condizioni basilari per la vita• Garantire a tutti abitazioni e ambienti di lavoro salubri
Dimensione economica	<ul style="list-style-type: none">• Garantire l'equilibrio tra le esigenze di un sistema economico-produttivo e la valorizzazione delle aspettative di realizzazione e crescita personale• Garantire a tutti i cittadini il minimo vitale• Investire di più in ricerca e innovazione economico- produttiva• Riconoscere il valore economico del lavoro non retribuito (beni relazionali)• Valorizzare il riconoscimento "professionale" di attività ricreative/ culturali/ di servizio alle persone
Dimensione socio-culturale	<ul style="list-style-type: none">• Investire nella formazione continua della risorsa umana sia come soggetto economico, sia come componente di una società multi-culturale e multi-etnica.• Valorizzare il patrimonio di cultura, valori, tradizioni, esperienze, conoscenze esistenti sul territorio• Incentivare l'apertura verso il nuovo e cogliere le opportunità.

COME ?

Integrando quattro principi sistemici



Orientamento allo Sviluppo Sostenibile (Come fare?)	
Orientatore	Descrittore
Diversità	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizzare la diversità in quanto essa rende dinamico, stabile, elastico e più protetto e meno vulnerabile un sistema • Analizzare identità e bisogni delle diverse componenti del sistema in cui si opera
Sussidiarietà	<ul style="list-style-type: none"> • Fluidificare relazioni tra varie dimensioni (locale e globale) e livelli (alto e basso) di un sistema per aumentare la collaborazione tra le sue componenti (governo, società civile, cittadini) nel ciclo decisionale • Analizzare gli attuali cicli decisionali per proporre modifiche a favore del decentramento e del coordinamento dei poteri
Partnership e Networking	<ul style="list-style-type: none"> • Analizzare le reti esistenti per individuare quali sono le relazioni tra soggetti pubblici, privati e sociali da rafforzare e/o creare • Favorire partnership responsabilizzando autorità pubbliche locali facendo riferimento a reti relazionali esistenti e/o da potenziare
Partecipazione	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere la partecipazione attiva degli stakeholders tramite strumenti (ad esempio procedure e soluzioni organizzative) che facilitino la presenza di molteplici punti di vista, interessi, problemi e soluzioni

VISIONE D'INSIEME

Leva di trasformazione	Direzione: <i>crescita di capacità ad affrontare e risolvere i problemi con scelte consapevoli</i>
Quando è possibile l'integrazione? <i>Quando politiche e servizi sono orientati alla persona - cliente</i>	Perché si vuole integrare? <i>Per affermare allo stesso tempo equità tra persone, generi, territori e generazioni diverse</i>
	Cosa occorre integrare? <i>Le dimensioni ambientali, economiche e socio-culturali dello sviluppo</i>
	Come integrare? <i>Fluidificando le relazioni tra varie dimensioni, livelli e componenti del sistema, valorizzando le diversità, attivando reti e collaborazione, alimentando la partecipazione</i>

Ricapitolando, si può evidenziare come l'integrazione:

- tra servizi non sia solo un esercizio di ingegneria organizzativa
- tra politiche non sia solo un esercizio di programmazione
- tra politiche e servizi sia determinata da finalità condivise dagli stakeholders e dalla centralità della persona - cliente.

Un'alleanza dovrebbe quindi determinarsi tra differenti stakeholders: clienti, decisori delle politiche e fornitori dei servizi.

Considerati separatamente, i suddetti stakeholders sono persone con differenti aspettative, identità e capacità. Considerati assieme, è su tali diversità che si tessono complesse reti relazionali. Tali relazioni possono essere supportate oppure ostacolate da politiche e servizi sia all'interno di uno specifico contesto locale, sia tra esso ed altri contesti locali.

Si assiste così ad un processo di reciproca evoluzione:

- più migliorano le relazioni tra le componenti, più crescono le capacità individuali e collettive a gestire la complessità di un sistema
- più crescono tali capacità, migliori sono le relazioni tra le componenti.

Si può allora definire integrazione “il processo in grado di fluidificare le relazioni tra componenti diverse”.

Si tratta di un processo con diversi livelli di complessità. Essi dipendono dalla dimensione spaziale - temporale in cui si interviene. Considerando le dimensioni della “casa comune” Unione Europea, i paragrafi che seguono mostrano come l'integrazione:

- tra differenti popoli sia finalizzata a far evolvere assieme “unità” e “diversità”, dato che l'una non potrebbe esistere senza l'altra (Paragrafo 3)
- tra politiche sia ancorata alla visione condivisa di uno sviluppo capace di mantenere responsabilmente e usare in modo equo le risorse basilari (anche dette “servizi”) per l'esistenza delle presenti e future generazioni (Paragrafi 4 e 5)
- tra politiche e servizi sia perseguita nell'interesse delle /dei cittadini (Paragrafo 6)
- tra persone, comunità territoriali e generazioni diverse sia la chiave per combattere esclusione sociale, povertà e disoccupazione (Paragrafo 7)
- tra dimensione locale e globale dia un valore aggiunto all'Essere Europei perché contribuisce allo sviluppo sostenibile della Terra (Paragrafo 8)

3

Integrazione: una visione condivisa

Nel recente documento “Lavorare insieme, lavorare meglio” (Dicembre 2005), la Commissione Europea afferma la necessità di promuovere:

- coesione sociale e pari opportunità per tutti tramite sistemi di protezione sociale e politiche di inclusione sociale che siano adeguate, accessibili, finanziariamente durevoli, adattabili ed efficienti.
- interazione effettiva e reciproca tra gli obiettivi di Lisbona (maggiore coesione sociale, maggiore crescita economica, maggiore e migliore occupazione) e la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile
- buona Governance, trasparenza e coinvolgimento degli stakeholders nel disegno, nell’implementazione e nel monitoraggio delle politiche.

Anche la nuova Agenda Sociale 2005-2010 afferma che:

- modello sociale europeo e coesione sociale sono parte integrante della strategia di Lisbona e della strategia per lo Sviluppo Sostenibile
- occorre garantire lo sviluppo sostenibile dell’Europa per costruire una società equa basata su piena occupazione e progresso sociale (Prosperità), inclusione sociale e pari opportunità per tutti (Solidarietà), protezione sociale e salute (Sicurezza) ed un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente.

Sembra quindi che l’integrazione dei servizi abbia bisogno dell’integrazione delle politiche e viceversa, ma tale processo sia fattibile solo se esistono visioni dello sviluppo condivise e finalità sovrastanti tutti i campi di intervento.

Si tratta di un processo dinamico, a sua volta basato su una visione condivisa dell’Essere Europei: essere “uniti nella diversità”.

Il quadro di riferimento comune a tante persone, comunità e territori si consolida così tramite attività diversificate per rispondere ad esigenze specifiche.

Va infine tenuto sempre presente che i suddetti principi e le suddette finalità fanno parte del progetto di Costituzione Europea.

4

Sviluppo sostenibile: chiave per l'integrazione

“Le persone muoiono non per mancanza di reddito, bensì perché non hanno accesso alle risorse (...) Per secoli, la *sostenibilità* ha fornito all'umanità le basi materiali della sopravvivenza: si lavorava per vivere, senza violare gli equilibri naturali (...) I limiti nella natura erano rispettati e regolavano il consumo umano.” (Vandana Shiva in Znet daily commentaries May 11, 2005).

Sostenibilità significa *riconciliazione tra umanità & natura*.

Su tale riconciliazione si basa la “qualità della vita”.

Con tale qualità si possono migliorare le condizioni economiche, socio-culturali e ambientali di casa propria (*oikos, habitat*) e della Terra.

Quando gli esseri umani pensano ed agiscono nella loro vita quotidiana, nel breve come nel lungo periodo, elaborando strategie, politiche, piani e iniziative di sviluppo, è di importanza fondamentale che conservino il significato di sostenibilità nella sua interezza.

Occorre infatti evitare l'abuso del termine sostenibilità quando ci riferisce a condizioni concettualmente separate l'una dall'altra, ad esempio sostenibilità economica, sociale, ambientale, istituzionale, etc. Più appropriato, in tali casi, è l'uso di termini più convenzionali quali tenuta, continuità, stabilità, conservazione, mantenimento, etc.

In altre parole, quello della “sostenibilità” è un valore di riferimento per strategie e processi in grado di integrare allo stesso tempo dimensioni di sviluppo (Cosa), di equità (Perché) e principi sistemici (Come).

Si tratta di un valore di riferimento planetario, dimostrato dalla Dichiarazione approvata dal Summit Mondiale di Rio del 1992.

La Dichiarazione è articolata in principi quali i seguenti (5, 20 e 3):

- *Tutti gli Stati e tutti i popoli devono contribuire all'eliminazione della povertà come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, in modo da diminuire le disparità nel tenore di vita delle popolazioni del mondo.*
- *Le donne svolgono un ruolo vitale nella gestione ambientale e nello sviluppo; la loro partecipazione è pertanto essenziale per realizzare uno sviluppo sostenibile.*
- *Il diritto allo sviluppo deve essere perseguito in modo tale da venire incontro, in maniera equa, ai bisogni ambientali e di sviluppo delle generazioni attuali e future.*

Assieme alla Dichiarazione è stato approvato un documento di linee guida che orientano le strategie da perseguire a livello locale e globale (mondiale) nel 21° Secolo.

Tale documento è chiamato appunto “Agenda 21”. Essa precisa tra l’altro che occorre:

- supportare approcci di sviluppo tesi ad aumentare la capacità, il ruolo ed il potere (*empowerment*) delle comunità locali, coinvolgendole nei processi decisionali
- rispettare i diritti dei lavoratori relativi alla libertà di associazione ed organizzazione e promuovere la loro partecipazione attiva nelle strategie e politiche di sviluppo ed aziendali
- affrontare le problematiche ambientali, della salute e della sicurezza
- sviluppare imprenditorialità responsabile, specie nelle piccole e medie imprese, per la creazione di occupazione, l’uso efficiente delle risorse e la riduzione dei rischi ambientali
- dare priorità all’istruzione ed alla formazione professionale, sostenendo le persone più disagiate e vulnerabili, a partire dai bambini
- garantire per le donne pieno accesso alle decisioni, alle risorse finanziarie, economiche, culturali, sociali ed ambientali
- garantire la partecipazione alla vita democratica tramite azioni positive e pari opportunità occupazionali, supportate da servizi per l’infanzia, per la cura alla persona ed alla famiglia
- considerare il valore del lavoro domestico e di altre attività svolte senza remunerazione monetaria ai fini della contabilità sulle risorse usate e prodotte
- attuare piani di sviluppo tramite i quali siano assicurati ai giovani un ambiente salutare, migliori condizioni di vita, opportunità occupazionali e d’istruzione
- creare nuove opportunità occupazionali per combattere la povertà nelle città e nelle aree rurali, sviluppando città più sostenibili per dimensione territoriale (intermedie) e per l’uso e la gestione più appropriata delle risorse disponibili.

I suddetti principi aprono il dibattito che è alla base di questo progetto finalizzato all’integrazione delle politiche e dei servizi nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.

Il progetto fa riferimento alla definizione di sviluppo sostenibile data dalla Commissione Brundtland – ONU nel 1987, assunta a livello mondiale dalla Conferenza di Rio del 1992, confermata dal Summit Mondiale di Johannesburg nel 2002, adottata dall’Unione Europea adotta nella sua Strategia per lo sviluppo sostenibile:

- *è sostenibile quello sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.*

L’attenzione è posta sulla capacità degli esseri umani per realizzare equità sociale, interlocale ed intergenerazionale.

L’equità riconosce che le persone non sono uguali fra loro ed afferma che tutte hanno pari dignità, meritano rispetto e devono avere stessi diritti e pari opportunità di realizzazione.

Equità è dunque riconoscere e valorizzare la diversità, dando a tutti i paesi, a tutte le categorie sociali ed a tutti gli individui le opportunità di manifestare le proprie potenzialità nel rispetto di quelle altrui, comprese quelle delle generazioni future, preservando ed alimentando tutte le risorse necessarie alla loro vita.

Il principio di equità esprime l'esigenza di far assumere a cittadini, imprese, istituzioni, la responsabilità delle proprie scelte economiche, sociali ed ambientali, con la consapevolezza delle ricadute collettive che esse producono nel tempo, coinvolgendo anche le generazioni di domani.

L'equità implica, quindi, solidarietà fra tutti gli esseri umani, ma anche con le altre componenti della natura.

Il primo Laboratorio di questo progetto ha sottolineato come quello dell'equità sia un percorso finalizzato al raggiungimento dell'eguaglianza.

Si tratta di un percorso che unisce dimensioni temporali (futuro e presente) e spaziali (locale e globale).

Per quanto riguarda le dimensioni temporali, occorre sviluppare una capacità strategica di lungo termine. Occorre guardare al futuro per gestire il presente, invece di condizionare il futuro trascinando in esso la percezione del passato.

A tal fine basti ricordare un antico proverbio (attribuito da alcuni studiosi al Kenya) secondo il quale: *Non ereditiamo la Terra dai nostri genitori; la prendiamo in prestito dai nostri figli.*

Per quanto riguarda le dimensioni spaziali, occorre unire locale (ad esempio iniziative territoriali) e globale (ad esempio, strategie dell'Unione Europea) nell'elaborazione e nell'implementazione di politiche coerenti che:

- aumentano il valore aggiunto alle esperienze territoriali
- accrescono coesione e solidarietà
- coinvolgono gli stakeholders
- applicano i principi di sussidiarietà e Governance di multi-livello (come specificato più avanti).

A tal fine basti ricordare il termine di “glocacity”, coniato dalla fusione di “global”, “local” e “capacity”, cioè capacità di pensare e agire allo stesso tempo localmente e globalmente.

5

Unione Europea: da Lisbona a Goteborg

Sarà forse necessario coniare un nuovo termine (Lisborg?) per fare in modo che sia facilmente percepibile quanto dall'anno scorso viene affermato dall'Unione Europea:

- *la Strategia di Lisbona (2000) deve essere rilanciata nell'ambito della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (2001)*

Tale missione, come stabilito dal Consiglio Europeo del Marzo 2005, richiede che:

- tutti gli attori (governi, parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile) partecipino a riorientare le priorità e mobilitare tutte le risorse per integrare le tre dimensioni dello sviluppo: economica, sociale e ambientale.
- sia costruita la società della conoscenza e delle pari opportunità per l'accesso a tutte le risorse, i diritti, i beni e i servizi.

La Strategia di Lisbona (2000) ha la seguente visione dell'Unione Europea:

- *diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.*

La Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (Consiglio di Goteborg, 2001) si riferisce alla visione già formulata su scala planetaria dalla Commissione Brundtland nel 1987 (citata più sopra in questo documento).

In questi ultimi anni, a seguito di valutazioni sui risultati ottenuti, si è messo in moto un processo per integrare entrambe le strategie, accelerando la convergenza delle loro missioni (o finalità).

La Strategia per lo Sviluppo Sostenibile stabilisce, infatti, che tutte le politiche europee devono integrare le tre dimensioni dello sviluppo (economica, sociale e ambientale) perseguendo sei priorità, articolate in obiettivi e azioni:

- 1) combattere la povertà e l'esclusione sociale
- 2) affrontare le implicazioni economiche e sociali di una società che invecchia
- 3) limitare il cambiamento climatico e sviluppare l'uso di energia pulita
- 4) affrontare le minacce alla salute pubblica
- 5) gestire le risorse naturali in maniera più responsabile
- 6) migliorare il sistema di trasporti e la gestione del territorio.

Ancora più nel dettaglio, la Dichiarazione sui Principi Guida per lo Sviluppo Sostenibile, elaborata dal Consiglio Europeo di Giugno 2005, prevede:

- promozione e protezione dei Diritti Fondamentali (eliminare le discriminazioni, ridurre la povertà, eliminare l'esclusione sociale)
- solidarietà tra e dentro generazioni (capacità)
- società aperta e democratica
- coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali
- coinvolgimento delle imprese e delle parti sociali (responsabilità sociale delle imprese)
- coerenza politica e Governance (integrazione delle azioni / attori locali, regionali, nazionali e globali)
- integrazione delle politiche economiche, sociali e ambientali
- uso migliore della conoscenza disponibile
- principio precauzionale (ricerca di soluzioni alternative)
- “chi inquina paghi” (prezzi rispondenti ai costi reali, inclusi quelli sociali e ambientali).

Anche la Strategia di Lisbona richiede l'integrazione tra politiche per costruire la società della conoscenza e delle pari opportunità per l'accesso a tutte le risorse, i diritti, i beni e i servizi. Il Consiglio Europeo di Marzo 2005 ha posto particolare attenzione sulla necessità di integrare:

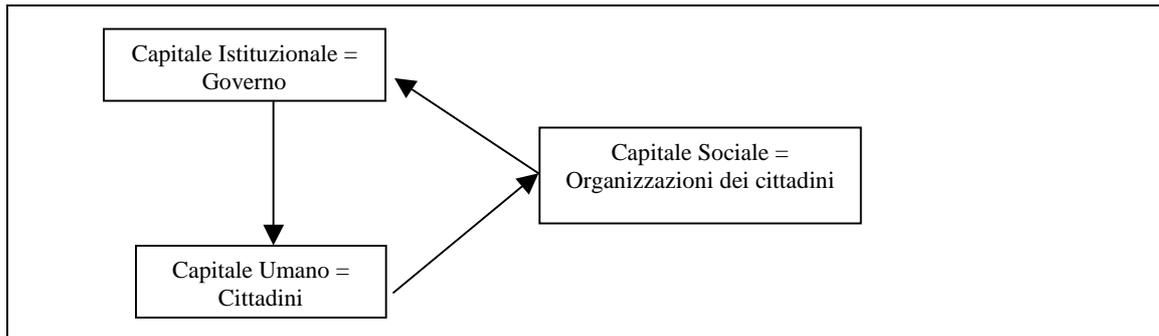
- coesione sociale e valorizzazione delle diversità
- ricerca e apprendimento permanente
- competitività e responsabilità sociale e ambientale
- innovazione ecologica, sistemi a basso impatto ambientale, lotta al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità
- flessibilità e sicurezza nel lavoro
- inclusione sociale e lotta alla povertà
- vita professionale, familiare, sociale e culturale
- servizi alla persona, alla famiglia e all'impresa.

6

Centralità dei cittadini: una migliore Governance

Per integrare politiche e servizi è necessario sviluppare Governance.

Governance è il processo relazionale tra strutture con funzioni pubbliche (capitale istituzionale), cittadini (capitale umano) e loro associazioni spontanee (capitale sociale).



Il Capitale Istituzionale è costituito dai processi decisionali, dalla capacità organizzativa, dal supporto, dai servizi e dalle risorse, fornite dalle istituzioni che operano a qualsiasi livello di una comunità sociale.

Il Capitale Umano è individuale è costituito dall'insieme di conoscenze, abilità, competenze ed attributi che sono incorporati nelle singole persone e da costoro usate per creare una qualità della vita che riguarda il proprio benessere in relazione a quello sociale, economico, culturale ed ambientale del contesto in cui vivono.

Il Capitale Sociale è prodotto dal capitale umano, ma, diversamente da quest'ultimo, è un capitale relazionale che non appartiene esclusivamente alla singola persona, bensì alla collettività che lo crea e lo utilizza.

Il capitale sociale è l'insieme di reti relazionali che facilitano la cooperazione all'interno di gruppi (famiglia inclusa) e tra di essi, producendo valori, norme e comportamenti di riferimento. Ci si riferisce a tale capitale quando si parla di "società civile".

L'interazione tra i tre suddetti capitali va nutrita e fluidificata seguendo alcuni principi, quali quelli definiti dalla "Governance Europea" (Libro Bianco 2001) e riassumibili come segue:

- Apertura, cioè le istituzioni devono essere aperte e vicine ai cittadini
- Partecipazione, cioè i cittadini devono essere coinvolti nelle fasi di elaborazione, implementazione e verifica
- Responsabilità, cioè ci devono essere chiare visioni e missioni di servizi, istituzioni, organizzazioni, imprese, etc. per capire qual è il loro ruolo rispetto ai cittadini

- Efficacia, cioè finalità, risultati attesi e compiti devono essere chiari e occorre valutare il loro impatto futuro
- Coerenza, cioè le politiche devono essere orientate alla visione globale dei sistemi in cui si opera, per essere consapevoli delle complesse relazioni e poter integrare sviluppo economico, socio-culturale ed ambientale.

Una buona Governance applica la Sussidiarietà ed entrambe concorrono all'Empowerment delle persone e delle comunità interessate dalle varie politiche.

Sussidiarietà è un processo istituzionale e sociale, basato sui seguenti principi:

- deve essere sempre favorita e supportata la capacità delle persone e/o piccoli gruppi sociali di affrontare e risolvere i propri problemi
- organizzazioni più grandi o di livello superiore possono intervenire solo quando e dove le dimensioni minori o i livelli più bassi non hanno ancora acquisito tale capacità
- il ruolo sussidiario e l'azione di supporto da parte delle organizzazioni più grandi o di livello superiore devono essere temporanei; il loro compito basilare deve essere quello di permettere alle persone e/o ai piccoli gruppi sociali di sviluppare auto-gestione, auto-amministrazione ed auto-governance, tramite empowerment e costruzione di capacità
- tutti i livelli della società devono migliorare le relazioni tra settori privati e pubblici, attribuendo alle persone ed alle loro comunità la responsabilità di organizzare e gestire direttamente funzioni pubbliche
- i sistemi organizzativi devono provvedere ed assicurare coesione ed equità per una governance di "multi-livello", dove relazioni verticali e ruoli tra livelli superiori ed inferiori, tra dimensioni maggiori e minori sono gestite in modo orizzontale secondo una scala di valore, aggiunto dalle rispettive aree di intervento e dalle reciproche azioni.

Pur avendo accezioni specifiche in diversi ambiti di applicazione, il termine *Empowerment* può essere inteso come "accrescere la possibilità dei singoli e dei gruppi di controllare attivamente la propria vita".

La persona è riconosciuta come risorsa (bene) potenziale e reale, e non come "problema".

L'empowerment è simbolo di società basata sulla democrazia, sui diritti civili, sul superamento degli squilibri sociali, economici, culturali ed ambientali, sull'eliminazione di discriminazioni religiose, etniche e di genere, sul decentramento e sull'autonomia decisionale, sulla assunzione di responsabilità individuali e collettive.

L'approccio a favore dell'empowerment:

- consiste nella crescita costante, progressiva e consapevole di potenzialità, competenza e conoscenza degli esseri umani (costruzione di capacità = *capacity building*), accompagnata da una corrispondente crescita di autonomia ed assunzione di responsabilità
- rafforza il potere di scelta e la capacità di decisione degli stakeholders in un'ottica di collaborazione, integrazione e partecipazione, basata sulla crescita di comprensione dei fenomeni, di consapevolezza dei problemi, di solidarietà a fronte di rischi individuali e globali.

Il modo in cui la Governance è attuata ai vari livelli (dal locale a quello nazionale) dipende ovviamente da molti fattori e dalle caratteristiche dei contesti presi in esame.

Per accompagnare tale processo, da alcuni anni è stato adottato il “Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)”, come strumento basato sulla sussidiarietà, sulla convergenza (valori, azioni e impatti condivisi), sull'apprendimento reciproco, su un approccio integrato e sulla gestione per risultati al fine di:

- analizzare le politiche e decidere coerentemente
- scambiare e diffondere buone pratiche
- creare reti tra organizzazioni non governative, autorità locali, altri attori
- valorizzare le diversità lungo un percorso comune
- favorire una comprensione reciproca e comune

Il MAC si sta estendendo nei vari campi di intervento delle strategie europee. Tale metodo, inizialmente impiegato nelle politiche per l'occupazione, si è ad esempio già diffuso in quelle per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per l'assistenza sanitaria, le pensioni e l'istruzione.

7.

Esclusione, povertà e disoccupazione: uniti nella lotta

L'Unione Europea riconosce la complessità e la multi-dimensionalità dei problemi che determinano l'esclusione sociale e la povertà.

Per poterli affrontare, la strategia europea per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà persegue un approccio integrato che si articola in quattro finalità:

- 1) *Facilitare la partecipazione all'occupazione e l'accesso a tutte le risorse, i diritti, i beni ed i servizi*
- 2) *Prevenire i rischi di esclusione sociale*
- 3) *Aiutare i più vulnerabili*
- 4) *Mobilitare tutti gli attori e gli organismi competenti*

Tali finalità prevedono specifiche linee di azione.

1) *Facilitare la partecipazione nell'occupazione e l'accesso a tutte le risorse, i diritti, i beni ed i servizi*

Facilitare la partecipazione all'occupazione significa garantire:

- Accesso ad un'occupazione stabile e di qualità per donne ed uomini
- Percorsi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili mobilitando le politiche di formazione
- Riconciliazione della vita familiare e lavorativa, includendo la cura dei minori e delle persone non autosufficienti (dipendenti)
- Opportunità per l'integrazione e l'occupazione, offerte dall'economia sociale

Facilitare l'accesso a risorse, diritti, beni e servizi per tutti significa implementare sistemi di protezione sociale in particolare per:

- garantire ad ognuno le risorse necessarie per vivere con dignità umana
- superare ostacoli all'occupazione (aumento di reddito ed occupabilità)
- assicurare condizioni abitative e sanitarie decenti
- curare la salute, incluse le situazioni di dipendenza
- accompagnare l'accesso effettivo a istruzione, giustizia, servizi pubblici e privati (cultura, sport, svago)

2) *Prevenire i rischi di esclusione sociale*

L'attenzione è rivolta ad anticipare e risolvere probabili problemi di:

- Persone diversamente abili
- Crisi (indebitamento, esclusione scolastica, persone senza dimora)
- Solidarietà familiare

3) *Aiutare i più vulnerabili*

Si tratta di intervenire subito:

- nelle situazioni di povertà persistente (dovute, ad esempio, a problemi d'integrazione, disabilità, immigrazione)
- contro l'esclusione sociale dei minori (infanzia e adolescenza)
- in altre aree particolarmente segnate dall'esclusione

4) *Mobilizzare tutti gli attori e gli organismi competenti*

Questa finalità è trasversale alle precedenti e riguarda partecipazione, espressione diretta degli interessi delle persone soggette ad esclusione e *mainstreaming*.

Quest'ultimo termine significa incorporare orientamenti, concetti, priorità relative alla lotta contro l'esclusione nel "flusso principale" delle politiche.

In altre parole, la strategia per l'inclusione sociale richiede:

- mobilitazione delle autorità pubbliche (nazionali, regionali, locali)
- coordinamento di procedure e strutture
- servizi rispondenti ai bisogni delle persone soggette ad esclusione.

Fondamentali sono dialogo e partnership tra organismi pubblici e privati, da sviluppare tramite:

- coinvolgimento dei partners sociali, organizzazioni non governative, fornitori di servizi sociali
- responsabilità sociale e coinvolgimento attivo di tutti i cittadini
- responsabilità sociale delle imprese.

La responsabilità sociale delle imprese (cioè la *Corporate Social Responsibility*, CSR) è definita dall'Unione Europea (Libro Bianco del 2001, Comunicazioni del 2002 e del 2006) come:

- integrazione, su base volontaria, degli aspetti sociali ed ambientali nelle attività imprenditoriali e nell'interazione con gli stakeholders
- comportamento volontario e consapevole delle imprese al di là delle prescrizioni legali, in quanto loro interesse di lungo periodo.

La responsabilità sociale delle imprese non è quindi una caratteristica generica, oppure un elemento opzionale, aggiunto alle attività fondamentali.

Secondo la strategia dell'Unione Europea, la CSR è tale se riguarda la gestione completa dell'impresa e favorisce lo sviluppo sostenibile.

Si assiste, in altre parole, ad un altro significativo passo in avanti a favore dell'integrazione di strategie e politiche.

Non potrebbe essere altrimenti visto che le priorità della Strategia di Goteborg (si veda più sopra) già incorporano la lotta alla povertà e all'esclusione sociale assieme al cambiamento demografico (società che invecchia) e alla salute pubblica.

Nella prospettiva del rilancio della Strategia di Lisbona in quella di Goteborg, l'altra fondamentale linea di integrazione riguarda la strategia per l'occupazione.

Come si è potuto notare, le politiche per il lavoro, per la riconciliazione dei tempi di vita e per servizi sociali di qualità sono più volte richiamate dalla strategia europea contro l'esclusione e la povertà.

Si tratta di un'integrazione necessaria, verso la quale sono stati indirizzati i Piani di Azione Nazionali 2005-2006 per l'inclusione sociale, tramite sette priorità:

- aumentare la partecipazione nel mercato del lavoro
- modernizzare i sistemi di protezione sociale
- sviluppare istruzione e formazione
- eliminare la povertà infantile e incrementare l'assistenza alle famiglie
- assicurare abitazioni confortevoli in un ambiente sano (risanamento) e risolvere il problema dei senza casa
- migliorare l'accesso a servizi di qualità (salute, cura, lifelong training, supporto finanziario, supporto legale, trasporti, etc.)
- eliminare discriminazioni e aumentare l'integrazione delle persone diversamente abili, minoranze etniche e immigrati (prima e seconda generazione)

La direzione di integrazione tra politiche e servizi è rafforzata dal recente documento della Commissione Europea "Lavorare insieme, lavorare meglio" (Dicembre 2005) per garantire:

- Accesso per tutti a risorse, diritti e servizi necessari per la partecipazione sociale, prevenendo e affrontando l'esclusione e combattendo tutte le forme di discriminazione che portano all'esclusione
- Inclusione sociale attiva per tutti, tramite tre pilastri: 1) partecipazione nel mercato del lavoro; 2) supporto al reddito per avere una vita dignitosa; 3) migliore accesso a servizi di qualità
- Politiche ben-coordinate, che coinvolgono tutti i livelli di governo e gli attori rilevanti, includendo le persone in povertà, siano efficienti ed efficaci e incorporate (*mainstreamed*) in tutte le politiche pubbliche, incluse quelle economiche, finanziarie, di istruzione e formazione e i programmi legati ai Fondi Strutturali (in particolare il FSE).

Si può notare l'attenzione posta sulla necessità di unire la gestione del mercato del lavoro con quella della protezione e della sicurezza sociale in senso molto ampio (dall'istruzione, all'assistenza, alla casa, ai trasporti, etc.).

In tale direzione, da qualche anno sta facendosi spazio il concetto di *flexicurity* a significare l'unione tra flessibilità (mercato del lavoro) e sicurezza (politiche sociali in senso ampio, incluse salute e pensioni).

Sulla base del suddetto concetto, apparso almeno dal 1998, si può ritenere che la flessibilità del lavoro senza meccanismi di compensazione tipici della sicurezza – protezione sociale aumenti precarietà e rischio di povertà. Per contro la sicurezza – protezione sociale senza flessibilità del lavoro rischia di aumentare dipendenza e vulnerabilità delle persone, mentre rende rigido e fortemente costoso il sistema che ne deriva.

Si potrebbe allora affermare che è proprio la *flexicurity*, una volta intesa come “capacità di unire flessibilità e sicurezza”, la chiave che apre la porta dell’integrazione tra politiche spesso tra loro contraddittorie.

È quanto sta accadendo nella ricerca di un Modello Sociale Europeo basato sulla coesione sociale. Quest’ultima, oltre a caratterizzare la strategia europea contro la povertà, è anche alla base della Strategia Europea per l’Occupazione, rielaborata nel 2003 dopo attenta valutazione sui risultati raggiunti negli anni precedenti.

Otto missioni fanno parte della nuova strategia, come ulteriormente precisate dal Consiglio Europeo di Giugno 2005 nelle “Linee Guida Integrate per la Crescita e l’Occupazione 2005 – 2008”:

- Attuare strategie volte a conseguire la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale
- Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita
- Creare mercati del lavoro che favoriscono l’inserimento, rendere più attrattivo il lavoro e renderlo finanziariamente attraente per quanti sono in cerca di occupazione, come pure per le persone meno favorite e gli inattivi
- Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro
- Favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali
- Garantire andamenti dei costi del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all’occupazione
- Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano
- Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi bisogni in termini di competenze.

Un alturiere passo in avanti nel processo di integrazione delle politiche sarà costituito dai Rapporti Nazionali 2006-2008 che avranno la seguente struttura: Vista d’insieme comune su situazione sociale, approccio strategico complessivo e messaggi che aggregano le politiche Piano di Azione Nazionale per l’inclusione sociale e la lotta alla povertà Strategia Nazionale per le Pensioni Piano Nazionale per la Salute e la Cura di lungo periodo

In particolare, i suddetti rapporti devono precisare obiettivi e targets su quattro aree chiave:

- Povertà infantile
- Inclusione sociale dei migranti e delle minoranze
- Allungamento della vita lavorativa
- Flexicurity (unione tra flessibilità mercato del lavoro, sicurezza e protezione sociale)

Rapporti e Piani di Azione Nazionali sono i documenti politici con i quali gli Stati Membri attuano le strategie condivise nella, e dalla, casa comune dell'Unione Europea.

I contenuti di tali documenti ed il percorso compiuto è monitorato e valutato dalla Commissione Europea con il concorso di persone indipendenti e tramite il confronto con un'ampia gamma di stakeholders (governi nazionali inclusi).

Nel caso dell'Italia, i rapporti di valutazione (Joint Reports) elaborati dalla Commissione Europea sui Piani di Azione Nazionale per l'inclusione sociale evidenziano alcuni problemi (sfide) centrali derivanti dalla combinazione:

- tra tagli di risorse pubbliche e gli squilibri territoriali; *c'è necessità di coordinamento e sinergia per integrare piani regionali, locali e settoriali con attenzione alle condizioni sociali del Sud*
- tra aumento di flessibilità nel mercato del lavoro e mancata crescita di sicurezza sociale; *c'è bisogno di "flexicurity", tramite un approccio universalistico e selettivo (reddito minimo, ammortizzatori sociali, etc.)*
- tra incentivi monetari, riduzione della spesa per servizi (sociali, scolastici, sanitari, etc.) e bassi tassi di attività e occupazione delle donne; *c'è bisogno di politiche strutturali che forniscano servizi, supporti e incentivi per il mainstreaming di genere e la riconciliazione tra tempi di vita familiare, lavorativa e sociale*
- tra crescenti flussi di immigrazione e l'attuale legislazione; *c'è bisogno di politiche che promuovano l'integrazione di lungo periodo nel rispetto dei diritti civili e di cittadinanza*

Simili problemi si riflettono nei Joint Reports sui Piani di Azione Nazionale per l'occupazione e nelle Raccomandazioni per Italia, che sottolineano la necessità di:

- coerenti azioni per ridurre gli squilibri territoriali
- sinergia tra flessibilità e sicurezza
- maggiore attenzione ai gruppi sociali più vulnerabili
- un migliore ed armonizzato sistema di ammortizzatori sociali, indennità e assistenza sociale
- servizi personalizzati ed efficienti sia per il mercato del lavoro, sia per le persone e le famiglie, al fine di promuovere l'occupazione delle donne

8.

Essere Europei: una visione condivisa

Riassumendo, nel percorso convergente della Strategia di Lisbona e della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (Goteborg) si collocano tutte le politiche dell'Unione Europea.

Tale convergenza risponde ad una visione affermata nel Preambolo del progetto di Costituzione Europea, secondo la quale:

- *"unita nella diversità", l'Europa offre [ai suoi popoli] le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana*

Milioni di persone fanno parte di tale spazio e di tale speranza. Si interrogano su come integrare le molteplici ragioni dell'Essere Europei:

- Perché stare insieme?
- Cosa fare insieme?
- Come farlo?

L'Articolo 3 del progetto di Costituzione Europea risponde a tali domande precisando che l'Unione:

- *promuove la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*
- *si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*
- *combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori*
- *promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*
- *rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo*
- *contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.*