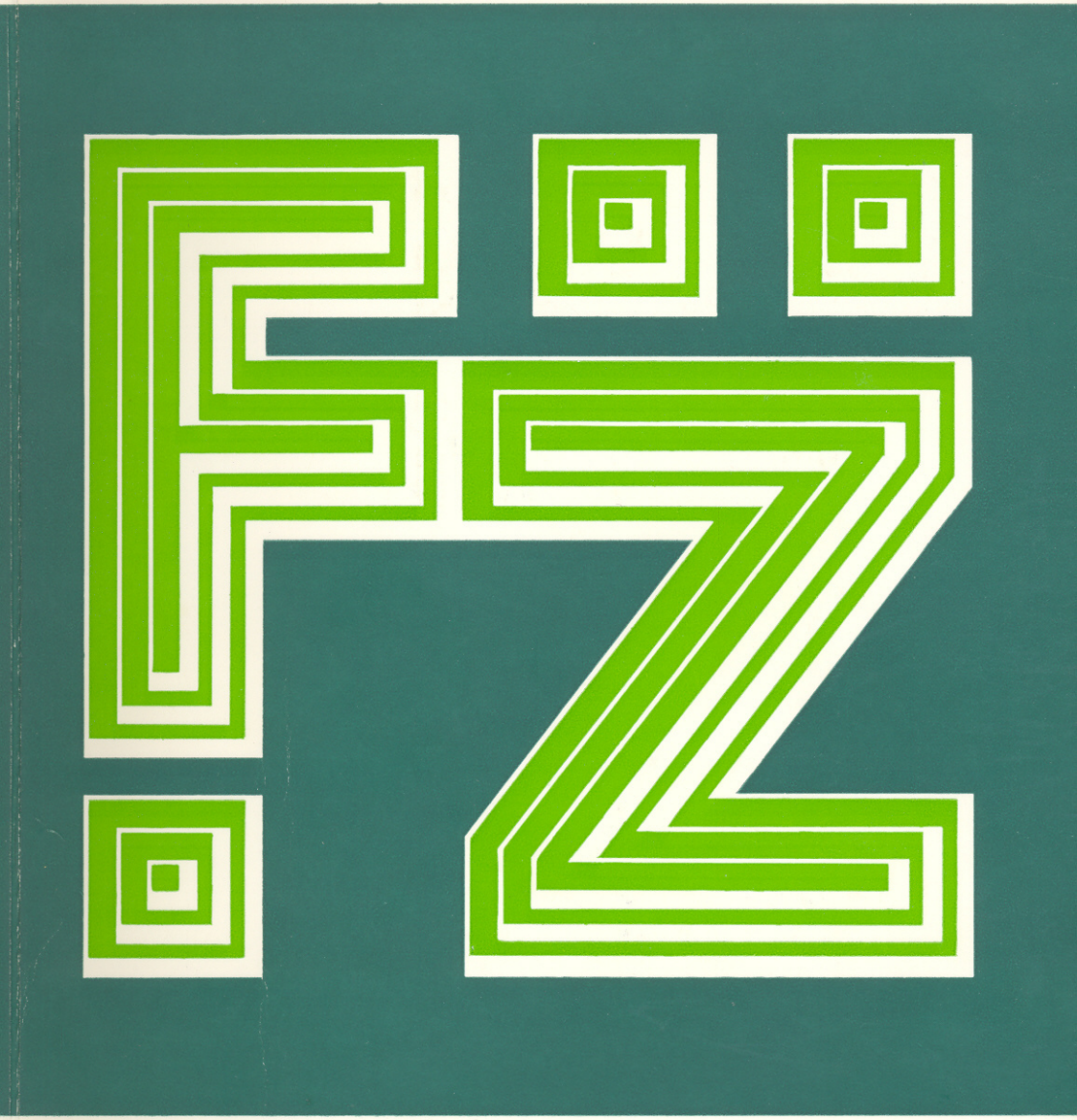
ALFRED J. KAHN



TEORIA E PRATICA DELLA PIANIFICAZIONE SOCIALE

A CURA DELLA FONDAZIONE « EMANUELA ZANCAN » - PADOVA

INDICE

I CHE COS'È LA PIANIFICAZIONE SOCIALE? . . . . Pag. 11
L'avvio della pianificazione
Un metodo per definire la pianificazione
Pianificazione economica e sociale

II LA PIANIFICAZIONE NELLE SOCIETÀ INDUSTRIALI . . » 41
La fase della pianificazione sociale nello « stato del benessere »
Democrazia e pianificazione
Limiti, restrizioni e direzione

III DEFINIZIONE DEL COMPITO: FATTI, PROIEZIONI E RILEVAZIONI SISTEMATICHE . . . . . » 63
Importanza di definire il compito del piano
Fatti, proiezioni e rilevazioni sistematiche
Più ampi indicatori sociali
Autorità e potere

IV DEFINIZIONE DEL COMPITO: VALORI E PREFERENZE . » 105
La pianificazione come processo di scelta
Dimensioni di valore
Valori, pianificazione e complessità
Attenzione sistematica alle preferenze e ai valori
Un sistema di lavoro
Commenti finali

V FORMULAZIONE DELLA POLITICA, IL PIANO PERMANENTE . . . . . » 143
Dimensioni per la formulazione della politica
Concentrarsi sul sistema e sulle funzioni
Definizioni del sistema a cui rivolgersi
Concettualizzazione delle funzioni
Delimitazioni: definizione dei sottosistemi

VI LA POLITICA: TIPI E LIVELLI DI INTERVENTO . . . » 183
Cambiamento istituzionale e interventi al di là del settore sociale
Scelte dell'azione sociale di carattere più tradizionale
La prospettiva temporale

VII ALTRE DIMENSIONI DEL MODO DI CONCEPIRE UNA POLITICA SOCIALE . . . . . Pag. 212
Redistribuzione?
Universalità - selettività
Formulazione di questioni rilevanti per la politica sociale
Parametri di programmazione
Il prezzo da pagare

VIII CONSIDERAZIONI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE » 235
Coordinamento della politica e dei programmi
La ricerca di equilibrio attraverso la razionalità e le preferenze
Il personale

IX L'IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO SECONDO IL PROGRAMMA E I « COSTI - EFFICACIA » . . . . . » 264
Il PPBS e la pianificazione
Gli elementi di un PPBS
Analisi costi-benefici o costi-utilità
Prospettive

X PROBLEMI DI PROGRAMMAZIONE NELLA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI . . . . . » 289
Accesso e incanalamento
Integrazione dei casi e controllo delle responsabilità
La protezione dei cittadini
Decentramento come strategia di programmazione
Il compito e la politica del piano come guide alla programmazione

XI L'ORGANIZZAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE, DELLA VALUTAZIONE, DEL FEEDBACK . . . . . » 339
Il personale
Le strutture attuali
Princìpi in formazione
Resoconto « feedback » e valutazione

XII IL MODELLO IN PROSPETTIVA . . . . . » 365
Il modello
Contrattazione, limitazioni, incrementalismo frammentario

XIII ORIZZONTI DELLA PIANIFICAZIONE SOCIALE . . . » 379
La pianificazione per lo sviluppo dei paesi poveri
Aspetti sociali e preoccupazioni sociali

1

CHE COS' E' LA PIANIFICAZIONE SOCIALE ? *

La pianificazione come metodo si sta evolvendo e la parola stessa richiama alla mente idee diverse. Per alcuni è un processo che può comprendere qualsiasi cosa, come l'atto stesso del pensare: per altri invece è un'attività limitata e circoscritta, come quando si traccia un particolare programma a scadenze prestabilite. Quando poi ci aggiungiamo la parola « sociale », la diversità del modo con cui viene concepita aumenta ancora, e si va dalla pianificazione di un intero « sistema sociale » all'elaborazione dei particolari di un progetto per un ente di servizio sociale.

Le definizioni molto precise, anche se sono indispensabili, possono significare cose diverse per diverse persone, specie in un campo come questo dove confluiscono e sono in competizione molte professioni e molte discipline e in cui il linguaggio tende ad essere impreciso. Ecco perché questo volume inizia con delle esemplificazioni invece che con dei tentativi di definizioni, nella speranza di chiarire così a mezzo di esempi pratici le questioni di cui tratteremo. Di conseguenza tale elenco iniziale risulta un po' distaccato dal resto e l'ordine con cui gli argomenti sono presentati è in un certo senso arbitrario: per una classificazione più sistematica si rinvia alla parte finale di questo capitolo.

---

* La parola « *planning* » è sempre stata tradotta in questo volume con « pianificazione », anche se il termine più comunemente usato in italiano è « programmazione ». Ciò è stato fatto per uniformarsi alla distinzione assai precisa mantenuta dall'autore in tutta l'opera fra la « pianificazione » (con la quale si intende l'intero processo concettuale e operativo del piano: dall'individuazione del problema e degli obiettivi fino al controllo dei risultati) e la « programmazione » (« programming »), con la quale l'autore indica solamente una fase del piano, e precisamente quella che consiste nello strutturarne gli aspetti organizzativi: cioè nel tradurre in programmi specifici i principi generali, e le « linee politiche » del piano stesso, dopo che queste sono state formulate *(N.d.T.)*.

L'AVVIO DELLA PIANIFICAZIONE

Tradurre gli obiettivi sociali in programmi validi

In un'epoca di generali riforme o innovazioni in campo sociale il compito del pianificatore viene spesso riassunto sotto questa « formula »: tradurre in programmi validi gli obiettivi sociali. Facciamo un esempio. A conclusione del lavoro svolto dalla Commissione Interparlamentare per le Malattie e la Igiene Mentale,[1] venne richiesto ai dirigenti dell'Istituto Nazionale di Igiene Mentale di dare suggerimenti al Presidente John F. Kennedy per una « strategia legislativa » in questo settore. Tale legislazione doveva cioè servire a migliorare il trattamento dei malati mentali gravi istituendo un sistema di servizi tali da favorire al massimo il trattamento « aperto » dei malati e da affrettare il ritorno alla vita sociale di coloro che dovevano essere ricoverati in ospedale.

Subito dopo, le autorità di ogni singolo Stato — oltre a disporre di fondi notevoli per la pianificazione e delle direttive generali elaborate dal governo federale — ebbero il compito di dare attuazione a una serie di piani che si collegassero in particolare agli obiettivi generali d'interesse nazionale. Questi ultimi riguardavano il modo per ridurre la lunga permanenza dei malati negli ospedali statali, vastissimi e aventi fini essenzialmente di custodia più che di cura dei ricoverati; come collegare i sistemi di trattamento « aperto » con quelli degli ospedali; che cosa fare per diminuire o eliminare le barriere artificiose e non funzionali che dividono la psichiatria dalla medicina generale.

Questi non erano davvero tutti i problemi che andavano affrontati. Tuttavia essi servono a spiegare il contesto in cui abbastanza di frequente è venuta a trovarsi la pianificazione negli anni sessanta, ora che gli americani appaiono sempre più disposti a definire e ad accettare nuovi obiettivi sociali e quindi ad individuarne le implicazioni in termini di programmi, organizzazione, personale occorrente e oneri fiscali. Talvolta la responsabilità della pianificazione è completamente nelle mani di coloro che compilano le leggi federali o degli uffici cui vengono assegnati i vari programmi. Più frequentemente, come è dimostrato dalla legislazione degli anni sessanta in campi quali l'igiene mentale, l'assistenza ai ritardati, la delinquenza, la povertà, la edilizia sociale e il risanamento urbano, i servizi sanitari locali, la propaganda per la prevenzione delle malattie del cuore, del cancro, dell'apoplessia, l'istruzione, i servizi per gli anziani — per elencarne solo alcuni — la legislazione federale richiede e spesso finanzia una pianificazione a livello statale o locale che è condizione preliminare per poter ottenere il massimo dei fondi.

---

[1] Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health* (New York, Basic Books, 1961, in brossura).

Per dare un altro esempio[2] nel 1961 il Comitato presidenziale per la delinquenza e la criminalità giovanile cercò di far sì che nei programmi per la lotta alla delinquenza finanziati con denaro pubblico l'attenzione venisse spostata dal controllo e dal trattamento dei criminali sulla prevenzione della criminalità. Sedici città ricevettero fondi federali negli anni immediatamente successivi allo scopo di pianificare esperimenti di « apertura di possibilità » (di lavoro o studio) per i giovani e per poter mettere in pratica la teoria che in tal modo le manifestazioni di antisocialità avrebbero finito col diminuire.

La « Grande Società » del presidente Lyndon Johnson ci offre molti altri esempi e in realtà costituisce in se stessa un'esemplificazione di carattere generale: che cosa si deve fare oggigiorno per realizzare una « grande società »? Più precisamente, come possono gli appoggi e i fondi del governo federale servire ad elevare il grado di istruzione dei ragazzi poveri e di quelli discriminati per ragioni razziali? E se accettiamo come obiettivo quello di abolire la povertà, quali sono i mezzi da usare? Che cosa dovremmo fare? Analogamente, qual è la combinazione di guida e di azione diretta da parte del governo federale unita all'assistenza agli Stati e alle comunità locali che può contribuire a rendere più umane le condizioni di vita nell'ambiente urbano?

Ripetiamo che questi sono soltanto degli esempi e non sono completi, ma rappresentano alcuni dei casi in cui componenti diverse della nostra società hanno cominciato a convergere verso un'indicazione comune di obiettivi sociali aventi carattere generale, e hanno dovuto affrontare il difficile compito di passare dagli scopi generali a un'indicazione più precisa di fini, politiche, leggi, programmi, divisione di competenze, strutture amministrative, scelte sul personale e sui fondi, piani per la valutazione o il controllo dei risultati. In sintesi, la definizione generale del fine serve come punto di partenza per pianificare a un dato livello.

Affrontare i massimi problemi sociali

Talvolta non si può distinguere questo punto di partenza per la pianificazione da quello che abbiamo indicato prima; tuttavia esso è degno di una attenzione particolare. Spesso è il problema sociale che richiama tutto l'interesse, senza che ci sia come punto di partenza neppure una definizione generica del fine che si vuole raggiungere. Ecco alcuni esempi:

— Come affrontare l'aumento della criminalità?

---

[2] Alfred J. Kahn, « Trends and Problems in Community Organization », in National Conference on Social Welfare, *Social Work Practice, 1964* (New York: Columbia University Press, 1964), pp. 3-27; Peter Morris e Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform* (New York: Atherton Press, 1967).

— Che cosa fare per la disorganizzazione sociale e la patologia che troviamo nelle zone del centro di tante città?
— Come diminuire l'alta percentuale di ritardati mentali?

Talvolta si può dare avvio alla pianificazione cominciando da una situazione aperta a ogni possibilità quali quelle indicate da queste domande e altre dello stesso genere. Più spesso però, come abbiamo già indicato, ai semplici fatti che riguardano un dato problema si aggiungono indagini già fatte, esperienze o direttive della « leadership » politica per poter definire meglio lo scopo da raggiungere, per esempio: « rafforziamo la osservanza della legge »; « i quartieri del centro vanno ricostruiti »; « deve diminuire il ritardo mentale causato da traumi al momento della nascita », ecc.

Llyod Ohlin ha sostenuto l'utilità di ritornare di tanto in tanto deliberatamente da capo sul problema rivedendolo come punto di partenza.[3]

In questo modo si ha per lo meno temporaneamente un'interruzione del modo abituale di pensare a certe questioni e si ha una possibilità di rinnovarsi. Come risultato si ottiene talvolta un cambiamento istituzionale e spesso un cambiamento di politica degli enti.*

Introdurre gli « interessi sociali » (non economici)

Non sempre vengono dati al pianificatore come punto di partenza degli scopi già definiti. Sempre più egli si trova davanti alle possibilità di definirli lui stesso, o nei loro aspetti generali o in quelli più specifici. Un'attività di questo genere che una volta quasi non esisteva sta diventando molto significativa ora che la società cerca di « estrapolare » dai propri valori e di far pesare certe considerazioni estranee alla logica del profitto anche in campi di attività che finora sono stati dominati dagli interessi economici o di mercato.

La politica dei prezzi per esempio non è più soltanto una questione che riguarda la protezione delle industrie. E' collegata invece agli obiettivi generali di un Paese, sia economici (bilancia dei pagamenti) che politici (effetti sull'economia e sull'indipendenza di altri Paesi). Ecco quindi che si presenta

---

[3] Lloyd Ohlin, « Prospects for Planning in American Social Welfare » in Robert Morris (a cura di): *Centrally Planned Change: Prospects and Concepts* (New York: National Association of Social Workers, 1964, in brossura), pp. 125-146.

* La parola « policy » che significa *« linea di azione »* perseguita indifferentemente da un'organizzazione, o da un governo, o da un partito è stata per lo più tradotta con « politica » o « linee politiche », salvo quando poteva esserci confusione fra la « politica degli enti » (gli indirizzi e principi generali della loro attività) e la « politica di un Paese » (pratica del governo dello Stato, direzione della cosa pubblica o dei partiti) alla quale può essere necessario fare riferimento quando si parla di pianificazione sociale. In questi casi, a evitare ogni dubbio, la « politica » degli enti è stata tradotta con « linee di azione » o « indirizzi generali » *(N.d.T.)*.

un'altra serie di problemi: come collegare queste considerazioni agli interessi di certi gruppi di popolazione, al loro livello di capacità tecniche e al posto che essi occupano nella società?

Approfondire problemi di tal genere significa rilevare che tutte le questioni più importanti di politica fiscale e monetaria hanno *aspetti sociali*. In realtà è proprio l'importanza crescente degli aspetti sociali di tale politica nello « Stato a regime di sicurezza sociale »* che rende urgente la presenza di pianificatori sociali competenti ai massimi livelli governativi.

Si possono fare esempi con la politica fiscale, in cui le decisioni che si prendono possono creare degli incentivi o degli ostacoli all'ingresso delle donne nel mercato di lavoro, all'abbandono della scuola da parte dei minori, al ritiro degli anziani dalla vita attiva e così via. Mentre in passato possono avere prevalso le considerazioni di carattere economico o strettamente politico, una società che come la nostra sta raggiungendo il massimo di produttività si ritrova capace di collegare decisioni di questo genere a dei valori più vasti. Si è così sviluppata una tendenza a considerare la politica fiscale come un campo in cui rientra — seppure talvolta in forma limitata — anche la pianificazione sociale[4] con un ruolo prevedibilmente in espansione.

Un eccellente esempio ce lo fornisce il campo dell'edilizia che un tempo costituiva niente altro che un'attività economica.

Si resero poi necessari un controllo da parte dello Stato, piani di zonizzazione e regolamenti edilizi quando il mercato permise certi abusi e annullò certi valori del mercato stesso (i prezzi dei terreni). Gradatamente, notando come ciò servisse a creare e a mantenere per una parte della popolazione delle condizioni di vita al di sotto di quanto la comunità poteva tollerare, furono gli obiettivi sociali a ispirare nuove norme e regolamenti nell'edilizia. Dapprima anche questi furono intesi soltanto a proteggere la maggioranza degli abitanti della comunità (per esempio per prevenire le minacce alla salute pubblica che potevano oltrepassare i confini del « ghetto »). In seguito, o in risposta a spinte politiche dal basso o per impulso umanitario, diventò preminente il desiderio che un minimo livello di alloggi decenti fosse assicurato anche ai più poveri fra gli abitanti della comunità.

Questo processo è stato graduale ed è ben lontano dall'essere completato, ma attualmente noi dedichiamo parecchi studi al problema del prezzo che si paga a causa di certi difetti e carenze del nostro patrimonio edilizio e

---

* « *Welfare State* »: lo Stato in cui il benessere della popolazione in campi quali la previdenza, l'assistenza, la sanità, l'istruzione, la casa, le condizioni di lavoro sono responsabilità del governo *(N.d.T.)*.

[4] Harold M. Groves, *Federal Tax Treatment of the Family* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1963).

alle conseguenze di certi tipi di riforme.[5] In tutti i principali programmi federali di risanamento urbano, di ricostruzione delle zone centrali e di edilizia popolare si richiede che venga fatta una pianificazione generale in cui siano compresi anche i provvedimenti necessari ad assicurare che come risultato si avrà qualcosa di più che delle nuove costruzioni, e cioè anche la possibilità di avere un ambiente sociale migliore.

I programmi di risanamento edilizio offrono un ottimo esempio del modo con cui considerazioni puramente economiche possono entrare in conflitto con quelle più largamente sociali, offrendo una possibilità di scelte fra *decidere in base a criteri solamente di carattere economico* (« non si deve investire in queste zone, perché sarebbe più economico costruire altrove e far spostare il sovrappiù delle forze di lavoro »), o dare importanza al *punto di vista sociale* (« se necessario sovvenzioneremo opere pubbliche che assicurino i posti di lavoro laddove il settore privato non ritenga possibile il farlo »), o ancora tentare quel genere di « *valutazione bilanciata* » rappresentata dal programma degli Appalachi * o da altri programmi regionali.

E' chiaro che nella pianificazione intervengono considerazioni di carattere politico intese a far sì che nessuna delle forze in gioco possa avere l'impressione che il proprio contributo è stato sfruttato alla meno peggio. Così nei primi programmi per gli Appalachi le spese si concentrarono nella costruzione di strade e molta della manodopera qualificata di cui si aveva bisogno fu fatta venire da fuori della zona depressa. Tuttavia piani e programmi implicano in genere anche un'attività su vasta scala intesa ad armonizzare fra loro diversi punti di vista, creando un'economia vitale di per sé, che si basi sull'apporto delle persone interessate e miri ad arricchire le loro vite. Il problema di come accrescere tale apporto è uno dei più difficili per coloro che si occupano degli « aspetti sociali » della pianificazione.[6]

Si possono fare altri esempi, anzi la loro gamma si amplia via via che una società comincia a interessarsi in misura crescente del benessere dei propri membri. La legislazione a livello nazionale che obbliga a denunciare il contenuto dei prodotti di consumo e quella locale o nazionale per la protezione dei consumatori che fanno acquisti a rate possono servire a darne una idea. Non è un' azione da poco il passare dal decidere che il benessere dei

---

[5] Alvin Schorr, *Slums and Insecurity* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1963, in brossura); Nathan Glazer, « Housing Problems and Housing Policies », *The Public Interest*, 7 (Spring, 1967) pp. 21-51.

* Una regione montuosa fra le più depresse degli Stati Uniti, posta a est fra l'Atlantico, l'Ohio, l'Ontario e il San Lorenzo, dove il governo ha istituito un programma di incentivi per l'insediamento di industrie private al fine di combattere l'emigrazione e la disoccupazione della popolazione locale *(N.d.T.)*.

[6] Sar A. Levitan, *Federal Aid to Depressed Areas* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964).

consumatori giustifica un intervento in questi rapporti di mercato al concepire precise politiche e programmi che siano tali da far raggiungere questi scopi senza provocare intollerabili effetti secondari.

Coloro che lavorano in tale campo, specie al livello internazionale, smettono ben presto di considerare valida la separazione tra la pianificazione economica e quella sociale o (quando si tratta di politica edilizia) quelle fra la pianificazione urbanistica, quella economica e quella sociale.

Come si vedrà poi in questo volume, le loro linee sono strettamente intrecciate e reciprocamente interdipendenti. Questa scoperta ha portato le Nazioni Unite a proporre il concetto di « sviluppo bilanciato ».[7] Quindi, anche se di tanto in tanto avremo l'occasione di parlare degli aspetti sociali della pianificazione urbanistica o di quella economica, ci orienteremo soprattutto verso la nozione di sviluppo bilanciato.

RISPONDERE ALLE LACUNE, SETTORIALITÀ O ALTRE INSUFFICIENZE DEI SERVIZI

A prima vista questo può apparire un tipo di pianificazione sociale meno creativo e più limitato di quelli già citati, e spesso è proprio così. D'altro canto una parte molto notevole di tutta la pianificazione sociale prende origine proprio dai tentativi di riformare o di aggiustare i servizi già esistenti.

In una pubblicazione precedente [8] ho potuto dimostrare che considerando l'attività globale svolta in una zona metropolitana da tutti gli enti e le organizzazioni di assistenza all'infanzia si doveva concludere che:

- I casi si trovano ma si perdono le occasioni di risolverli.
- Le risorse vengono assegnate in base a sistemi competitivi fra gli enti e di « caccia » ai casi, che sono antieconomici.
- Spesso si arriva a dare disposizioni dopo un'insufficiente valutazione del caso.
- La politica e i piani di enti diversi non sono coordinati e pertanto i servizi offerti risultano inadeguati o in conflitto.
- Non c'è collegamento tra i servizi di enti diversi che si occupano contemporaneamente d'uno stesso caso o una stessa famiglia, o dello stesso caso in tempi successivi.

Per citare un altro esempio, un esperto di servizio sociale ha riferito di recente che in quindici o venti città da lui ben conosciute la maggioranza

---

[7] United Nations, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America* (New York: 1963, E/CN. 12/680 Rev. 1); United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Planning for Balanced Social and Economic Development: Six Country Case Studies* (New York, 1964); United Nations, *Report on the World Social Situation* (New York, 1961).

[8] Alfred J. Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble* (New York: Columbia University Press, 1963).

delle organizzazioni per la gioventù non agivano in riferimento ai bisogni e alle aspirazioni della loro « clientela ».

Con un'unica frase potremmo descrivere tutto questo gruppo di circostanze che danno origine alla pianificazione sociale come *situazioni in cui la distanza fra il modello ideale di servizi e la realtà operativa è diventata così grande da esigere una riforma.*

Per correggere queste situazioni si può cercare di migliorare i singoli enti (e spesso il compito da svolgere è proprio soltanto questo). Può essere anche molto utile riformare l'educazione professionale e aumentare il senso di responsabilità del personale. Ma la pianificazione sociale può invece anche introdurre e sviluppare il concetto della « rete dei servizi », che è caratterizzata dalla comune responsabilità di tutti gli enti che la compongono, dal coordinamento di politiche e programmi e dall' integrazione dei casi. Si hanno allora conseguenze di vasta portata.

A seconda delle circostanze sociali e di come sono stati definiti i problemi, si può passare dal predisporre la rete dei servizi per il trattamento dei casi a organizzare quelli per la prevenzione, oppure si può cercare di assicurare l'azione preventiva e i servizi di base pur continuando nello stesso tempo a venire incontro ai bisogni di persone che già si trovano in difficoltà. Anche questi sono problemi di pianificazione da risolvere in base ai fini prescelti.

RISTRUTTURARE I SERVIZI IN MODO DA RAGGIUNGERE IL « BERSAGLIO UMANO PRESTABILITO »

Questa è una delle frasi più famose nel programma della « guerra alla povertà » cominciato nel 1964, che prendiamo in prestito per descrivere una occasione importante di pianificazione sociale che dal punto di vista concettuale coincide con molti esempi fra quelli già dati ma che corrisponde anche a un'esigenza concreta e immediata.

E' noto che gli enti che offrono dei servizi sociali finiscono col perdere la loro clientela o col raggiungere soltanto una parte del gruppo di popolazione in cui si trovano i loro clienti potenziali. E' molto comune ad esempio trovare un Centro sociale di quartiere o di comunità affollato al punto da non avere più spazio da offrire, mentre un altro che almeno sulla carta avrebbe da servire una clientela dello stesso tipo rimane virtualmente deserto. Oppure un Centro può « agganciare » bene in un settore del proprio territorio mentre non riesce ad attirare la gente in un altro settore.

Nel campo dei « Consultori familiari », ad esempio, si sono accusati questi enti di essere arrivati — per motivi professionali, burocratici e di finan-

ziamento — a « disimpegnarsi » sistematicamente dall'offrire servizi adeguati ai loro clienti poveri.[9]

E, in una prospettiva più ampia, abbiamo ormai accumulato molte prove che dimostrano come in realtà i servizi dello « Stato a regime di sicurezza sociale » e della « Grande Società » siano distribuiti in maniera ineguale: con la classe media che utilizza bene quel che viene offerto mentre i cittadini veramente poveri non riescono a ottenere in proporzione la loro parte, oppure, quando sarebbe opportuno, a beneficiarne attraverso un'adeguata ridistribuzione degli aiuti stessi.[10]

Anche qui abbiamo un punto di avvio significativo e importante per pianificare. E' chiaro fin da prima di cominciare che il pianificatore non potrà svolgere il suo lavoro se non si troveranno gli strumenti per poter fare delle scelte che siano in rapporto con gli aspetti veramente cruciali della politica sociale.

Riesaminare la « vitalità » di certi specifici settori

I « servizi sociali », anche nell'accezione più stretta del termine, si riferiscono a settori differenti quali la previdenza, l'assistenza pubblica, i servizi per l'infanzia, l'assistenza alle famiglie, certi programmi speciali per i delinquenti, le attività di gruppo, l'assistenza agli anziani e così via.

Fuori degli Stati Uniti vengono di solito inclusi in questo termine anche l'istruzione e i servizi sanitari.

I limiti di un'area o di un sistema di servizi (o di un « sistema di interventi », come proponiamo venga chiamato) sono effetto di circostanze storiche, di interessi precostituiti, di valutazioni professionali, della teorizzazione fatta a un dato momento di certi problemi, e di una quantità di altri fattori sia razionali che irrazionali. Lo svolgersi degli avvenimenti o l'accumularsi dei problemi in un dato settore dà origine periodicamente alla volontà di riesaminare questi limiti e di riconsiderare un dato sistema di servizi. Anche questo rappresenta quindi un campo di pianificazione sociale.

Ad esempio, nel momento in cui viene scritto questo libro si avverte la necessità di riconsiderare attentamente la « vitalità » del sistema di servizi con cui si attua l'assistenza all'infanzia e i loro rapporti con i servizi di assistenza familiare o con i servizi sociali in genere.[11]

---

[9] Richard A. Cloward, « Private Social Welfare's Adjustment Agencies », in: Mayer N. Zald (a cura di), *Social Welfare Institutions* (New York: John Wiley & Sons, 1965) pp. 623-643.

[10] Richard M. Titmuss, « The Role of Redistribution in Social Policy », *Social Security Bulletin*, 28, No. 6 (June, 1965), pp. 14-20.

[11] Alfred J. Kahn, « Planning for the Welfare of Children », in National Conferen-

La riforma generale dei programmi di assistenza economica « di base » e la decisione di eliminare anche le ultime tracce della « Poor Law » * danno occasione a un ampio riesame del rapporto fra questi programmi e i servizi sociali. L'attenzione posta sulla necessità di un'assistenza sanitaria generale a livello locale richiede vengano riviste le connessioni fra la psichiatria e la medicina generale.

Approfondiremo in seguito tali questioni ma fin da ora è chiaro che esse hanno una notevole importanza per il lavoro sociale e che per risolverle sarà necessario farlo con metodo e disciplina.

Rimediare alle incoerenze e dipersività nella strategia dei servizi

In tutta la nazione i Tribunali per i Minorenni tendono ad archiviare circa il cinquanta per cento dei casi che vengono portati alla loro attenzione, ma prendendo zona per zona si può andare dal tre-quattro per cento fino al novanta per cento. Un momento di riflessione ci fa capire che quando le differenze sono così grandi non le si può attribuire alla diversità dei problemi o dei bisogni di coloro che sono assistiti dai Tribunali: è il concetto stesso del Tribunale per i minori che va discusso.

Per fare un altro esempio, dal confronto fra due città poste nella stessa zona del Paese si scopre che in una delle due gli schizofrenici vengono trattati in ambulatorio e lasciati vivere nella comunità in misura circa quattro volte maggiore di quanto avviene nell'altra città. In questo caso è sia il punto di vista sulla malattia che il criterio di distribuzione delle risorse (a favore degli ospedali o degli ambulatori) nell'ambito di tutto il sistema dei servizi, a provocare una differenza così marcata.

Analogamente si trovano forti differenze tra gli Stati o tra le città di uno stesso Stato nell'assistenza all'infanzia relativamente alla proporzione con cui i minori vengono assegnati a istituti o a famiglie affidatarie, o nella

---

ce on Social Welfare, *Social Welfare Forum* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 165-187; v. anche il cap. VII in *Studies in Social Policy and Planning* di Alfred J. Kahn, che completa il presente volume.

* « Legge per i poveri », promulgata in Inghilterra nel 1603 e importata negli Stati Uniti dai primi colonizzatori inglesi, che faceva carico alle municipalità locali dell'assistenza agli orfani, vedove, anziani, infermi ecc. privi di mezzi. Benché basata su principi di giustizia sociale e di responsabilità pubblica nei confronti degli indigenti che devono ritenersi molto avanzati per i tempi in cui fu promulgata, la « Poor Law » cui si sono ispirate quasi senza modifiche fino a pochi decenni fa le attività dello Stato in materia di assistenza sia in Inghilterra che negli Stati Uniti, è assurta a simbolo di mentalità punitiva nei confronti del povero (al quale si chiedeva di restituire, non appena possibile, sotto forma di lavoro « coatto » ciò che aveva ricevuto sotto forma di assistenza) e di sistemi restrittivi e automatici nella organizzazione dei servizi (nei quali non si tentava mai di risalire alle cause economiche o sociali dello stato di povertà ») *(N.d.T.)*.

proporzione con cui vengono assistiti nella propria famiglia rispetto ai casi in cui si preferisce sottrarli ad essa.

In un certo senso questi esempi rientrano in una sottocategoria della situazione generale già descritta, in quanto rappresentano le differenze fra i modelli di servizi e le realtà operative. Ciò che qui viene posto in discussione è quindi *lo stesso modello del servizio.* Quali regole seguire normalmente? E come dovrebbe apparire il modello una volta messo in pratica?

La pianificazione dei servizi sociali comincia spesso da questo punto.

Assegnare risorse insufficienti

Uno studio recente sugli obiettivi economici della nostra società concludeva che, anche basandosi su una stima relativamente modesta dei servizi sociali necessari, la proiezione attuale dei costi degli obiettivi già stabiliti a livello nazionale richiederà entro il 1975 un aumento assai notevole della quota del prodotto nazionale lordo. Infatti le spese per i servizi sociali saranno superate solo dalla proiezione degli obiettivi di spese per i consumi, per lo sviluppo urbano, per gli impianti e attrezzature private. Poiché è probabile un espandersi della domanda di nuovi servizi sociali in concorrenza con le esigenze di altri settori, le scelte dovranno essere fatte con molta attenzione.[12] Per lo meno in un certo senso tutta la pianificazione può essere dunque vista come un processo di distribuzione di risorse; e per lo più è utile considerarla proprio soltanto sotto tale aspetto.

Anche se dobbiamo tener presente che, per lo meno in certe fasi, si tratta di ben altro, non c'è dubbio tuttavia che molte occasioni di pianificazione sono originate soltanto dalla necessità di decidere come distribuire le risorse disponibili. In genere i Consigli di Amministrazione dei Comitati locali per l'assistenza sociale, così come i responsabili del bilancio negli organismi governativi a tutti i livelli, stanno attenti soprattutto a una quantità di fattori e di precedenti di carattere politico quando si tratta di decidere su come assegnare i fondi. Tuttavia — in misura limitata quasi sempre e in misura notevole in certe rare occasioni — i dirigenti e i responsabili della politica sociale sono in grado di offrire anche qualche altro elemento di giudizio a coloro che devono impostare i bilanci. E' cioè in funzione di altri fattori, introdotti coscientemente, che si pone in moto un processo di pianificazione e si sviluppano gli strumenti intellettuali necessari per prendere delle decisioni.

Con frequenza crescente dobbiamo poi tener conto, nello stanziare il bilancio, della scarsità di personale qualificato dal punto di vista tecnico e

---

[12] Leonard A. Lecht, *Goals, Priorities, and Dollars* (New York: The Free Press, 1966), pp. 120-121.

professionale, con la stessa attenzione con cui badiamo alla disponibilità di fondi. Qui il pianificatore si trova a rispondere a nuovi interrogativi. Ad esempio: con quale « mescolanza » di personale professionista, pre-professionista, non professionista e volontario sarà possibile realizzare nel modo migliore gli scopi dei vari servizi? e che tipo di addestramento, di stipendi, di criteri per l'assunzione e in genere di politica del personale sarà necessario per raggiungere gli scopi che ci si propone nel tempo nei riguardi di tale personale? con quali scambi tra i programmi che si attuano per il personale in campi diversi sarà possibile aumentare l'efficienza e salvaguardare nello stesso tempo gli scopi che ciascun gruppo si propone?

Di recente nel contesto dei programmi per la lotta alla povertà è stata richiamata l'attenzione sulla possibilità di assorbire e valorizzare nei servizi assistenziali le capacità utilizzabili di un notevole numero di persone « povere » e non preparate a questo lavoro.[13] Si aprono problemi nuovi per lo studio e la pianificazione, e il primo di essi è la necessità di stabilire se occorra dare maggiore importanza alla creazione di nuovi posti di lavoro per queste persone o all'attuazione dei servizi col massimo di efficienza possibile. Pur non essendo questi due scopi necessariamente incompatibili e potendo anzi per fortuna rivelarsi capaci di integrarsi vantaggiosamente l'uno con l'altro, è importante rendersi conto che esiste questa realtà e studiarne tutte le possibili implicazioni.

Favorire il passaggio dei concetti dall'uno all'altro campo del lavoro sociale

E' dubbio che un pianificatore sociale verrà mai assunto per svolgere questo compito: eppure spesso è proprio questo il suo punto di partenza. Malgrado ciò che viene fatto per incoraggiare gli scambi fra discipline o attività diverse o per educare gli operatori sociali professionisti a non identificarsi con un particolare programma, ma con la loro professione o la loro competenza tecnica o meglio ancora col compito che hanno da svolgere, la esperienza ci dice che le questioni complicate si affrontano cercando di ridurre a dimensioni modeste lo spazio in cui si opera E per la maggior parte di coloro che lavorano nei servizi sociali ciò significa che essi si concentrano preferibilmente soltanto sul cliente che hanno sottomano, sull'ufficio cui sono stati assegnati, sulla letteratura specializzata che sanno avere un riferimento diretto ai problemi di cui si stanno occupando in quel momento.

---

[13] Arthur Pearl e Franck Riessman, *New Careers for the Poor* (New York: The Free Press, 1965).

Si tratta di reazioni normali e inevitabili che fino a un certo punto si possono anche approvare. Ma nello stesso tempo la realtà ci avverte che molta gente che avrebbe bisogno di aiuto non viene assistita, che molte persone fra quelle assistite non vengono affatto aiutate, e che le attività di prevenzione sono in genere ridotte al minimo. Una spinta a rompere questa situazione e ad avviare delle riforme può venire dal fatto di « trasferire » certi concetti dall'uno all'altro settore di attività pratica. Il contributo più importante offerto da un pianificatore che debba cominciare con una di queste situazioni potrebbe essere quello di favorire al massimo il passaggio di tali concetti, idee e nozioni generali. Per farlo egli dovrà avere una visione più ampia rispetto ai problemi particolari di cui si stia occupando in quel momento, oppure dovrà appoggiarsi a collaboratori che abbiano punti di vista differenti fra loro.

Per fare un esempio, nel campo dell'igiene mentale si è ormai fatta strada l'idea che i servizi per la popolazione devono essere collegati in un tutto unico. Se applicassimo opportunamente tale concetto anche a quelli tradizionali di assistenza all'infanzia o a quelli per la riabilitazione dei delinquenti avremmo la possibilità di fare dei cambiamenti importanti anche in questi campi. Analogamente sono state le cliniche psichiatriche per adulti e gli enti di assistenza familiare che in base alla loro esperienza hanno insistito sulla necessità di considerare l'intera famiglia come « unità di trattamento ». Benché nei campi stessi di lavoro dove questo nuovo modo di vedere le cose ha avuto origine non si sia ancora arrivati a capirne tutte le implicazioni, è già evidente che i servizi di assistenza all'infanzia o i tribunali per la famiglia, tanto per fare due esempi ovvii, potranno avvantaggiarsi molto « adottando » tale concetto e studiandone tutte le conseguenze.

Otto Pollak ha scritto due libri allo scopo di favorire il passaggio di certi concetti delle scienze sociali alla psico-terapia infantile [14] e gli studiosi di « analisi dei sistemi » già spaziano in molti diversi campi della scienza.[15]

Adottare la nuova tecnologia

Quest'ultimo contesto o occasione di pianificazione che qui elenchiamo non è davvero niente di insolito.

La diffusione dei computers e il fatto ad esempio che le compagnie aeree li utilizzino per assegnare i posti sugli aeroplani, ci fa venire in mente l'idea abbastanza ovvia che se ne potrebbero servire anche gli operatori dei

---

[14] Otto Pollak, *Social Science and Psychotherapy for Children, e Integrating Sociological and Psychoanalytic Concepts* (New York: Russel Sage Foundation, 1952 e 1956).

[15] Robert Boguslaw, *The New Utopians* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1965).

servizi sociali per l'infanzia allo scopo di avere sott'occhio la situazione sempre aggiornata dei posti disponibili in istituto, nello stesso tempo rendendo più razionali ed evidenti i criteri usati per l'assegnazione dei minori agli istituti stessi.

Oppure in un campo in cui tanto spesso i casi « si perdono » fra due o più enti, al punto che spesso vengono addirittura dimenticati gli scopi che la società si propone nell'assistenza all'infanzia e la protezione della comunità viene ad essere sacrificata nei servizi di igiene mentale, ci si può domandare se l'uso dei computers non potrebbe offrire la base tecnologica per un sistema di controllo delle responsabilità nel trattamento di questi casi.

Analogamente, il successo ottenuto dal Pentagono col suo sistema di bilancio e programmazione noto come P.P.B.S. * e l'adozione in seguito di tale sistema da parte di tutti i dipartimenti federali secondo le direttive del Presidente Lyndon Johnson[16] offre nuovi spunti agli enti, sia statali che locali. La caratteristica del sistema sta nel chiarimento degli scopi, scelta delle priorità, misurazione dell'efficienza, raggruppamento di elementi similari e costante « feed-back »** che è in grado di fornire.

Studieremo più a fondo tali argomenti in questo volume. Tutti e due richiedono l'impiego di personale addestrato alla pianificazione sociale, se si vuole trarre il massimo vantaggio dei nuovi sviluppi della tecnologia. Potremmo fare esempi analoghi tratti da campi diversissimi: l'uso della televisione nei nuovi metodi per insegnare a leggere, le scoperte fatte nella psicologia dell'apprendimento, e così via fino ad arrivare all'applicazione della tecnologia nel lavoro delle casalinghe. Tecnologia e conoscenza sono elementi importanti della pianificazione: applicando entrambe consapevolmente possiamo accelerare la pianificazione e accrescerne i vantaggi.[17]

Queste dunque sono le situazioni che danno origine alla pianificazione, la quale pur interessandosi soprattutto di scelte di priorità e assegnazione

---

* *Planning Programming Budgeting System:* « sistema di bilancio - programma - pianificazione », tecnica di pianificazione caratterizzata da un collegamento permanente fra bilanci e programmi pluriennali, attuata mediante un sistema di scelte fra possibilità alternative di raggiungere i fini prestabiliti, in cui gli obiettivi del piano, gli strumenti per realizzarli e le previsioni di bilancio sono messe costantemente in rapporto fra loro *(N.d.T.)*.

[16] Charles J. Hitch, *Decision-Making for Defense* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965).

** « *Feed-back* » è un termine preso in prestito dall'elettronica, il cui concetto applicato al lavoro sociale significa incrementare o modificare una attività o un programma servendosi dei risultati ottenuti *via via che si svolge* l'attività o il programma in questione *(N.d.T.)*.

[17] Tuttavia sembra che l'uomo sia incapace di prevedere le maggiori innovazioni tecnologiche che impongono dei limiti permanenti alla pianificazione globale. Si vedano a questo proposito i capitoli II e III.

delle risorse disponibili può andare anche al di là e occuparsi di mutamento di politiche, mutamento di istituzioni e passaggio di poteri. Nel nostro elenco certe categorie si sovrappongono, ma esso può servire come introduzione iniziale agli argomenti di cui ci interesseremo poi, e inoltre per dimostrare che il sistema dei servizi sociali, inteso in senso lato, non può operare con successo se non sviluppa bene anche una sua funzione nel campo della pianificazione.

In seguito, dopo aver fatto un tentativo più sistematico di definire la pianificazione, sarà possibile riordinare tutte queste situazioni un po' più metodicamente.

UN METODO PER DEFINIRE LA PIANIFICAZIONE

Il concetto di pianificazione sociale esposto in questo volume deriva dal lavoro svolto in tale campo da molti operatori che hanno sperimentato metodi diversi. Lo si comprende meglio sviluppandolo induttivamente dalle osservazioni e riserve che è possibile fare su molte precedenti definizioni e utilizzando sistematicamente una parte di tali definizioni.

Prima però sarà utile distinguere la « pre-pianificazione », o gli « stimoli » per la pianificazione, dalla pianificazione vera e propria. Quest'ultima ha inizio da un problema, o da un bisogno largamente sentito, o da un grosso malcontento o da una crisi. Oppure comincia da un trasferimento di poteri e dalla decisione di chi assume tali poteri di dare un nuovo ordine a tutte le attività. Oppure perché c'è un bisogno urgente di sistemare risorse e personale insufficienti. O anche perché chi ha in mano il potere oppure il denaro esige che si attui la pianificazione se si vuole continuare a beneficiare dei finanziamenti. Può anche avere avvio dal fatto di poter disporre di nuove entrate (come quando per esempio si realizza uno sviluppo economico senza precedenti oppure quando si ottengono finanziamenti da nuove fonti). O infine le si dà avvio « perché lo fanno tutti ».

Si decide dunque di fare un piano, ma a questo punto bisogna conquistarsi il diritto di farlo. Entriamo qui nel campo dell'azione politica e dell'organizzazione di comunità, entrambe attività complesse e difficili su cui sorvoleremo parecchio ma non del tutto in questo libro. Leggi, attività politiche, autorizzazioni formali possono rendersi necessarie prima che un Ministero, un ufficio, un gruppo di esperti o una Commissione abbiano il diritto di fare un piano. Ci può essere un lungo intervallo fra il momento in cui formalmente si ottiene il diritto di pianificare e quello in cui, servendosi del proprio potere e scendendo a compromessi, lo si può effettivamente esercitare: solo a questo punto però può cominciare una vera pianificazione.

Ma perfino gli aspetti concettuali del processo di pianificazione non sono mai esenti — come ben presto vedremo — da problemi riguardanti il potere, le preferenze, le autorizzazioni formali. Prima però ci occuperemo delle definizioni.

Elementi per una definizione

Cominceremo considerando la pianificazione « *un metodo per stabilire gli indirizzi generali di una politica,* per mezzo dei quali si può verificare un progresso equilibrato e ordinato *in un dato* campo col massimo vantaggio *delle persone interessate* »[18] (Il corsivo è nostro). Il concetto che la pianificazione si concentra anzitutto sulla *determinazione di tali indirizzi* è fondamentale, e ad esso ritorneremo costantemente. Ma la pianificazione sociale costituisce una maniera particolare di affrontare questo problema, proprio come l'attività legislativa costituisce un altro modo di determinare le linee generali di una politica. Quanto al campo della pianificazione, non si tratta sempre di un'area geografica: come abbiamo già visto, la pianificazione può riguardare un insieme di funzioni, un problema, un gruppo.

Spesso la si descrive, come ha fatto Joseph Bunzel, come « un procedimento in cui — avendo fiducia nella *possibilità di influenzare il futuro* — si prevede ciò che può avvenire allo scopo di raggiungere dei *fini prestabiliti*[19] (Il corsivo è nostro). Anche questo è un concetto fondamentale: non si può infatti pianificare se non si sanno fare progetti e previsioni per lo meno entro certi limiti. Ma qui bisogna notare che l'indicazione relativa ai « fini prestabiliti » pecca di eccessiva rigidezza e non è realistica. I fini costituiscono nella pianificazione un fenomeno dinamico e in continuo sviluppo: anch'essi, più che essere prestabiliti, sono il prodotto di una serie complessa di interazioni. Lo scienziato fa delle previsioni e le controlla come mezzo per convalidare le teorie: il pianificatore guarda invece al futuro « per dare valore e significato alle scelte presenti ».[20]

Un vasto gruppo di studiosi applica al processo della pianificazione — con ottimi risultati — un modello generico che si usa volendo analizzare « il modo con cui pensiamo ». Per essi quindi la pianificazione è un metodo con cui si chiariscono gli obiettivi, si identificano soluzioni alternative e le loro conseguenze positive o negative, e le si valutano costantemente al fine di

---

[18] Joseph Bunzel, « Planning for Aging », *Journal of the American Geriatries Society*, 9, n. 1 (January 1961).

[19] *Ibid.*

[20] A. Kaplan, « On the Strategy of Social Planning » (saggio inedito, ciclostilato, 1958).

migliorare strategie e programmi.[21] Non si progetta solamente su fatti o su tendenze ma si cerca di progettare anche sulle *conseguenze* di scelte differenti, basandosi se è il caso proprio su di esse per compiere la scelta finale. Inoltre la pianificazione si interessa ai sistemi di controllo e di « feed-back » appunto perché si tratta di un processo *continuo* e non di un atto fine a se stesso. Si possono ancora migliorare strategie e programmi mentre un piano passa dalla fase di progettazione a quella operativa.

I concetti che abbiamo citato cominciano dunque a darci gli elementi per una definizione, ma anch'essi hanno bisogno di integrazioni. Tanto per dirne una, occorre dare assai maggiore importanza all'analisi del problema, del bisogno, o della tensione che dà origine alla pianificazione. Come più volte metteremo in rilievo, tale analisi deve essere affrontata deliberatamente, dato che è così importante per definire gli obiettivi.

Inoltre le definizioni indicate non pongono abbastanza in evidenza la necessità di descrivere dettagliatamente le conoscenze, le risorse e le capacità tecniche disponibili (ciò che potremmo chiamare l'intero elenco dei mezzi necessari all'intervento), che devono essere prese in considerazione. George M. Foster ha rilevato che un aspetto della pianificazione consiste nel mettere ordine tra i vari tipi di conoscenze specifiche necessarie per venire incontro a bisogni o problemi particolari. E infatti Harvey Perloff ha osservato che « uno schema ben sviluppato di pianificazione su vasta scala può servire anche da *sistema per organizzare le nostre conoscenze* ».[22]

Non abbiamo ancora accennato alla questione del *coordinamento*. Gunnar Myrdal in *Beyond the Welfare State*[23] ha rilevato che nei paesi industrializzati dell'occidente si iniziarono degli sporadici interventi in campo economico come risposta a crisi o problemi isolati e particolari: non in conseguenza cioè di un piano o di una strategia generale. Col crescere di numero e di ampiezza di questi interventi, a poco a poco si sviluppò l'esigenza di vederli in qualche modo in rapporto gli uni con gli altri, e in breve il coordinamento divenne necessario. Secondo le parole di Myrdal:

> « Il coordinamento porta alla pianificazione, o meglio è *questa* la pianificazione nel senso che tale termine ha finito con l'acquistare nel mondo occidentale. Il coordinamento dei sistemi di intervento implica che essi devono venire tutti riesaminati in base al modo con cui si combinano utilmente ai fini dello svilup-

---

[21] Cfr. ad esempio Nelson N. Foote e Leonard S. Cottrell Jr., *Identity and Interpersonal Competence* (Chicago, University of Chicago Press, 1955) cap. V.

[22] George M. Foster, « Problems in Intercultural Health Programs », (New York: Social Science Research Council Pamphlet Series n. 12, 1958); Harvey Perloff, « Social Planning in the Metropolis » in: Leonard J. Duhl (a cura di), *The Urban Condition* (New York: Basic Books, 1963), p. 334.

[23] Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State* (New Haven: Yale University Press, 1960).

> po dell'intera comunità nazionale, via via che tali fini vengono determinati dal processo politico che fornisce la base del potere ».[24]

Storicamente dunque la pianificazione fu all'inizio « pragmatica e frammentaria ». Adesso — per riassumere il pensiero di Myrdal — è invece:

> « Il tentativo deliberato fatto dal governo di un Paese — di solito con la partecipazione di altri organismi della collettività — per coordinare in maniera più razionale le politiche seguite dalle strutture pubbliche, al fine di realizzare più completamente e rapidamente gli obiettivi di futuro sviluppo determinati dal processo politico via via che questo si evolve ».[25]

Naturalmente non tutta la pianificazione è nazionale o governativa, né è questo ciò che sostiene Myrdal. Piani possono essere fatti anche da enti locali o dal settore privato. Un distretto o una provincia possono essere la unità territoriale di tali piani. Tuttavia un motivo urgente per la pianificazione a tutti i livelli è la necessità del coordinamento: un obiettivo importante della pianificazione è provvedere a tale coordinamento, il quale a sua volta è un risultato significativo della pianificazione. In realtà molti degli esempi dati nella prima sezione di questo capitolo relativamente alle situazioni che danno origine alla pianificazione potrebbero anzi essere tutti riassunti come « programmi e politiche richiedenti un coordinamento ». Tuttavia, per lo meno secondo alcuni punti di vista, non è più possibile definire adeguatamente tutta la pianificazione in questo modo. L'opera più recente di Myrdal sviluppa infatti altre prospettive sull'argomento.[26]

In particolare, a volte la pianificazione si rivolge a problemi e bisogni nuovi, senza limitarsi soltanto a regolare gli interventi e le risposte a vecchi bisogni che si sono andati accumulando. Anche più importante è il fatto che l'abbondanza di mezzi di cui dispone uno Stato moderno permetta di « sganciarsi » da valori e fini prestabiliti per assumersi invece l'incarico di inventare nuovi sistemi atti ad arricchire la nostra vita.

La definizione data da Myrdal aggiunge ancora un altro elemento al nostro elenco, e cioè il fatto che gli obiettivi siano determinati dal « processo politico ». Tale concetto può venire esteso fino ad osservare che al centro di tutto il processo di pianificazione bisogna vi siano occasioni e provvedimenti atti a far sì che le persone o organismi interessati possano anche essi fare le loro scelte. Talvolta ciò potrà avvenire in maniera formalmente organizzata come si fa con un referendum o con un voto del Parlamento. Altre volte si tratterà di analizzare certi valori o di ricercare degli indicatori infor-

---

[24] *Ibid.*, p. 63.

[25] *Ibid.*, p. 23.

[26] Gunnar Myrdal, *Challenge to Affluence* (New York: Pantheon Books, 1963); e *Asian Drama*, in tre volumi (New York, Twentieth Century Fund e Pantheon Books, edizione in brossura, 1968).

mali di preferenza. Quasi sempre ci sarà una lotta per avere il diritto di determinare tali scelte. Quindi la pianificazione è questione sia tecnica che politica perché si fa su basi sia di conoscenze tecniche che di scelte politiche.

Elenco degli elementi di definizione

In sintesi, la pianificazione sociale implica una serie di rapporti fra mezzi e fini. E' un procedimento con cui si stabiliscono certe linee di azione per sviluppare sistematicamente una politica avente il fine di realizzare certi obiettivi prestabiliti. Secondo l'espressione di Preston LeBreton e Dale Henning « *le linee politiche sono dei piani diventati permanenti* » (il corsivo è nostro). Per Harvey Wheeler un « piano d'azione sociale deve assumere un aspetto alquanto più preciso di un'ideologia ma un po' meno preciso di un programma legislativo ».[27] Secondo questo punto di vista lo scopo principale della pianificazione non è quello di offrire un rigido binario bensì una serie di direttive generali per le azioni e decisioni future. Essa richiede:

- *la scelta degli obiettivi* in base ad una valutazione di interessi, di tendenze o problemi, di mete o valori della società, nella consapevolezza delle loro più vaste implicazioni;
- *la volontà di agire prevedendo il futuro* e basandosi per farlo su una maggiore o minore fiducia in tale futuro oltre che su previsioni rigosoramente esatte;
- *Il costante trasferimento degli indirizzi di politica generale in ciò che essi significano in termini di azione pratica, di programmi e di specifici obiettivi;*
- *una valutazione e un « feed-back » permanenti.*

Per attuare con successo la pianificazione sembra dunque siano necessarie le azioni seguenti:

- chiarire scopi, interessi, precedenza;
- appurare fatti, tendenze, realtà sociali;
- elencare esattamente le conoscenze, le capacità tecniche e le risorse disponibili o che è possibile procurarsi;
- analizzare le alternative e i risultati prevedibili delle scelte fatte fra tali alternative;
- esprimere in forma rigorosamente precisa i motivi di preferenza e il procedimento con cui si è arrivati a fare tali scelte;
- tradurre gli indirizzi generali in ciò che essi comportano in termini di programmi a diversi livelli (« gli obiettivi »);
- misurare i risultati dei programmi.

---

[27] Preston P. LeBreton e Dale A. Henning, *Planning Theory* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1961) p. 3; Harvey Wheeler, « The Restoration of Politics » (Santa Barbara, California, opuscolo del Center for the Study of Democratic Institutions, 1965).

Nella pianificazione sociale ciò che si può cercare di ottenere come risultato è uno o più di quelli elencati qui di seguito:

- una nuova politica (piani che diventano stabili e permanenti);
- coordinamento fra politica e programmi;
- integrazione fra i servizi;
- innovazioni nei programmi;
- scelta delle precedenze da dare nell'ambito di una qualunque delle categorie su indicate, oppure scelta del modo migliore di distribuire le risorse disponibili;
- decisioni di carattere organizzativo-amministrativo.

In realtà, concentrandoci in particolare sulla natura del processo di pianificazione in sé e per sé (e non sul modo con cui si consegue il diritto di stabilire e di attuare dei piani), noi abbiamo descritto un'attività di carattere essenzialmente intellettuale. Alcune delle parti che la compongono esigono però « l'azione », sotto forma di svolgimento di indagini, raccolta di dati, lotte, contrattazioni e attività per favorire il consenso intorno a certe preferenze. Malgrado ciò l'interesse fondamentale rimane qui quello di stabilire *come si pensa quando si fa la pianificazione,* il che è un'attività intellettuale.

Tutte le definizioni sintetiche lasciano indefiniti alcuni aspetti, ma il discorso fatto fin qui ci permetterà di presentarne alcune, supponendo che ciò che esse implicano risulterà adesso un po' più chiaro. Naturalmente gran parte di questo volume costituisce di per sé un tentativo di precisare ed elaborare tali concetti e di indicare i rapporti esistenti fra il compito dell'intellettuale e quello del politico che trovano il loro punto di incontro nel lavoro di pianificazione.

Definizioni

La definizione data da Melvin Webber riesce a individuare la natura dei rapporti che intercorrono fra gli elementi fin qui indicati come essenziali per la pianificazione. Egli dice:

> « La pianificazione costituisce un procedimento con cui si prendono decisioni razionali relative a scopi e ad azioni future: essa si basa sul fatto di indicare esplicitamente le ripercussioni e le implicazioni di valore connesse con le scelte alternative di azione e, a sua volta, richiede valutazioni e scelte esplicite dei tipi alternativi di azione dirette al raggiungimento del fine ».[28]

---

[28] Melvin Webber, « The Prospects for Policies Planning » in Duhl, *op. cit.* p. 320. Si confronti questa definizione col linguaggio alquanto più meccanicistico dell'esperto di teoria dei sistemi che tuttavia include delle componenti similari. Egli parla dell'atto con

Webber specifica che la pianificazione è « intrinsecamente normativa », un tema di cui abbiamo già fatto cenno e al quale ritorneremo spesso.

La breve definizione che noi stessi proponiamo per riassumere tutte le componenti già identificate, può essere enunciata come segue:

La pianificazione consiste nello scegliere una politica e programmare sulla base di fatti, proiezioni nel futuro, e applicazione di valori.

Come abbiamo già osservato, una politica è un « piano diventato permanente ». Essa è « una guida generale per le future decisioni, intesa a influire su tali decisioni in modo tale che esse possano contribuire al massimo al raggiungimento degli scopi che il piano si propone ». In questo senso « la politica è lo strumento con cui si raggiungono i fini ».[29]

Tutto ciò può essere riassunto in breve — forse troppo in breve — così: *La pianificazione è la definizione di una politica e la sua realizzazione per mezzo di scelte razionali.*

La maggioranza dei pianificatori tende ad essere d'accordo su questi elementi di definizione. Per un certo periodo c'è stata la tendenza a dare troppa importanza a uno schema rigido, formale, di analisi concettuale composto di parti successive: individuazione del fine, definizione delle possibilità, scelta di una politica di azione, esecuzione, valutazione. Attualmente un modello più dinamico e realistico per analizzare la pianificazione è offerto invece da questi elementi: analisi dei valori, scelta della politica, programmazione derivata da tale linea politica, controllo e correzione costante delle previsioni, continua revisione a mezzo del « feed-back ».

Jan Tinbergen, l'economista olandese esperto di pianificazione, considera gli elementi sociali solo come un derivato, ma anche lui dà importanza allo sviluppo di tale politica quando rileva che « i princìpi e i metodi con cui viene delineata la politica sociale sono una componente necessaria della politica generale di sviluppo economico. " Delineare " una politica è un altro modo per dire " pianificarla " ».[30] Analogamente lo jugoslavo Godfredo Zappa (che non accetta una subordinazione dell'aspetto sociale a quello eco-

---

cui il sistema viene ideato (pianificazione?) definendolo « un processo con cui si crea un sistema al fine di soddisfare un insieme di esigenze » (che includono anche i valori?). E' necessario considerare le funzioni (« il compito che il sistema ha da svolgere ») ovvero le componenti (« gli uomini e le attrezzature che compongono il sistema »). Cfr. Boguslaw, *op. cit.*, p. 101. Un riesame di diverse teorie sulla pianificazione e di vari punti di vista sulla sua struttura e sui procedimenti con cui si realizza è stato fatto da Richard S. Bolan in « Emerging Views of Planning », *Journal of American Institute of Planners*, XXXII, n. 4 (July 1967) pp. 233-245.

[29] LeBreton e Henning, *op. cit.*, p. 3.

[30] Jan Tinbergen, « Social Aspects of Economic Planning, in *Social Progress through Social Planning - The Role of Social Work*, Atti della XII Conferenza Internazionale di Servizio Sociale di Atene (New York: International Conference of Social Work, 1965) p. 61.

nomico o viceversa), propone: « Si può definire la pianificazione come il controllo e la guida esercitata dalla comunità politicamente organizzata sul sistema socio-economico, al fine di realizzare obiettivi ritenuti desiderabili ».[31]

CAMPI E LIVELLI DI PIANIFICAZIONE SOCIALE

La pianificazione, ripetiamo, è concepita qui come un'attività normativa. Implica la scelta di una politica e una programmazione realizzata in base a fatti, proiezioni nel futuro e applicazione di valori. Come procedimento include elementi di:

- ricerca (includendovi raccolta dei dati, proiezioni e inventario delle risorse);
- analisi dei valori e agevolazione del manifestarsi di prese di posizione su tali valori, a volte anche a mezzo di meccanismi politici;
- formulazione degli indirizzi generali;
- strutturazione degli aspetti organizzativi (programmazione);
- valutazione e « feed-back ».

In questo senso è ovviamente un'attività che si svolge in équipe, richiedendo una conoscenza approfondita del tema, esperienza di tecniche di ricerca, competenza nelle scienze sociali, abilità organizzativa e capacità sia di provocare il manifestarsi delle scelte di valori che di ottenere ogni volta che è possibile il consenso degli interessati.

John Dykman ha indicato che vi sono tre livelli di azione nella pianificazione sociale:[32]

- gli scopi della società: il che significa che si possono selezionare le mete sociali per una regione o l'intero Paese e porre gli obiettivi per la loro realizzazione;
- il controllo delle conseguenze: cioè « applicare i princìpi con cui si giudicano i valori e l'azione sociale alla valutazione dei programmi intrapresi per scopi economici o politici... Il controllo delle conseguenze (in termini di relazione fra persone o fra gruppi) di qualunque cosa, e cioè dai grandi programmi di sviluppo economico fino ai più limitati progetti di insediamento »;
- la programmazione sociale: cioè pianificare le attività assistenziali più tradizionali di enti pubblici e privati e coordinare la programmazione fatta da gruppi diversi.

---

[31] Godfredo Zappa, « Social Planning and Economic Planning: Similarities and Differences », nel Rapporto del Gruppo di Esperti ONU di Dubrovnik: *The Problems and Methods of Social Planning* (November 1963, SOA/ESWP/EG/Rep. 4) p. 31.

[32] John W. Dykman, « Social Planning, Social Planners and Planned Societies », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXII, n. 2 (March 1966) pp. 67-68.

La tesi di Dykman, che è anche la nostra, è che il terzo livello di attività si è sviluppato « senza che al primo e secondo livello fossero stati sufficientemente specificati gli obiettivi .»

Attualmente ci troviamo nel primo periodo della storia della pianificazione sociale e quindi qualunque sistema di classificazione risulterà ben presto superato. Tuttavia se ora rivediamo, alla luce degli elementi di definizione che abbiamo presentato, l'elenco delle circostanze che danno origine alla pianificazione sociale, questo ci permetterà la creazione di una tipologia di lavoro, la cui funzione è di fornirci alcuni punti di riferimento per una presentazione più dettagliata di concetti e di applicazioni esemplificative.

Al momento attuale la pianificazione sociale è diretta ai fini e viene applicata nei campi indicati appresso: per alcuni di essi abitualmente mentre per altri solo di tanto in tanto. Li elenchiamo procedendo dalle « unità sociali » più piccole a quelle più grandi:

Pianificazione nell' ambito di un ente o di un' organizzazione di servizio sociale (Più esattamente questa viene considerata come un'attività di carattere organizzativo e direttivo). Si è sempre ritenuto infatti che pianificare costituisse un compito inerente alla funzione amministrativa. Per esempio gli enti pubblici locali di assistenza hanno bisogno di personale da impiegare per la pianificazione (e alcuni ce l'hanno davvero).

Pianificazione per coordinare i servizi a livello di comunità (Questa costituisce una pianificazione settoriale, o di categoria, a livello locale). L'attenzione viene posta in particolare sul coordinamento e l'integrazione fra gli enti per il trattamento dei casi. Come esempio potremmo citare la « *Pianificazione dei servizi locali per l'infanzia bisognosa di assistenza* ».[33] Il punto di partenza per questa pianificazione può essere un problema sociale (ad esempio lo stato di illegittimo) oppure un sistema di servizi (l'assistenza al bambino). L'obiettivo è di creare un sistema coordinato di servizi nel settore pubblico o in quello privato o in una combinazione di tutti e due.

Pianificazione per introdurre (o per coordinare) le componenti sociali nei progetti di edilizia popolare o nelle attività per il risanamento urbano o la costruzione di nuovi alloggi a livello locale, cittadino, o regionale. (E' questa la pianificazione *sociale* rispetto a quella urbanistica). In questa categoria rientrano la pianificazione sociale delle città di nuova costruzione, gli aspetti sociali dei piani di edilizia pubblica, le attrezzature sociali di comunità nelle zone di risanamento urbano, i nuovi insediamenti, il programma delle « città modello ».

Pianificazione nazionale o regionale di un sistema di interventi (Com-

---

[33] Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble.*

prende la pianificazione di settore o di categoria a livello nazionale o regionale: riguarda la pianificazione di funzioni). Anche qui ci si può interessare del settore pubblico o di quello privato o di una combinazione di entrambi. Sebbene definire i limiti dei vari sistemi di intervento sia di per sé una questione che può diventare controversa e difficile, bisogna affrontare periodicamente questi problemi sul piano nazionale (come quando si pianifica l'assistenza all'infanzia), poiché costituiscono le fasi necessarie per passare a un sistema di sicurezza sociale e a uno schema di leggi per l'edilizia sovvenzionata.

Pianificazione rivolta alla problematica o agli orientamenti sociali. Anche questa la si può vedere come diretta a regolare i rapporti fra i vari sistemi di intervento o a ristrutturarli, di solito in riferimento a un vasto problema d'interesse nazionale, regionale o locale. In questo tipo di pianificazione possono venire compresi due o più sistemi di interventi e come risultato si potrà rendere necessario riesaminare tali sistemi alla luce di nuove concezioni. Per esempio la pianificazione per combattere la povertà potrà avere come conseguenza l'instaurarsi di nuovi rapporti fra i programmi per la sicurezza sociale, quelli di assistenza pubblica e quelli di politica fiscale. Affrontare il problema della delinquenza minorile coinvolgerà diversi sistemi di intervento e obbligherà a ristrutturarli. La pianificazione per far fronte alle conseguenze dell'automazione o alle cause della violenza nelle città ha vaste ramificazioni.[34] In questi e altri casi si potrà avere come risultato un cambiamento di politiche e di istituzioni, come pure la ristrutturazione di servizi di assistenza diretta.

Pianificazione degli aspetti sociali della politica fiscale e monetaria o di altri pubblici programmi non definiti principalmente come « sociali ». Comprende le questioni di politica sociale o familiare che sono collegate alla politica fiscale, ai dazi doganali, alla costruzione di strade, ecc.

Pianificazione degli aspetti sociali dello sviluppo bilanciato. Ci serviamo di questa espressione perché è quella usata nelle Nazioni Unite. Altri preferiranno invece parlare di collegamento degli interessi sociali alla pianificazione economica oppure di aspetti sociali della pianificazione economica.[35]

---

[34] Commissione Nazionale per la Tecnologia, l'Automazione e il Progresso Economico, *Technology and the American Economy* (Washington, D.C. Government Printing Office, 1966); *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (Washington, D.C. Government Printing Office, 1968).

[35] Eugene V. Rostow ritiene la pianificazione « una delle parole più ambigue e ingannatrici nel vocabolario dei nostri tempi », usata in una quantità di sfumature con cui si va dall'indicare i piani urbanistici e di assetto del territorio fino ai procedimenti di controllo con cui in tempo di guerra si assegnano le risorse, si fissano i prezzi e si stabiliscono le quote di produzione. E aggiunge: « La parola "pianificazione" viene perfino usata di tanto in tanto per indicare uno "Stato a regime di sicurezza sociale" in cui siano

In un altro senso si può anche classificare la pianificazione sociale in base alla sua ampiezza. Questo modello viene proposto da Albert Waterston, il quale descrive vari stadi di pianificazione per lo sviluppo: il metodo « per progetti », i piani integrati da investimenti pubblici e la pianificazione generale.[36] Anche nella pianificazione sociale le attività si basano su singoli progetti che occasionalmente si ricollegano a un'azione di carattere generale svolta in una data zona (un quartiere o una città) e spesso riguardano certi particolari settori a livello nazionale o locale. La pianificazione sociale generale nel senso indicato da Waterston non esiste negli Stati Uniti. E infatti non appena diventasse generale verrebbe inevitabilmente a integrarsi del tutto con la concomitante pianificazione urbanistica o economica. Significherebbe quindi ignorare la realtà e negare gli ovvi rapporti che intercorrono con gli altri due tipi di pianificazione, se si parlasse di « pianificazione del sistema sociale » in contrasto con quella urbanistica ed economica. Negli Stati Uniti non si è ancora dell'idea di spingersi tanto oltre nella pianificazione, anche se si è discusso seriamente della necessità di avere un « Comitato di Consulenti Sociali » oppure un'organizzazione per la pianificazione interna appoggiata da molte forze che avrebbe il compito di determinare i fondamenti della politica sociale, collegare i diversi settori, dare avvio a nuovi campi di attività, e tendere a un coordinamento di politiche e a un'integrazione di servizi su piano nazionale e tra i vari livelli degli organismi governativi.

Politica sociale, organizzazione di comunità, pianificazione sociale e amministrazione sociale

In quest'ultima sezione dedicata alle definizioni dovremo necessariamente cercare di orientarci tra varie interpretazioni contrastanti dei termini che abbiamo elencato nel titolo: tutti quanti si ricollegano in qualche modo alla pianificazione e ciascuno di essi viene ritenuto da una parte dei propri sostenitori come la disciplina fondamentale che deve integrare tutte le altre.

---

stati ampiamente sviluppati dei sistemi di assicurazioni sociali e altri metodi atti a fornire ai cittadini i servizi sociali fondamentali ». Noi obiettiamo che in realtà queste sono proprio attività collegate alla pianificazione, che è appunto il termine da usare. Cfr. Eugene V. Rostow, *Planning for Freedom* (New Haven, Yale University Press, 1962, in brossura) pp. 22-28.

[36] Albert Waterston, *Development Planning* (Baltimore, Maryland. The John Hopkins Press, 1965). J. A. Friedman, seguendo criteri simili, propone si parli di quattro tipi di pianificazione: quella *« per lo sviluppo »* (che implica vi sia una grande autonomia quanto a mezzi e fini); quella così detta *« elastica »* (in cui la maggior parte delle decisioni provengono da fonti estranee al sistema); quella *« per la distribuzione »* di risorse; e quella *« innovativa »*. Cfr. J. A. Friedman, « A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior », *Administrative Science Quarterly*, 12, n. 2 (1967), pp. 225-252.

Pur offrendo delle definizioni che riteniamo abbiano una certa validità anche in generale, lo scopo che qui ci proponiamo è soltanto quello di presentare dei termini che verranno usati in questo volume sempre nel medesimo senso, assicurando in tal modo l'omogeneità del linguaggio che adopereremo per esprimerci.

« Politica sociale »* è un termine usato dagli inglesi e diffuso negli Stati Uniti ad opera di Eveline Burns e degli scritti di R. M. Titmuss e di T. H. Marshall.[37] Per questi autori « politica sociale » è sinonimo di « azione sociale »,** come la chiamiamo negli Stati Uniti. Secondo Marshall:

> « La "politica sociale" non è un termine tecnico avente un significato preciso... lo si usa per riferirsi alla politica attuata dai governi quando questi svolgono un'azione che influisce direttamente sul benessere dei cittadini, fornendo servizi o favorendo l'aumento del reddito. L'essenza quindi di tale politica consiste di previdenze sociali, di programmi pubblici (o nazionali) di assistenza, di servizi sanitari e sociali e di programmi di edilizia sovvenzionata. Vi rientra ovviamente anche la politica della scuola... come il trattamento della criminalità... ».[38]

Titmuss è dello stesso parere e definisce la politica sociale come rappresentata da:

> « ... atti di governo, motivati da diverse ragioni politiche, aventi lo scopo di provvedere a una quantità di bisogni di carattere materiale e sociale: in prevalenza ai bisogni di coloro che non possono essere autosufficienti e a tutto ciò che il sistema economico non può soddisfare per determinati settori della popolazione ».[39]

Talvolta per questi autori la politica sociale è il nucleo di princìpi, o l'ideologia - guida, cui si ispirano vari provvedimenti attuati separatamente per il benessere sociale in genere E' in realtà il « piano permanente » per il settore sociale (quello più comunemente applicato), oppure si tratta di piani diversi rivolti a diversi settori collegati fra loro (e si parla allora dell'esistenza di più politiche sociali).

---

* *Social policy* in inglese *(N.d.T.)*.

[37] T. H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson University Library, 1965); Richard M. Titmuss, *Problems of Social Policy* (London: His Majesty's Stationery Office and Longmans, Green & Co. 1950); cfr. anche Titmuss, *op. cit.;* Eveline M. Burns, *Social Security and Public Policy* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1956); Pekka Kuusi, *Social Policy for the Sixties* (Helsinki, Finland: Finnish Social Policy Association, 1964).

** *Social Welfare* in inglese, che è stato tradotto in francese anche ad uso delle conferenze internazionali con « action sociale ». Questo termine, tradotto variamente in italiano con « azione sociale », « benessere sociale », « lavoro sociale » o anche « servizio sociale » sta comunque a indicare tutte le *attività* rivolte all'istituzione e alla gestione dei servizi necessari ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni sociali fondamentali di una nazione moderna *(N.d.T.)*.

[38] Marshall, *op. cit.*, p. 7.

[39] Titmuss « The Role of Redistribution in Social Policy », p. 1.

Secondo l'analisi sistematica che ne è stata fatta da Burns, la politica sociale può essere vista quindi come un' attività di pianificazione rivolta a uno specifico settore sociale oppure come una programmazione di carattere organizzativo interessante certi programmi di assistenza sociale.[40]

L'« amministrazione » si riferisce alla definizione degli obiettivi di una organizzazione e al raggiungimento di tali obiettivi. Riguarda principalmente il tradurre in un programma la politica dell'organizzazione: ma viene anche a svilupparsi a questo livello una « politica dell' amministrazione » che poi alimenta la pianificazione con le esperienze fatte. Secondo le definizioni che abbiamo dato, l'amministrazione è dunque lo strumento di un tipo particolare di pianificazione sociale (quella « nell'ambito di un ente o un'organizzazione di servizio sociale ») e ad essa si deve la programmazione dell'ente o dell'organizzazione e l'attuazione dei programmi stessi.

L'« organizzazione di comunità » è anch'essa lavoro sociale ma secondo un concetto più difficile da analizzare, giacché alcuni operatori sociali professionisti la considerano un campo di attività che comprende sia la pianificazione sociale che l'organizzazione dei servizi sociali mentre altri la definiscono un metodo, e in questo secondo gruppo prevalgono parecchie differenti concezioni.

Certamente al fondo dell'organizzazione di comunità vista come metodo c'è il ruolo dell'« agente di cambiamento » e dell'« animatore »* nel lavoro sociale di comunità, di cui il primo tende ad essere quello di chi sollecita il raggiungimento di uno scopo mentre il secondo è quello di chi è maggiormente responsabile dei procedimenti usati piuttosto che dei risultati del programma. Lo « sviluppo di comunità », un termine usato anch'esso per descrivere sia un campo che un metodo di lavoro, si riferisce all'organizzazione di comunità attuata nei paesi in via di sviluppo o nelle aree depresse dei paesi progrediti al fine di creare la cosiddetta « competenza della comunità », e presuppone un adattamento alle speciali condizioni in cui si svolge la vita di popolazioni in condizioni economiche disagiate, prive di istruzione tecnica, di cultura e di potere.

Il pianificatore (che venga o meno considerato anche un « organizzatore della comunità ») svolge ovviamente un ruolo del tutto diverso da quello dell'« animatore » o dell'agente di cambiamento. Il suo è un compito tecnico di « manipolatore di simboli » sebbene anche lui, come vedremo, possa combattere per gli interessi della popolazione. Entrambi questi ruoli sono fon-

---

[40] Burns, *op. cit.*

* « *Enabler* » in inglese che più propriamente significa « colui che rende capaci gli altri di svolgere certi compiti » *(N.d.T.)*.

damentali.[41] Nell'attuare l'organizzazione della comunità, sia che si cerchi di stimolare la popolazione o di renderla più capace di svolgere certe funzioni, si lavora costantemente per la pianificazione, talvolta aiutando la popolazione a definire con precisione i problemi, le preoccupazioni, le insoddisfazioni da cui prende avvio il processo di pianificazione, talaltra soprattutto chiarendo e portando avanti in vari stadi di tale processo certe scelte preferenziali o accelerandone altre basate su scelte di valori: un punto questo su cui ritorneremo. Si possono anche organizzare dei gruppi con lo scopo di aiutarli a controllare certi piani o il modo con cui questi vengono attuati.

I compiti quindi dei pianificatori, degli « organizzatori di comunità » e dei dirigenti degli enti si collegano e si influenzano strettamente fra loro. L'« analista di politica sociale » o lo « scienziato della politica sociale » (come viene chiamato in America) è talvolta uno studioso di tale materia, più spesso un pianificatore o il dirigente di un'organizzazione. Tutti si interessano e traggono idee dal lavoro degli studiosi di teoria del mutamento sociale e di sociologia delle organizzazioni. E siccome i loro compiti sono non soltanto collegati ma hanno anche dei limiti non ben definiti fra loro, troviamo che facilmente ciascuno di essi svolge le proprie funzioni nel campo degli altri definendolo come campo suo proprio.

Quanto al soggetto principale di questo libro, e cioè al pianificatore sociale « tout court », abbiamo visto che si occupa sia degli aspetti sociali dello sviluppo in genere che di certi particolari « campi » o « settori ». Anche se non fa piani (e non può farli) per le basi dell'organizzazione sociale, che sono il prodotto di un complesso sistema di controlli e di equilibri e di una lunga evoluzione della società, il pianificatore può nondimeno esercitare una forte influenza sull'ambiente. Alcuni dei suoi predecessori erano esperti di urbanistica, altri erano persone capaci di rappresentare le aspirazioni delle comunità o di aiutare a dar forma a tali aspirazioni: quanto a lui (nella collettività in cui opera) non deve essere lo specialista di un solo campo ma persona dotata di nozioni vaste e generali e inoltre deve essere un vero esperto, un ricercatore e un organizzatore di comunità, se vogliamo che faccia il suo lavoro, e lo faccia bene.*

---

[41] Cfr. David Popenoe, « Community Development and Community Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIII, n. 4 (July 1967) pp. 259-265.

* Nella presente edizione si è preferito omettere, su suggerimento dello autore, il paragrafo inserito a questo punto nell'opera originale (pp. 23-26) intitolato « *Background Notes on Social Planning* » (Nota sulle origini della pianificazione sociale) perché si riferisce a un contesto storico e organizzativo strettamente americano, ritenuto di scarso interesse per il lettore italiano. Per la stessa ragione sono state omesse le due prime sezioni del II capitolo (da p. 28 a p. 41 nell'originale): « *Planning and the American Ethic* » (« La pianificazione e l'etica americana ») e « *Americans Do Plan* » (« Gli americani fanno anche loro dei piani ») *(N.d.T.)*.

PIANIFICAZIONE ECONOMICA E SOCIALE

Anche se le teorie scientifiche su cui si basa la pianificazione economica sono ben lungi dall'essere esatte giacché molte variabili sono state comprese e controllate solamente in parte, tale tipo di pianificazione ha ottenuto dei successi notevolissimi.

In specie dopo la seconda guerra mondiale i maggiori paesi capitalisti hanno capito di doverla affrontare e che il farlo non significava diminuire la libertà o sopprimere l'economia di mercato. Al contrario, se i piani hanno successo lo sviluppo economico aumenta e si accrescono le occasioni offerte al singolo individuo di migliorare la propria situazione.[42] Nelle istituzioni e nel sistema di valori predominanti in tali paesi il genere di pianificazione che incontriamo è assai vario e si estende senza soluzione di continuità dal tipo di pianificazione « indicativa » fino a quella « imperativa » e dalla pianificazione « per progetti » fino a quella « generale ».[43]

Via via che la pianificazione economica si estende, essa finisce anche con l'includere e prevedere la pianificazione sociale e quella urbanistica, sia pure basandosi su sistemi e idee differenti. In Francia nella « *planification* » economica, d' impostazione centralizzata, è stata inclusa quella sociale, dapprima sotto forma di investimenti del capitale per fini sociali e poi in un senso anche più vasto, mentre gli esperti francesi dei servizi sociali hanno dovuto imparare a coordinare le loro proposte col processo di pianificazione economica. Invece in Olanda la pianificazione sociale si è sviluppata da principio in maniera indipendente, come risultato di iniziative prese al livello regionale, e soltanto in seguito ci si è avviati gradualmente verso un processo di integrazione con quella economica.

Ma anche nei paesi come gli Stati Uniti che non hanno accettato l'idea di una pianificazione economica generale, non è possibile negare la necessità di considerare da un punto di vista sociale anche gli interventi nel campo dell'economia e dell'urbanistica cui si dà avvio avendo in mente unicamente uno scopo economico, come avviene infatti per i piani economici di portata limitata. Nel Rapporto del 1965 del Consiglio Nazionale dell' Economia veniva esplicitato che « lo scopo finale è migliorare la qualità della vita umana ». La pianificazione economica di un paese è sempre subordinata al raggiungimento di scopi umanitari o di obiettivi politici: e se si vogliono raggiungere le mete economiche è necessario favorire lo sviluppo anche degli aspetti sociali, offrendo servizi nel campo della sanità e dell'istruzione, op-

---

[42] Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965).

[43] Vedi capitolo II.

pure affrontando i problemi personali che influiscono sulla produttività dei singoli individui e sulla loro mobilità. La pianificazione sociale offre una « controparte in risorse umane » alla pianificazione urbanistica [44] o a quella economica. E quindi anche dove non esiste una pianificazione economica generale, si può andare in quella sociale oltre i limiti della più limitata programmazione dei servizi assistenziali per estendersi a qualcuno dei campi più vasti che abbiamo già elencato nella prima parte di questo capitolo. Né questa conclusione può essere vanificata osservando che non essendo possibile quantificare molti fra gli scopi che l'umanità si propone, come ad esempio la felicità, la cultura, la giustizia sociale, non è possibile trasferire in campo sociale certe tecniche di pianificazione economica.[45]

Se non ha le idee chiare sul contesto in cui opera la pianificazione economica e quella urbanistica, il pianificatore sociale non può accorgersi delle tendenze e dei bisogni più importanti e non può fare delle scelte realistiche. A differenza di coloro che fanno i piani economici e che — malgrado evidenti e gravi difficoltà — possono indicare in quale « sistema » vogliono intervenire, non esiste un sistema sociale nettamente — o anche solo vagamente — definito che il pianificatore sociale possa considerare come suo e nel quale si possano osservare i risultati del suo intervento. Se affronta i problemi nella loro totalità il pianificatore sociale ha a che fare con gli aspetti sociali dello sviluppo urbanistico o economico, oppure deve collaborare a una azione in cui le questioni economiche, urbanistiche e sociali sono studiate tutte insieme al fine di promuovere « lo sviluppo » o raggiungere qualche altro scopo interessante la collettività. Più spesso però deve limitarsi a fare piani per certi particolari settori, centri, programmi, problemi di carattere sociale. E così in America i pianificatori sociali lavorano (come continueranno a fare anche in un prevedibile futuro) in enti, programmi e contesti interessati « al sociale ». E' chiaro tuttavia che un maggior numero fra loro dovrà essere preparato a « saltare il fosso » e a dare il proprio contributo agli aspetti sociali degli interventi politici ed economici di portata anche più vasta e per le attività di pianificazione urbanistica che presentino esigenze e ripercussioni di carattere sociale significative. Proprio per le stesse ragioni, le tecniche di pianificazione economica devono essere studiate con rispetto e attenzione e bisogna accogliere volentieri nel più ristretto campo di attività della pianificazione sociale gli esperti di piani economici perché ci offrano la loro esperienza e i loro punti di vista.

---

[44] Harvey Perloff, « New Directions in Social Planning », *Journal of the American Institute of Planners, XXXI*, n. 4 (November 1965) p. 300.

[45] United Nations Economic and Social Council « Methods of Determining Social Allocations » (New York, 1965, ciclostilato, E/CN.5/387).

2

LA PIANIFICAZIONE NELLE SOCIETA' INDUSTRIALI *

Uno dei fenomeni più inaspettati e sorprendenti dell' epoca moderna è stata la scoperta che la normale tecnologia e i problemi organizzativi che ne derivano possono sostituirsi alla politica e alle ideologie nel determinare le azioni dei governi e i rapporti fra questi ultimi e l'industria. Questa affermazione di carattere generale non va però fraintesa. Politica e ideologie hanno un grande significato nella vita quotidiana: e le differenze nel grado di controllo democratico esercitato in una data società, nella pressione esercitata dalle politiche di distribuzione e ridistribuzione, e nell' equilibrio degli investimenti a un momento dato, come ad esempio fra capitali e beni di consumo, sono davvero gravide di conseguenze per la vita quotidiana di intere popolazioni e per il futuro di generazioni. Tuttavia rimane il fatto che, a parte questi fattori, tutte le società urbane industrializzate, così come quelle che si stanno muovendo rapidamente verso questa direzione, hanno dei problemi comuni di politica economica e distribuzione della produzione e vanno ricercando delle soluzioni comuni. Vi sono differenze di sfumature, di intensità, di stile — e differenze anche maggiori nelle giustificazioni addotte e nel modo con cui queste vengono presentate — e tuttavia le società industrializzate moderne, anche quelle di tradizione politica occidentale non socialista, hanno tutte intrapreso seriamente un lavoro importante di pianificazione economica. Impegnate come sono nell'aumentare lo sviluppo economico ed elevare i livelli di vita, non hanno avuto infatti altra scelta. Per citare di nuovo Rostow, la pianificazione

---

* Come già indicato a pag. 38 sono state tolte da questo capitolo II, intitolato nell'originale « Social Planning and American Society » (« Pianificazione sociale e società americana ») le prime due sezioni *(N.d.T.)*.

> « è inevitabile, specie in una democrazia, per un governo dei tempi moderni che cerchi di servirsi delle energie del capitalismo per organizzare la maggior parte delle attività economiche nella società posta sotto la sua direzione. E' inevitabile perché un'economia capitalista non è capace da sola di mantenere un alto livello di occupazione né può realizzare senza aiuto certe altre mete che la collettività si pone in campo economico. E non esistono altre istituzioni oltre a quelle governative che possano svolgere la prima indispensabile funzione della pianificazione, quella cioè di far sì che nell'economia il livello generale delle spese e dei consumi sia abbastanza alto da assicurare la piena occupazione ma non così alto da produrre l'inflazione. Questo tipo di pianificazione, inteso ad equilibrare domanda e produzione a pieno impiego, può essere fatto bene o male, secondo modi che potenziano la democrazia o che la indeboliscono. La questione non è dunque se si debba pianificare, ma che cosa e come pianificare ».[1]

Secondo la rivista *Newsweek* tutto questo mette in risalto l'importanza decrescente delle ideologie rispetto al consenso e al pragmatismo economico.[2]

Benché vi siano notevoli diversità di opinioni su come si debba chiamare una moderna società democratica in cui si interviene in questo modo in campo economico, stando cioè molto attenti non solo alle conseguenze economiche ma anche a quelle sociali, si è sviluppata una certa tendenza a definirla « stato del benessere » (o « a regime di sicurezza »: « *Welfare state* »). Prima di analizzare più a fondo le componenti dell'intervento, per sviluppare la nostra tesi e cioè che un aumento della pianificazione sociale è inevitabile, dobbiamo ammettere che il termine « *welfare state* » è diventato così carico di controversie ideologiche e politiche da rendere quasi impossibile usarlo con obiettività. I conflitti di semantica che lo avvolgono non possono essere risolti con argomentazioni logiche. Tuttavia questo termine è anche associato a una tradizione che non dovrebbe andare perduta... e del resto la tradizione non mostra alcun segno di voler sparire. Potremo dunque soltanto cercare con delle definizioni di essere precisi quando lo useremo noi stessi.[3]

E' troppo poco parlare del « *welfare state* » come di uno Stato « che si è assunto la responsabilità del benessere dei propri cittadini ».[4] Bisogna ag-

---

[1] Rostow, *op. cit.* pp. 23-24. Si veda pure Daniel Bell, « Introduzione » in Herman Kahn e Anthony J. Wiener, *The Year 2000: A. Framework for Speculation on the Next Thirty Three Years* (New York, The Macmillan Company, 1967), XXV.

[2] N. 48 del 4 ottobre 1965; oppure dal punto di vista delle scienze sociali cfr. Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (New York, Harper & Bros., 1953).

[3] Se non fosse per una lunga tradizione e l'uso che in genere viene fatto di questo termine, si potrebbe preferire il termine proposto da Lawrence Frank: « Stato dei servizi » *(« service state »)*. V. Lawrence F. Frank « The Need for a New Political Theory », in *Toward the Year 2000: York in Progress,* numero monografico di *Daedalus,* summer 1967, p. 812.

[4] T. H. Marshall, *Social Policy* (London, Hutchinson University Library, 1965) p. 20.

giungervi parecchi altri concetti più precisi,[5] e cioè che un tale Stato

- garantisce la sicurezza di un minimo di reddito, sanità, istruzione, abitazione e gli altri servizi sociali ritenuti indispensabili per una piena partecipazione del cittadino alla vita sociale;
- assicura diritti e benefici al cittadino sulla base di princìpi che non sono quelli della logica del profitto, pur potendo utilizzare i meccanismi economici per organizzare la produzione e la distribuzione;
- mantiene la domanda aggregata di beni a un livello tale da assicurare un alto indice di occupazione, lo sviluppo economico e una certa stabilità del reddito.

Gli « Stati del benessere », come vedremo, vanno al di là delle attività che abbiamo qui classificate e che sono fra loro interdipendenti: ma sembra che queste rappresentino il minimo. In una recensione dell'opera di Shonfield apparsa di recente esse sono state descritte efficacemente come segue:

> « ...il capitalismo moderno ha abbandonato gran parte del proprio antico patrimonio intellettuale e istituzionale, sostituendo alla polverizzazione competitiva dell'economia i vasti centri del potere economico pubblico e privato; i quali hanno domato la violenza degli squilibri competitivi, fornito una regola per decidere in maniera logica e coerente e in genere adottato una visione più lungimirante per quanto riguarda il modo giusto di comportarsi.
>
> Lo Stato è divenuto il garante di un livello di domanda effettiva abbastanza alto da assicurare la piena occupazione o perfino una richiesta sovrabbondante di manodopera, mentre una rete di servizi sociali in espansione protegge coloro che si trovano agli ultimi gradini della scala sociale ».[6]

I lettori della stampa quotidiana europea e americana conoscono ormai abbastanza bene gli accorgimenti usati in campo economico, che consistono nella politica monetaria e in quella fiscale. Queste comprendono tassazioni e incentivi, interventi sui salari, sui prezzi e sui tassi di interesse, entità e tipo delle spese statali a un dato momento, controllo degli investimenti esteri, aiuti o limitazioni imposte a certe imprese commerciali, e inoltre l'azione svolta per espandere o per ridurre l'offerta di lavoro attraverso i modi con cui si attuano e si rendono disponibili i trasferimenti di capitali e i servizi sociali. Inoltre lo Stato crea le condizioni per l'espansione industriale for-

---

[5] Un quadro storico con un elenco di concetti che si collegano a questi ma sono diversi, lo si trova in Asa Briggs: « The Welfare State in Historical Perspective », riprodotto nel volume di Mayer N. Zald: *Social Welfare Institutions* (New York, John Wiley & Sons, 1965) pp. 37-70.

[6] V. sintesi di Shonfield ad opera di Bernard D. Nossiter in « Review », *Commentary*, giugno 1966, p. 95. Harry Jones aggiunge come caratteristica del *« welfare state »* l'aumento di proprietà e di conduzione di imprese industriali e commerciali da parte dello Stato. Cfr. Harry Jones, « The Rule of Law and the Welfare State », *Columbia Law Review*, 58, n. 2 (february 1958), pp. 143-144.

nendo o assicurando la disponibilità di strade, ponti, acquedotti, energia elettrica, mezzi di comunicazione e così via.

Tali dispositivi economici possono essere sviluppati, iniziati, modificati, bloccati e coordinati in uno Stato complesso qual è uno Stato moderno soltanto se accompagnati da previsioni, ricerche, elaborazioni teoriche, controlli, e da una struttura atta a sviluppare e a realizzare tale politica. Insomma le responsabilità economiche che può assumersi lo « Stato del benessere » si fondano sulla pianificazione. E non ci sono molte alternative. Da più di trent'anni è ormai chiaro per gli economisti occidentali che se non si regola effettivamente la domanda non si avranno se non crisi sempre più profonde e livelli di disoccupazione sempre più elevati.

E' stato Gunnar Myrdal a notare che il problema e gli interventi diretti alla soluzione delle crisi tentati in un primo tempo richiedevano un certo coordinamento. E appunto cercando di attuare tale coordinamento lo « Stato del benessere » si è mosso verso la pianificazione.[7]

Anche se tutti i più grandi centri di potere economico dispongono di complessi ed efficaci strumenti per la pianificazione e l'intervento, questi variano assai quanto a tipo e grado di utilizzazione. In certi Paesi essi influenzano appena il mercato, in altri interferiscono con questo e in altri ancora si sostituiscono ad esso in notevole misura.[8] Come tipo di intervento identificabile si va dai Paesi in cui i piani economici sono obbligatori e hanno carattere ufficiale, con mezzi adeguati e scopi definiti quantitativamente che si integrano reciprocamente secondo una linea logica e coerente, a Paesi come la Francia che fanno piani « indicativi » in cui si punta a certi obiettivi ben definiti ma si pone un' attenzione minore alla quantificazione e definizione dei mezzi in certi campi, fino ai Paesi che adottano soltanto degli obiettivi di massima e delle politiche definite appena nelle linee principali, con l'idea che esse bastino a far muovere il Paese nella direzione cui si tende in generale.[9] Ma anche in quest'ultima categoria — in cui rientrano gli Stati Uniti — si stanno espandendo gli strumenti e i meccanismi e sta aumentando il livello della pianificazione.

David Bazelon ha documentato in che misura il governo degli Stati Uni-

---

[7] Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State* (New Haven, Yale University Press, 1960). Per un'analisi apparsa di recente negli Stati Uniti di come la realtà economica spinge gli Stati Uniti alla pianificazione, si veda Sar Levitan, *Federal Manpower Policies and Programs to Combat Unemployment* (Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1964).

[8] T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development* (New York, Doubleday & Co.; ed. tascabile Anchor, 1965), pag. 308.

[9] Vedi Shonfield, *op. cit.*, cap. XIII-XV; e inoltre Albert Waterston, *Development Planning* (The John Hopkins Press, Baltimora, 1965).

ti è divenuto ciò che egli chiama « il Gran Sottoscrittore ». Osservando che le grandi corporazioni non possono sopravvivere senza una pianificazione generale anche se si oppongono alla pianificazione statale, egli afferma che in realtà la grande industria crollerebbe senza le tasse, le spese, i sussidi, le garanzie, l'organizzazione, l'assistenza, le regolamentazioni del governo federale e il fatto che esso assicura il flusso del reddito nazionale. Le Commissioni con scopi di « regolamentazione » — che vanno dal Comitato per l'Aviazione Civile, alla Commissione Federale per l'Energia Elettrica, al Comitato Federale per le Riserve, alla Commissione Federale e a quella Interstatale per il Commercio, alla Commissione Scambio per la Sicurezza sociale e a più di venti altre — sono diventate il terreno di incontro fra il governo e l'industria. Secondo Bazelon, infatti, « non è che la nostra economia non sia pianificata: è che è pianificata male. E gli scopi realizzati da questa pianificazione sono di dare alle minoranze dei benefici di breve durata e assai poco lungimiranti... ».[10] Inoltre, visto che la pianificazione è intrinseca alla tecnologia e visto che le grandi organizzazioni possono continuare ad esistere solo in virtù della tecnologia « ... nel mondo moderno la questione non è se si debba o meno pianificare, ma solo chi la debba fare, come farla bene, a vantaggio di chi, e quando ».[11]

L'autorità del governo come garante e attore fra le parti deriva dalla complessità della moderna economia e dalla mancanza di uno strumento sostitutivo, dal potere generale di cui gode al presente lo Stato, dall'importanza degli acquisti su larga scala dei contratti e degli impegni nel settore occupazionale che gli sono propri. I sostenitori della libera economia sono persuasi che gli Stati Uniti siano già parecchio avanti « sulla via che porta alla schiavitù »: giuste o sbagliate che siano le loro convinzioni, rimane il fatto che due terzi della nostra economia non sono più completamente sotto il controllo dell'impresa privata nel senso che solo i meccanismi del mercato influenzino tutte le decisioni.[12] Un buon quarto del nostro prodotto nazionale lordo e quasi due quinti delle forze di lavoro sono impegnati direttamente o indirettamente nei settori non produttivi dell'economia americana. Il governo

---

[10] David T. Bazelon, *The Paper Economy* (ed. tascabile Vintage, New York, 1965), cap. X, citazione a pag. 243. Il *Wall Street Journal* (New York) n. 24 del 22 giugno 1966 conferma la tesi secondo cui le organizzazioni con compiti di regolamentazione diventano degli strumenti per il coordinamento fra lo Stato e le industrie e per la pianificazione, nell'articolo intitolato: « Invoking Antitrust Laws: More Firms are using Federal Legislation in Own Battles to Further Corporate Ends » (« Appello alle leggi antimonopolio. Aumentano le imprese che utilizzano la legislazione federale per le loro lotte miranti alla realizzazione di scopi corporativi »).

[11] Bazelon, *op. cit.*, p. 370.

[12] Luther Gulick, *The Metropolitan Problem and American Ideas* (New York, Alfred Knopf, 1962) p. 102.

e le organizzazioni operanti non a fini di lucro nel campo della sanità e dell'istruzione, e inoltre le fondazioni, le associazioni professionali, quelle religiose, le cooperative, ecc. impiegano la metà di tutti i tecnici e i professionisti disponibili, un terzo di tutti gli addetti ai servizi e un quarto di tutti gli impiegati. Fra il 1950 e il 1960 le organizzazioni senza fini di lucro hanno fornito il cinquanta per cento di tutti i nuovi posti di lavoro creati in quel periodo. I trasferimenti del reddito stanno raggiungendo il dieci per cento della produzione annuale del Paese.[13]

Quando dagli accorgimenti per promuovere la stabilità e lo sviluppo economico si passa alle misure atte ad assicurare un minimo di stabilità e sviluppo *sociale,* che si ricollega ai primi, entriamo nel campo che per tradizione appartiene allo « Stato del benessere » e alla pianificazione sociale. Naturalmente oggi gli economisti sanno bene quanto un uso accorto dei trasferimenti del reddito e le altre misure intese ad assicurare il benessere sociale costituiscano degli strumenti fondamentali per una politica economica generale anche se gli obiettivi sociali ne limitano un po' la sfera di azione. Non è possibile decidere di punto in bianco di diminuire le prestazioni previdenziali o di interrompere un programma di edilizia sovvenzionata neppure quando gli economisti segnalano la necessità di ridurre la spesa pubblica.

Il legame fondamentale esistente fra questi due tipi di provvedimenti è stato indicato da Robert Dorfman, il quale ha rilevato come stia crescendo il numero di attività ritenute apprezzabili da un punto di vista sociale ma che un uomo d'affari considererebbe in perdita. Esse infatti sono talvolta attività in perdita o a causa delle condizioni in cui viene distribuito o consumato un prodotto (come nel caso dei « beni di godimento collettivo », i servizi o le attrezzature a disposizione di chiunque li voglia usare), o perché i profitti arrivano lentamente o non sono adeguati (come ad esempio nel caso del servizio di polizia municipale, o dell'ingresso a pagamento per godersi il panorama dall'alto di un faro, o in quello dei benefici generali che ci si può aspettare da un programma di recupero degli inadempienti scolastici); e a volte a causa delle condizioni di produzione (ad esempio solo lo Stato può acquistare tutto il terreno occorrente alla costruzione di autostrade o a un programma di risanamento urbano); a volte infine perché il mercato sottovaluta dei beni cui la società a lungo andare finisce col dare molto valore (come nel caso della conservazione delle risorse naturali).[14]

---

[13] Eli Ginsberg e altri, *The Pluralistic Economy* (New York, McGraw - Hill Book Company, 1965) pp. 209, 138. V. anche: Joint Economic Committee Report, *Report of the Joint Economic Committee on the January 1967 Economic Report of the President* (Washington D.C., Government Printing Office, 1967).

[14] Robert Dorfman (a cura di): *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1965), Introduzione pp. 3-6.

Altri sostengono — argomento che noi consideriamo di carattere *ideologico* anche se Dorfman potrebbe descriverne la *dinamica* — che lo Stato del benessere si assume certe attività perché « si è ritenuto che non bastasse oppure che fosse *inopportuno* basarsi sul criterio economico del profitto per realizzare tali attività nella società » (Il corsivo è nostro). Non è che scuole private, servizi medici o schemi pensionistici non si possa farli diventare una impresa vantaggiosa anche economicamente: il fatto è che noi vogliamo che tutti possano usufruirne, anche quelli che non potrebbero permetterseli a spese loro.[15]

Certi autori hanno rilevato che nello Stato industriale moderno l'individuo in realtà mette la propria sorte in comune con quella dei propri simili e che quindi tutti dipendiamo fortemente gli uni dagli altri. Norme e garanzie da parte dello Stato, che devono essere programmate, servono per affrontare le responsabilità che ne derivano. Il punto essenziale è quindi che nello « Stato del benessere » è il governo che si assume e continua ad avere un certo grado di responsabilità nei confronti delle condizioni di vita dei propri cittadini e assolve a tali compiti a volte realizzando direttamente certe attività e altre volte appoggiandosi al settore dei servizi sociali gestiti da privati oppure anche a imprese commerciali private.[16]

LA FASE DELLA PIANIFICAZIONE SOCIALE NELLO «STATO DEL BENESSERE»

L'elevarsi del livello di istruzione e l'ampliarsi della sfera del potere che nel mondo occidentale hanno accompagnato l'industrializzazione e l'espansione tecnologica hanno portato a un notevole aumento della domanda di partecipazione per quanto si riferisce a benefici, vantaggi, protezioni, opportunità, mentre l'aumento della produttività ha permesso maggiori investimenti nei consumi e maggiori vantaggi per il consumatore. In effetti hanno contribuito allo sviluppo sia l'emergere di forze di lavoro dotate di capacità e abbastanza ambiziose che il perdurare dell' espansione economica. Nello stesso tempo anche gli obiettivi religiosi e umanitari sono diventati più realizzabili ed è stato possibile ampliarli e modernizzarli. Dobbiamo quindi

---

[15] United Nations Economic and Social Council: « Methods of Determining Social Allocations » (1965, ciclostilato, E/CN 5/387) pp. 6-7.

[16] Marshall, *op. cit.*, p. 97. In un altro punto Marshall osserva che nello « Stato del benessere » alcuni elementi necessari a una vita civile vengono valutati *al di sopra* di ciò che è il loro valore di mercato. Inoltre lo « Stato del benessere », secondo il suo punto di vista, non cerca di eliminare le disuguaglianze ma di far sì che esse possano essere spiegate e sostenute in termini di legittimità. Mettendo insieme i rischi e attingendo alle stesse risorse si rendono i consumi sotto certi aspetti una specie di attività cooperativa, come nello schema tipico di una società di mutuo soccorso. Cfr. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*, p. 298.

considerare anche i programmi di assistenza sociale (intesi in senso stretto) nel contesto di tutte le forze che contribuiscono a formare lo « Stato del benessere ». Se un tempo essi erano rivolti a soddisfare i bisogni più urgenti e più limitati e le necessità più modeste del consumatore, ora invece impongono scelte e affrontano esigenze di ben più vasta portata. Vale la pena di approfondire questi punti dato che spiegano perché siamo convinti della necessità di aumentare la pianificazione sociale.

In un certo senso la « Legge per i poveri » ha aperto la strada alla sicurezza sociale e tuttavia fra questi due modi di affrontare lo stesso problema vi sono delle differenze di tale importanza da rendere il secondo radicalmente diverso dal primo.[17] Storicamente l'interesse dominante nella politica dell'intervento pubblico a favore degli indigenti, dei socialmente devianti, dei bisognosi sia in Inghilterra che negli Stati Uniti era quello di controllare, aumentare e spingere a produrre le forze di lavoro durante l'epoca dell'accumulo e dell'investimento del capitale. Tutti i lavoratori erano in stato di povertà e quindi la « Legge per i poveri » influiva direttamente o indirettamente su tutti coloro che lavoravano per un salario. Ben poco veniva offerto come un « diritto » per far fronte a situazioni di emergenza. Gradatamente vennero fatte alcune eccezioni per certe categorie di bisognosi, che se trattati con maggiore generosità non avrebbero messo in pericolo un sistema orientato verso la produzione, e per i quali era possibile reperire i fondi. E sempre più la carità privata prese a « corrodere » il sistema cominciando a trattare un po' meglio i poveri ritenuti « meritevoli ». Tuttavia anch'essa si traduceva per la maggior parte dei destinatari in un rituale costante di umiliazioni, di aiuti insufficienti, e di perdita in parte della propria autonomia non appena avevano bisogno di assistenza. Si riteneva che questa fosse la politica più adatta. Come dirigere e spingere i privati verso la carità era un'altra questione: ma anche qui, seppure per altre ragioni, spesso ci si preoccupava più dei benefattori che dei beneficati.

Le cose cambiarono alla fine del diciannovesimo e all'inizio del ventesimo secolo, con le leggi per la sicurezza sociale e tutta la legislazione che ne è derivata per la protezione antinfortuni, la difesa delle condizioni e degli orari di lavoro, la regolamentazione del lavoro minorile, e così via. Tali sviluppi sono stati il frutto della crescente forza politica dei lavoratori nelle grandi città, di sentimenti umanitari sia in campo religioso che laico, delle ideologie socialiste e di una fase del processo di industrializzazione che ha permesso di guardare meglio agli esseri umani vedendoli come un fine e non più soltanto come un mezzo. Ormai ci si poteva permettere di avere dei

---

[17] Karl deSchweinitz, *England's Road to Social Security* (Philadelphia: University Pennsylvania Press, 1943).

regolamenti antinfortuni e di pagare le indennità agli operai, mentre il lavoro minorile risultava in genere poco vantaggioso. Era possibile prevedere i maggiori rischi in cui potevano incorrere i lavoratori e assicurarli contro le conseguenze più gravi di tali rischi. Era possibile anche pagarne il prezzo. La assistenza e la previdenza sociale come istituzioni della società e il servizio sociale come professione poterono quindi svilupparsi e applicare programmi e princìpi che superavano gli interessi di sfruttamento della manodopera.

Nel nostro Paese per esempio il « New Deal » mise in drammatica evidenza quanto fosse urgente il dare un minimo di sicurezza economica a tutti i cittadini, mentre un tempo si riteneva che se un individuo aveva delle capacità sarebbe sempre riuscito ad arrivare in alto e ad avere successo. L'assicurazione contro la vecchiaia, la disoccupazione, la morte del capofamiglia diventò un impegno morale e il desiderio di sicurezza nella propria vita cessò di essere visto come un segno di incapacità.[18] Poté anche essere accettato in linea di principio il « minimo vitale » che garantisse una base di assistenza medica e di vita dignitosa a coloro che non erano coperti dalle assicurazioni. « La dignità del cliente » diventò uno slogan... anche se non sempre una realtà.

Questa fase viene spesso considerata l'inizio dello « Stato del benessere », ma se è così dovrebbe essere definita come la *fase della sicurezza sociale nello Stato del benessere.* Infatti in questa fase è l'economia che continua a dominare, con poche eccezioni. Le previdenze — che coprono solo certi determinati rischi — si basano sui contributi e in genere si ispirano al modello delle assicurazioni private, o pretendono di farlo. (Il fatto che si tende sempre più a sconfinare da tale modello dimostra che stiamo entrando in una nuova fase, e su questo punto ritorneremo). L'assistenza generica (a favore di coloro che non rientrano nelle categorie definite come bisognose di assistenza per ragioni che non dipendono da problemi di comportamento) è lasciata agli enti locali, è di solito insufficiente e ha dei riflessi negativi sul prestigio sociale e sul senso di dignità degli assistiti. Attività di tipo punitivo e le famigerate « prove di lavoro » caratterizzano l'assistenza. Si ricercano le « soluzioni » tentando di recuperare *i singoli individui.* I programmi assistenziali non umilianti rivolti alla categoria che la vecchia « Legge per i poveri » definiva come « disoccupati fisicamente abili al lavoro » sono confinati in settori minori dell'intervento pubblico e solo in una parte di quello privato. Insomma ufficialmente la « Legge per i poveri » è stata abolita ma siamo ben lungi dall'averla dimenticata, e se ne possono vedere dovunque le tracce sia nelle istituzioni che nella mentalità della gente.

---

[18] Eric Goldman, *Rendezvous with Destiny* (New York, Alfred A. Knopf, 1962) pp. 370-371.

E mentre tutto ciò continua, economisti ed esperti di scienze politiche ci ricordano che gli Stati Uniti stanno giungendo rapidamente (o sono già arrivati) a un grado di ricchezza e di sviluppo tecnologico tale da rendere il nostro livello di sicurezza sociale, con le premesse su cui si fonda, completamente inadeguato ad affrontare i problemi del reddito individuale tanto quanto lo sono i residui della « Legge per i poveri ».[19] E inoltre col progredire continuo delle attività economiche in direzione di una produzione di servizi che va aumentando data la sempre maggiore disponibilità di manodopera per tali compiti sia nel settore produttivo che in quello non produttivo, si accrescono anche le possibilità di aumentare le previdenze sociali.

Potremmo continuare a svilùppare questo argomento (con le sue variazioni) delle nuove possibilità date dall'alto tenore di vita di una società tecnologica, ma i punti essenziali sono ormai chiari. Naturalmente si stanno facendo analisi e discussioni approfondite per capire quanto di ciò che abbiamo detto costituisca già una realtà e quanto invece sia di prossima realizzazione,[20] ma si rileva comunque una notevole concordanza di vedute alla base di tutti questi studi.

Non potremo fare « tutto », ma possiamo fare molto. Siamo in grado di controllare un enorme potenziale produttivo e abbiamo la possibilità di fare diverse scelte per quanto riguarda il modo di distribuirne i benefici alle masse e a ciascun individuo per tutta la vita. Un ritmo di sviluppo economico che sia tale da offrire possibilità di impiego a tutte le persone fisicamente abili al lavoro durante la loro età produttiva crea a sua volta risorse in misura senza precedenti.[21] Gli interessi individuali e quelli collettivi devono essere armonizzati e messi in rapporto fra loro. Dobbiamo stabilire quali cose vogliamo che abbiano la precedenza sulle altre e chiarire che tipo di vita è importante per noi. Ci troveremo forse in ultima analisi ad affrontare quel compito che già ci tocca secondo Theobald,[22] ma che secondo la maggior parte degli economisti appartiene al futuro seppure dovrà mai essere affrontato: la necessità cioè di avere una nuova concezione del lavoro e di

---

[19] John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1958) e Jacques Ellul, *The Technological Society* (New York, Alfred A. Knopf, 1964).

[20] W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (London, England: Cambridge University Press, 1960) e Robert Theobald, *Free Men and Free Markets* (Garden City, New York: Doubleday & Co. ed. Anchor in brossura, 1965). Vedi anche Alvin L. Schorr, « The New Radicals: The Triple Revolution », *Social Work*, 10, n. 1 (January 1965) pp. 112-114.

[21] *Technology and the American Economy*, vol. I° del Rapporto della Commissione Nazionale sulla Tecnologia, l'Automatismo e il Progresso economico (Washington, D.C. Government Printing Office, 1966) p. 73 e segg. Cfr. anche Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, pp. 258-259.

[22] Theobald, *op. cit.*

trovare una base per distinguere essenzialmente il diritto a produrre beni di consumo dalla collaborazione fra forze di lavoro ed economia di mercato.

La lotta alla povertà intrapresa dagli Stati Uniti negli anni sessanta offre un esempio dell'ampiezza e del raggio di azione in cui spaziano attualmente gli interessi dell'assistenza e della politica sociale e di quanto rapidamente ci si stia muovendo in questo campo sia per quanto riguarda gli assunti teorici che il concetto stesso di intervento. All'inizio (a parte la dichiarazione di principio) i programmi affrontavano soprattutto il problema di qualificare, stimolare e offrire opportunità d'impiego ai membri attuali o potenziali delle forze di lavoro privi di istruzione o di preparazione professionale, o che avevano bisogno di riqualificazione, o che erano tagliati fuori dai posti di lavoro, o che non potevano sfruttare le proprie possibilità perché discriminati. Nei cosiddetti « programmi di azione comunitaria » si dava particolare importanza all'autogestione come mezzo per aumentare la capacità di tutti i cittadini ad essere membri attivi della collettività e come un sistema per assicurarsi che i programmi di addestramento e riqualificazione si adattassero ai bisogni locali.

Questa fu un'azione assai opportuna, dato che preoccuparsi di istruire, addestrare tecnicamente ed educare a nuovi compiti i cittadini emarginati rappresentava un notevole progresso rispetto ai dieci anni precedenti in cui c'era una forte tendenza a definire il bisogno di qualificazione o riqualificazione professionale vedendolo soprattutto in termini di incentivazione. E tuttavia questo, come è ovvio, era solo una parte di ciò che occorreva fare. Difatti sotto la spinta proveniente dalle zone economicamente depresse, dal movimento per i diritti civili, dagli economisti e da altri gruppi, gli strateghi della guerra alla povertà vi aggiunsero altri programmi di sviluppo o risistemazione zonale e regionale e gli Americani poterono rendersi conto che non è possibile vincere una « guerra » alla povertà senza creare dei posti di lavoro e senza vitalizzare l'economia al livello locale. Nello stesso tempo il Presidente e il Consiglio Nazionale per l'Economia si preoccupavano dell'andamento generale dell'economia emanando le indispensabili direttive generali. Ci si rese conto sempre di più che le questioni relative al modo di condurre la guerra alla povertà si intrecciano con quelle che si riferiscono in genere alla politica fiscale e monetaria, ai posti di lavoro creati per intervento pubblico, al credito per le aziende e per l'agricoltura e ai minimi salariali. E' chiaro che la politica della lotta alla povertà era anche politica sociale generale o, secondo la terminologia usata in questo capitolo, politica dello « Stato del benessere ».[23]

---

[23] Cfr. il II° capitolo in *Studies in social policy and planning*, di Alfred J. Kahn, che completa il presente volume.

Ben presto parte essenziale della lotta alla povertà diventarono anche questioni quali la possibilità di espandere la politica del trasferimento dei redditi a fini sociali (pensioni, assicurazioni sociali, assistenza pubblica, « tassa negativa sul reddito », assegni familiari ecc.), investimenti pubblici per la ricostruzione urbana assai più ampi che nel passato, la costruzione di case, di scuole e di altri « servizi pubblici » e un notevole incremento dei servizi sanitari... Nella fase attuale di economia mista in cui ci troviamo è possibile, per lo meno secondo alcuni economisti, attuare questi provvedimenti senza influire sul ruolo svolto dall'economia di mercato ai fini della produzione, ma diversamente che nella fase precedente ci si preoccupa anche di rinnovare dalla base le istituzioni tanto quanto si cerca di rimediare al divario esistente fra le esigenze istituzionali e le capacità dei singoli individui.

Stiamo facendo qui delle ampie generalizzazioni. Ascoltiamo però quanto dice W. W. Rostow, un teorico dell'economia il quale crede che ci troviamo già in un' « era di elevati consumi di massa »:

> « In senso puramente tecnico l'attenzione della società... si è spostata dalla offerta alla domanda, dai problemi della produzione a quelli dei consumi e del benessere inteso nel suo significato più ampio.
>
> ... Con l'avvicinarsi di una fase di maggiore maturità... gli uomini si trovarono pronti in un certo senso a correre dei rischi col livello di produzione — e con gli incentivi nel settore privato — al fine di attutire le asprezze del ciclo di produzione industriale, di accrescere la sicurezza sociale, di ridistribuire il reddito... e in generale al fine di attenuare le durezze di una società che finora ha funzionato principalmente con lo scopo di elevare al massimo la produzione industriale ed espandere la tecnologia moderna.
>
> La terza possibile via che si è aperta col raggiungimento della maturità nell'economia è stata data dall'aumento del livello dei consumi... che può essere offerto dalle economie progredite del XX secolo ».[24]

Per Rostow il fatto incontrovertibile della corsa agli armamenti e delle responsabilità che pesano sugli americani in una situazione politica mondiale complicata e « costosa », unito all'aumento dopo un lungo declino del « quoziente improduttivo » (il rapporto dei consumatori al di sotto dei venti o

---

[24] W. W. Rostow, *op. cit.*, pp. 73-74. Forse è opportuno notare che qui parliamo di « fasi » in senso descrittivo, senza considerarle dei cicli con carattere di inevitabilità. In un lavoro pubblicato nel 1941, Alva Myrdal ha tracciato una storia di questa evoluzione dicendo che siamo passati da « un'era di paternalismo conservatore » (quando il governo doveva rimediare soltanto ai mali sociali più gravi) a « un'era di liberalismo » (la garanzia contro le disuguaglianze è data dalla messa in comune dei rischi: è questa la nostra fase della « sicurezza sociale »), e poi a « un'era di democrazia sociale » (in cui si fanno dei tentativi per impedire che i mali si verifichino, ed è allora che appare la pianificazione sociale) (Cfr. Alva Myrdal, *Nation and Family* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1968, edizione in brossura).

al di sopra dei sessantacinque anni rispetto alle forze di lavoro) prolungherà per parecchio tempo il problema della scarsezza delle risorse disponibili.[25]

Ma, sia che ciò si verifichi all'improvviso o per gradi, noi stiamo entrando comunque nella fase della pianificazione sociale: una fase in cui si dà importanza a preferenze e decisioni basate sui valori, in cui è necessario inventare nuove vie per assicurare gli interessi del consumismo e la capacità dell'individuo di dedicare una parte maggiore della propria vita a qualcosa di diverso dal tipo di produzione o di servizi voluti dall'economia di mercato, la possibilità cioè di realizzare certi ideali della persona umana che per lungo tempo sono stati visti come un'utopia in un mondo che non disponeva di risorse sufficienti. Per la prima volta potremmo rispondere ai problemi sociali non sotto la spinta dell'urgenza di risolverli ma tenendo presenti le mete fondamentali che la società si pone.

Bell ha descritto da un punto di vista concettuale un po' diverso il passaggio dalla società «contrattuale» a quella *comunitaria,* in cui i fenomeni più importanti sono costituiti dai diritti e dalle rivendicazioni del singolo nei confronti della collettività, e in cui quindi le questioni essenziali diventano: a) le scelte sociali e le decisioni collettive; b) la partecipazione; c) la difesa della propria autonomia.[26]

Come conclusione di questa parte dobbiamo sottolineare che niente di quanto abbiamo detto deve essere preso alla lettera. *Gli Stati Uniti sono anch'essi uno « Stato a regime di sicurezza sociale » dove ci si impegna nella pianificazione sociale, ma l'ideale opposto a questa concezione è ancora assai sentito, notevoli sono le preoccupazioni per l'insensibilità delle strutture burocratiche e continuano le preferenze verso un contesto politico-sociale in cui la permissività sia massima, nelle decisioni siano prevalenti gli interessi economici e sia favorita la diversità degli uomini e delle situazioni. La pianificazione è soltanto parziale e la definizione data da Wilensky cade a proposito: il nostro è sì uno Stato a regime di sicurezza sociale ma « riluttante » a svolgere questo ruolo.*[27]

Potremmo citare eccezioni e forze che si oppongono a quanto abbiamo detto, ma il peso della tradizione e delle forze contrarie spinge anch'esso sempre più gli Stati Uniti verso la pianificazione: solo che questo avviene molto lentamente, e forse è un bene. E' cioè possibile avere in questo modo una base e le occasioni per discutere preferenze e scelte di valore, il che è indispensabile per una pianificazione sociale di tipo democratico. In certi programmi, come ad esempio in quelli per l'istruzione, abbiamo avuto la

---

25 W. W. Rostow, *op. cit.*

26 Daniel Bell, « Summary » in *Toward the Year 2000...* p. 977.

27 Harold L. Wilensky, Introduzione all'edizione in brossura di *Industrial Society and Social Welfare* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1955).

tendenza a fare di più per il ceto medio o medio-alto che per quello a basso reddito, mentre dovremmo chiederci seriamente fino a che punto vogliamo anzitutto che questi programmi portino come conseguenza a un'ampia ridistribuzione dei beni. Sia in Inghilterra che negli Stati Uniti c'è chi vede nella giustizia ridistributiva il problema più importante del nostro tempo.[28] Per altri invece tale questione rientra in quella di più vasta portata che si riferisce al modo con cui la società più ricca di tutti i tempi potrebbe sempre più diventare un posto migliore per vivere, lavorare e sviluppare al massimo le proprie capacità.[29]

DEMOCRAZIA E PIANIFICAZIONE

Negli Stati Uniti dunque si pianifica più di quanto comunemente si crede, ma lo si fa esitando. Queste esitazioni derivano in parte da lacune, incompletezze, mancanza di adeguato coordinamento. C'è una tendenza ad accelerare e ad espandere questi tentativi ma si teme anche che una pianificazione generalizzata sia incompatibile con la democrazia.

Gli oppositori della pianificazione si identificano spesso con quella corrente generale di anti-intellettuali che si rifiutano di guardare la realtà economica e sociale al di là dei così detti « fatti concreti essenziali ». Nello stesso tempo parte dell'opposizione proviene anche da gente riflessiva e bene informata che si preoccupa dei legami che potrebbero esserci fra pianificazione, controllo, perdita della libertà e decadenza della democrazia. Dobbiamo subito riconoscere che questi sono pericoli reali e rappresentano dei problemi gravi. Tuttavia, a meno di annullare realtà quali la tecnologia moderna e l'industrializzazione, le organizzazioni su vasta scala e la burocratizzazione, la specializzazione e l'interdipendenza fra i vari settori, non è possibile resistere alle forze che esigono una pianificazione. Quindi il problema non è se si debba o meno tentare di pianificare dati i rischi che questo comporta, ma piuttosto *come* affrontarlo in modo da proteggere e rafforzare la democrazia.[30]

Essere favorevoli alla pianificazione non significa essere necessariamente a favore di una società completamente pianificata. Il punto di vista di molti pianificatori è che bisogna porsi il problema di quanto occorra spingersi nella pianificazione e fino a quali livelli, basandosi sugli scopi che si vogliono rag-

---

[28] Richard M. Titmuss, « The Role of Redistribution in Social Policy », *Social Security Bulletin*, 28, n. 6 (June 1965).

[29] *Report of the Joint Economic Committee to the Congress on the 1965 Economic Report of the President* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965).

[30] Secondo la classica dichiarazione di Karl Mannheim in *Freedom, Power and Democratic Planning* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1951), p. 29.

giungere e sui valori che si hanno più cari. Coloro che fanno i piani sociali possono continuare a utilizzare l'economia privata di mercato e a farla penetrare in nuovi campi di attività, così come già avviene nella pianificazione economica.[31] Quali settori debbano essere pianificati, in che misura vadano coordinati, come teorizzare i compiti che spettano alla pianificazione sono tutti problemi ancora da discutere e da risolvere: e inoltre può essere opportuno aumentare o diminuire la pianificazione a seconda dei vari campi di attività (o, quanto a questo, anche a seconda dei diversi Paesi).

C'è però una questione anche più importante. Si possono tradurre in obiettivi di piano gli stessi valori che sono i più preziosi per una società democratica. Mentre, per fare un esempio, obiettivo strumentale di un piano può essere la distribuzione di risorse o di servizi, quello essenziale può essere invece il potenziamento delle capacità e delle possibilità della popolazione di partecipare alle decisioni e alle attività di interesse collettivo. Bisogna allora far sì che tanto i mezzi quanto i fini particolari siano in armonia con questi scopi. Insomma, per tornare a quanto dicevamo, è la nostra ricchezza e il nostro grado di sviluppo sociale che accrescono le possibilità di tradurre preferenze e aspirazioni in realtà sociali. Se dunque vediamo la pianificazione sociale come un mezzo diretto a questo fine, essa non sovvertirà la democrazia ma anzi la rafforzerà e la realizzerà concretamente. Con una prospettiva di questo genere, la questione di identificare e attuare preferenze e valori viene posta al centro di ogni fase del piano. Non si tratta qui di realizzare un'ingegneria sociale esente da valori ma anzi un'attività di tipo normativo in cui si controllano e si correggono costantemente i mezzi e i fini.[32]

Molte altre cose ci sarebbero da dire in riferimento al modo con cui viene concepita la pianificazione, al livello di importanza dei piani, alle strutture necessarie per pianificare: ne riparleremo in altri punti di questo libro.

Anzitutto i piani risultano assai incompleti perfino nei Paesi che hanno le strutture più centralizzate. I tanto reclamizzati « piani quinquennali » tendono a offrire solo un quadro di riferimento e a non essere del tutto dei piani veri e propri, perché coloro che dovrebbero farli e dare disposizioni per i particolari dei piani stessi a vari livelli scoprono di saperne troppo poco e che spesso gli sfuggono le complicazioni inerenti a un coordinamento minuzioso di tutti i dettagli.[33] Da tempo, durante gli ultimi anni, l'Unione So-

---

[31] Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965) Vedi anche i capp. VI e VII.

[32] Vedi cap IV.

[33] Bertram M. Gross, « From Economic Bookkeeping to Social Accounting », in *Twentieth Anniversary of the Employment Act of 1946...*

vietica e molti dei suoi paesi satelliti sono andati sempre più sperimentando diverse « zone libere », in cui cioè le responsabilità vengono decentrate e i meccanismi dell'economia di mercato vengono utilizzati in sostituzione di una programmazione onnicomprensiva ed estremamente centralizzata.

Nei Paesi occidentali in cui si fanno piani troviamo un grande rispetto per il sistema francese della pianificazione *indicativa*, chiamata genericamente « permissiva » e definita come « un sistema che poggia sulla indicazione dei fini desiderabili invece di dare disposizioni perché vengano raggiunti ».[34] Hackett ha dimostrato che in realtà la pianificazione francese è assai più dettagliata e specifica per quanto riguarda certe parti dell'economia piuttosto che altre. Questo sistema esige che ci si sforzi di ottenere il massimo possibile di consenso sui fini da raggiungere. Il concetto di « economia concertata » richiede che a tutti i livelli i francesi collaborino ad elaborare il piano, fare le scelte, e tradurre gli obiettivi generali in ciò che questi implicano per i vari settori e le diverse zone del Paese. Il « potere » principale dietro questo modo di pianificare sta nelle spese che lo Stato affronta, che in proporzione sono parecchio ampie e che sono regolate dal piano stesso e influenzano gran parte del resto dell'economia nazionale.[35] Anche in Jugoslavia si tende a preferire le decisioni che influiscono sugli incentivi più che a decidere direttamente e a stabilire quote di produzione a livello nazionale. La portata delle decisioni essenziali e il livello cui queste debbono venire prese impediscono vi sia una pianificazione troppo centralizzata e particolareggiata e incoraggiano in misura notevole il decentramento (il quale a sua volta può offrire o meno la possibilità che si facciano scelte globali al livello locale ovvero si lascino ampi margini di libertà al processo decisionale).

Il problema delle strategie da adottare per il decentramento e quello di come mantenere un equilibrio fra un autentico decentramento da un lato, e la definizione e responsabilità di una politica dall'altro, (che spettano al governo centrale) sono diventati quindi fra i problemi più importanti da affrontare quando si pianifica in una democrazia.

Mannheim ha osservato che la pianificazione richiede vi sia un forte potere centrale, giacché senza di esso non può esserci un vero coordinamento delle varie politiche. Ma « il coordinamento è essenziale solo per certe politiche fondamentali », cosicché non bisogna permettere che le istituzioni centralizzate « usurpino tutte le funzioni ».[36] Le preferenze delle comunità locali, un'ampia partecipazione a livello locale alla scelta della politica da

---

[34] Shonfield, *op. cit.*, p. 84.

[35] *Ibid.* V. anche John Hackett, *Economic Planning in France* (London: Asia Publishing House, 1965) pp. 14-15; e Edmund Taylor, « Permissive Planning and the French Economy », in *The Reporter* (May 6, 1965) pp. 25-28.

[36] Mannheim, *op. cit.*, pp. 112-115.

seguire, alla definizione dei programmi, all'assegnazione dei fondi, sembrano essere fra gli strumenti più importanti per mettere d'accordo la pianificazione con la salvaguardia dei diritti della democrazia. Tuttavia occorre anche studiare a fondo i limiti del decentramento, i « diritti » di gruppi estranei alle comunità locali, e la questione dei livelli cui vanno presi i vari tipi di decisioni. Bisogna anche esaminare la possibilità che dietro le strutture formali di decentramento vi siano quadri o gruppi politici privilegiati che hanno il vero potere decisionale, mentre il lavoro dei comitati locali si riduce a una pura formalità che può servire soltanto a convalidare delle decisioni già prese. Il decentramento è un vantaggio se viene usato per trasformare « l'utente » in qualcuno che partecipa alla definizione di una politica, che dà avvio e collabora ai programmi e li valuta, sia che agisca da solo o faccia parte di un'associazione spontanea o sia membro di un'organizzazione formale.

Dunque quando si discute di pianificazione bisogna esaminare a fondo il problema della centralizzazione e del decentramento e quello della via di mezzo che è possibile mantenere fra i due metodi in contrasto: quello « *indicativo* » dei francesi e quello così detto « *imperativo* ». O si può prendere in considerazione un metodo che è anche più blando di quello francese; esso pone l'accento su un'ampia componente spontanea di ricerca del consenso sugli obiettivi e tende semplicemente ad ottenere un maggiore coordinamento: a) delle componenti nell'ambito di ciascun settore sociale; b) dei vari settori fra loro; c) dei piani economici, sociali e urbanistici; e d) delle attività a vari livelli di intervento pubblico e in varie zone del Paese.

Forse le due cose che più di ogni altra garantiscono il mantenimento di un regime democratico è incoraggiare il pluralismo e la diversità dei vari piani e inoltre assicurarsi che non venga concessa ai pianificatori l'autorità di prendere decisioni definitive. Per quanto riguarda il primo punto, tutti possono essere ampiamente salvaguardati se gruppi con interessi speciali, partiti politici, persone legate a certi interessi commerciali, o altre forze si assumono il compito di fare studi e piani — ampi o ristretti che siano — indipendentemente da quanto fanno gli organismi ufficiali. Le politiche e i programmi alternativi vengono poi discussi a mezzo dei meccanismi politici ai vari livelli e le questioni vengono decise attraverso il processo politico. La varietà dei piani impedisce la rigidità e il predominio di idee preconcette da parte dei tecnici. Se la decisione è presa nell'ambito del sistema politico si salva il principio del « consenso da parte dei governati » e si permette alla pianificazione di migliorare il regime democratico col portare alla luce, perché tutti possano esaminarle, le questioni di maggiore interesse. Analogamente, questo implicito riconoscimento della funzione essenzialmente politica della pianificazione — anche se sostenuta da basi tecniche — in un

regime democratico dovrà portare a creare un modello organizzativo e amministrativo che non assegni al pianificatore l'autorità di farla eseguire o quella di prendere delle decisioni autonome e definitive. Nel senso qui indicato, la sua vera funzione è quella di migliorare e facilitare i procedimenti politici e amministrativi.[37]

Questo è fondamentale. Inoltre alcuni dei rischi che si accompagnano a una pianificazione a largo raggio, o ad ogni notevole ampliamento delle attività statali in materia di assistenza sociale, possono pure essere evitati sviluppando le teorie, le procedure, le risorse necessarie.

L'informazione. In una società altamente organizzata è essenziale che il cittadino abbia accesso alle informazioni relative a beni e servizi, qualifiche e procedure per usufruirne, diritti e mezzi per reclamarli. Gli uffici britannici di « consulenza al cittadino » e altri analoghi tipi di programmi ci offrono un possibile modello di tale servizio.[38] *

I diritti. Anche più fondamentale, via via che aumenta l'impegno dello Stato a offrire beni e servizi, è la necessità di assicurarsi che essi non vengano concepiti e definiti come una « concessione ». Gran parte della storia umana ci dimostra su quali basi di discrezionalità e di sacrificio dei diritti costituzionali si fondi la distribuzione di tali benefici quando essi vengono visti come un atto di generosità da parte della società. Per contrastare tali tendenze parecchi studiosi di diritto, fra i quali Charles Reich ha svolto un ruolo preminente, hanno insistito che dovunque era possibile venisse sviluppato il concetto di « diritto legale » alle varie forme di previdenza, a diversi altri servizi sociali, a prestazioni e programmi di assistenza sociale. Tali diritti al « prodotto » dello Stato a regime di sicurezza sociale diventano un « nuovo tipo di proprietà » e tale « proprietà » a sua volta aiuta a evitare uno stato eccessivo di dipendenza economica nei cittadini e costituisce la

---

[37] Vedi Walter Stohr: « Planning for Depressed Areas: A Methodological Approach », in *Journal of the American Institute of Planners,* XXX, n. 2 (May 1964), p. 125. L'organizzazione della pianificazione è descritta al cap. XI di questo volume.

[38] Alfred J. Kahn e altri: *Neighborhood Information Centers: A Study and Some Proposals* (New York: Columbia University School of Social Work, 1966). Questo argomento viene discusso in linea generale anche al cap. X del presente volume.

* Il servizio è chiamato in Italia *« segretariato sociale »*. La sua istituzione è di data recente. Attualmente viene sperimentato secondo standards uniformi e verificati in corso di attuazione da alcune amministrazioni comunali e da alcune organizzazioni pubbliche o private che gestiscono programmi di servizio sociale. Per maggiori informazioni sui suoi scopi e la sua organizzazione si vedano: *« Standard del servizio di segretariato sociale »*, edito dall'Ente Italiano di Servizio Sociale, maggio 1970; *« Il servizio di segretariato sociale »* nella Collana di « sussidi tecnici » edita dall'Amministrazione Attività Assistenziali Italiane e Internazionali; e in particolare *Il segretariato sociale come strumento di informazione democratica* di AA.VV., edito dalla Fondazione Zancan, Padova, 1973 *(N.d.T.)*.

base materiale per l'esercizio delle loro libertà civili. Inoltre, sempre per proteggere il cittadino dello « Stato a regime di sicurezza », Reich limiterebbe la capacità discrezionale degli enti erogatori agli scopi per i quali questi sono stati istituiti ed eviterebbe che venissero assegnati compiti di definizione di politiche sociali alle organizzazioni di diritto privato aventi finalità di consulenza o di « ricerca e sviluppo ».[39]

E' necessario che i diritti legali siano precisati chiaramente studiando il modo con cui in realtà vengono goduti e utilizzati: il singolo cittadino infatti non può andare lontano se non può servirsi, quando occorra, dell'assistenza o della guida di un legale. A questo proposito un progresso notevole nella democratizzazione del sistema assistenziale americano lo si ottenne quando furono sviluppati i primi servizi di assistenza legale ai cittadini indigenti residenti nei quartieri popolari, come uno dei programmi della « guerra alla povertà », e fu deciso di permettere che funzionassero bene, superando i limiti dell'assistenza legale tradizionalmente concessa a questi imputati. Infatti come prima cosa questi servizi di aiuto legale hanno cercato di mettere in evidenza i diritti delle persone che ricevono o chiedono assistenza e degli affittuari di case popolari, e hanno illustrato chiaramente le infrazioni ai diritti costituzionali, violazione della vita privata, esercizio arbitrario del potere discrezionale delle amministrazioni che avvenivano da lungo tempo e non erano mai stati oggetto di discussione. Sebbene diversi studiosi avessero segnalato l'esistenza di un « duplice sistema » legale che operava a svantaggio degli indigenti [40] bisognava dimostrarlo e metterlo in discussione nei processi sia civili che penali.

Appelli e ricorsi di carattere amministrativo. Via via che aumentano i servizi, le direttive, i piani di responsabilità statale, deve inevitabilmente svilupparsi un'ampia rete di uffici per dar loro attuazione, e quindi lo « Stato a regime di sicurezza » deve anche preoccuparsi di emanare provvedimenti per scoprire e denunciare abusi, corruzione e inefficienze di tali uffici e assicurare la possibilità di ricorso. L'istituto dell'*Ombudsman* * in Scandinavia

---

[39] Charles Reich, « The New Property », in *Yale Law Journal*, 73, n. 5 (April 1964), pp. 733-787 - Cfr. anche Jones, *op. cit.*

[40] Jacobus tenBroek, *California's Dual System of Family Law*, ristampato come monografia dalla *Stanford Law Review*, 16, n. 2, 4 (March, July 1964) e 17, n. 4 (April 1965).

* L'*« Ombudsman »*, cioè il « magistrato ai reclami » o « difensore civico » è un istituto giuridico che ha avuto origine in Svezia e si è esteso più recentemente alla Danimarca, Finlandia, Norvegia, Nuova Zelanda e Inghilterra.

Il compito principale dell'« ombudsman » è di ricevere liberamente tutte le proteste dei cittadini contro gli abusi della pubblica amministrazione e di istruire senza formalismi e con la massima rapidità quelle che a suo giudizio risultano più gravi. Sotto il suo controllo ricadono sia i Ministri che i funzionari statali di tutti i livelli. Di sua ini-

ha suscitato interesse in tutto il mondo anche se l'esperienza finora starebbe a indicare che esso si adatta a paesi piccoli e relativamente omogenei. Walter Gellhorn ne ha studiato gli adattamenti nei vari paesi e le possibili implicazioni per gli Stati Uniti.[41]

Nello stesso tempo tutti in genere riconoscono la necessità di avere una struttura formale del tipo rappresentato dal Consiglio britannico dei Tribunali. Wheeler ha indicato che nella fase della pianificazione sociale lo « Stato a regime di sicurezza » richiederà in America un rinnovamento sostanziale del sistema giudiziario, così da includervi sia le « corti di appello per i ricorsi contro gli atti amministrativi e legislativi » che le « corti competenti a dirimere le questioni connesse alla pianificazione ».[42]

Possiamo dunque concludere questo capitolo con una semplice citazione a mo' di sintesi:

> « ... ad alcuni porre sullo stesso piano democrazia e pianificazione appare come un paradosso poiché essi sostengono che quest'ultima è coercitiva e toglie autonomia ai cittadini. E in effetti la pianificazione in una società *chiusa* ha proprio questi risultati. Ma in una società *aperta* essa può solo agevolare la democrazia poiché diminuisce le ineguaglianze, aumenta al massimo le possibilità di scelta, educa le persone a utilizzare le scelte fatte e accresce la disponibilità di tali scelte ».[43].

LIMITI, RESTRIZIONI E DIREZIONE

La pianificazione sociale — importante per certi campi, per certi programmi, in certi posti e spesso confinata entro limiti assai ristretti — continua dunque a svilupparsi e a ricercare una propria regolamentazione che appare senz'altro inevitabile oltre che desiderabile. Tuttavia la pianificazione

---

ziativa o su ricorso di un cittadino egli può aprire un'inchiesta su qualunque attività civile svolta al servizio dello Stato: e tutti gli uffici pubblici sono tenuti a fornirgli i documenti e le notizie necessarie a un'approfondita conoscenza della questione in esame. Ogni anno l'Ombudsman presenta al Parlamento una relazione sulla propria attività — di cui viene data diffusione attraverso la stampa — in cui egli esprime il suo parere sui provvedimenti da adottare sia in riferimento a casi particolari che per migliorare gli aspetti generali della pubblica amministrazione. Benché non possa sostituirsi al potere giudiziario o esecutivo, né eliminare gli autocontrolli interni dell'apparato burocratico, l'esperienza ha dimostrato che le sue raccomandazioni divengono di regola operanti nella amministrazione statale *(N.d.T.)*.

[41] Shonfield, *op. cit.*, pp. 385-427; Donald C. Rowat (a cura di) *The Ombudsman* (London: George Allen & Unwin Ltd. 1965); Walter Gellhorn, *When Americans Complain,* e *Ombudsman and Others* (editi entrambi a New Haven: Yale University Press, 1966).Questo argomento viene discusso al cap. X del presente volume.

[42] Wheeler, « The Restoration of Politics », 10, pp. 29-30.

[43] Leonard Duhl (a cura di): *The Urban Condition* (New York: Basic Books, 1963), XI.

non è certo l'unica fonte del cambiamento sociale e raramente si caratterizza come l'elemento predominante di esso. Probabilmente ha più successo quando è rivolta ai programmi invece che alle istituzioni. Certe linee di azione elaborate con gran cura vengono spesso, nella storia di un paese, abbandonate nel momento cruciale in conseguenza di avvenimenti imprevedibili, o di atti della dirigenza politica, o di progressi tecnologici. E' pur vero, tuttavia, che allo stato attuale di sviluppo delle scienze sociali le conseguenze impreviste di certe azioni programmate risultano interessanti quanto quelle già previste e spesso anche di più.[44]

Perfino i più ambiziosi fra i pianificatori sociali (con qualche eccezione solo di tanto in tanto) non cercano di pianificare un « sistema sociale » nel senso in cui gli economisti possono pianificare « un'economia ». Riguardo alla società sono state elaborate parecchie teorie a un alto livello di astrazione, ma gli scienziati sociali non sono ancora riusciti a teorizzare il sistema sociale in un modo che i pianificatori possano tradurre in termini operativi. La « dimensione » base del sistema rimane oggetto di discussione.

Le realtà politiche pongono dei limiti alla pianificazione. Vi sono interessi e centri di potere che non la vogliono o che patteggiano per avere una pseudo-pianificazione, o che lavorano a minare i piani già impostati: e si tratta spesso di forze predominanti. Gli interessi di gruppi rivali al livello locale, di diverse zone geografiche, di programmi settoriali, di associazioni professionali, di varie organizzazioni vengono spesso composti attraverso un processo di rapporti di forza e di contrattazioni che sembra lasci ben poco spazio a criteri di razionalità. Tuttavia riconoscere questi fatti non significa sostenere che è impossibile pianificare. Perfino questi gruppi realizzano in misura crescente una loro pianificazione per poter chiarire, precisare e far avanzare i loro interessi, oppure ammettono la necessità di una più vasta pianificazione dato che la società non può farne a meno. Spostano quindi la loro battaglia politica sul tentativo di tenere sotto controllo questo processo o le sue componenti quali quelle della « definizione del compito », delle scelte e delle priorità che ne sono una parte così essenziale.

Malgrado tali problemi — quello politico e quello della prevedibilità delle conseguenze — i piani si fanno perché sono necessari. Via via che migliora la capacità di fare previsioni e valutazioni (e quanto ciò sia fattibile continua ad essere materia di discussione), possono anche insorgere preoccupazioni relativamente al fatto che la pianificazione diventi più potente e più pericolosa. Tuttavia tali capacità dovrebbero essere impiegate solo per i piani che la società vuole realizzare. In tutti i campi le conoscenze scien-

---

[44] Cfr. *Toward the Year 2000...*, e inoltre H. Kahn e Wiener, *op. cit.*,; e Robert K. Merton, *Teoria e struttura sociale* (Il Mulino, Bologna, 1966), Parte I.

tifiche si prestano ad essere utilizzate per scopi sbagliati ma ciò non autorizza a decidere che occorre mettere un termine a studi e sviluppi che potrebbero farci progredire. Né la pianificazione né la tecnologia espongono i valori dell'umanità a un rischio che non si possa controllare fino a che viene anche difeso il sistema democratico che può indirizzarle e le componenti delle scelte fatte vengono tenute ben presenti. La pianificazione non è né più né meno pericolosa della fisica o della politica.

La pianificazione sociale che abbiamo descritto può essere secondo i casi generale oppure « sinottica », intendendo tali termini nel senso che essa comprenderà molti elementi ma mai tutti quanti. Sarà spesso « incrementale » e anche parziale e si baserà sul presupposto che abbiamo a che fare con un sistema in equilibrio, di cui dobbiamo capire e influenzare solo certi elementi particolari.[45] Si tratta di un processo che è stato compreso e descritto in maniera incompleta oltre che poco sperimentato in pratica. Tuttavia le attività in questo campo vanno crescendo e ampliandosi: vi siamo costretti da fattori di complessità, di competizione, dalla limitatezza delle risorse e dal desiderio di proteggere valori che ci sono molto cari. I limiti di cui abbiamo discusso esistono, ma è evidente che dobbiamo vederli come un aiuto per definire in che consiste la pianificazione e come possiamo consolidarla, non come motivi per rinunciarvi.

Questo testo tratta soprattutto delle componenti del metodo di pianificazione in sé e per sé, e non di quanto tale metodo possa essere esente da connessioni con la politica, cosa di cui si sono preoccupati molti eminenti studiosi. Tuttavia dopo aver specificato in che consiste il metodo e avere analizzato (al capitolo IV) la questione fondamentale delle preferenze, sarà possibile tentare (al capitolo XII) una definizione più sistematica del problema e della sua soluzione.

Nel nostro campo di studio rientrano dunque sia:

— la pianificazione degli aspetti sociali dello « sviluppo bilanciato » nell'economia e sul territorio;

che:

— la pianificazione dei settori sociali specificamente definiti come tali e dei rapporti fra questi settori.

Come scopriremo ben presto, l'esperienza pratica e le conoscenze di cui disponiamo ci portano a occuparci in particolare del secondo tipo di pianificazione, anche se invece ci preoccupiamo costantemente di far progredire il primo.

---

[45] Gulick, *op. cit.*, pp. 87-88.

3

DEFINIZIONE DEL COMPITO: FATTI, PROIEZIONI E RILEVAZIONI SISTEMATICHE

La pianificazione è un procedimento che si sviluppa mentre lo si attua: in essa i vari momenti di attività intellettuale si trovano in costante rapporto fra loro. Pur potendo elencare tali attività secondo un ordine logico, non si tratta necessariamente di un ordine temporale. Perfino quando stiamo ancora organizzando la pianificazione dobbiamo fare in modo che vi sia uno scambio fra i vari livelli di attività. Infatti il nostro interesse a far sì che il risultato della pianificazione sia tale da dare adeguata importanza a tutti gli elementi presi in considerazione, implica che dobbiamo esser preparati a rivedere e a perfezionare i risultati ottenuti nelle prime fasi mentre stiamo procedendo in quelle successive.

Se una linea retta può descrivere la pianificazione intesa come un procedimento deduttivo in cui si realizzano l'una dopo l'altra metodicamente certe particolari fasi del piano, il nostro metodo può esser visto piuttosto come una serie di spirali e di cerchi sincronizzati. I cambiamenti che avvengono in un punto si ripercuotono su tutto il sistema.

L'intero schema che illustreremo dal capitolo III al capitolo IX è rappresentato nella tavola B ed è riassunto nel capitolo XII. Nel presente capitolo parleremo della « *definizione del compito del piano* », un'attività intellettuale che permette molta creatività, mentre nei capitoli seguenti descriveremo le altre componenti del procedimento.

Nella vita reale si tende a dare avvio alla pianificazione perché ci si trova in presenza di una protesta, o di tensione, disaccordo, insoddisfazione, conflitti, sofferenze, necessità di fare certe scelte, o perché è stata emanata una legge non abbastanza meditata, o perché si ha un insieme di questi fattori, o perché... si ha un sogno da realizzare. Continuando ad approfondire questi fatti e questi sentimenti e definendone le origini e i motivi, ci troviamo a

TAVOLA A - SCHEMA SEMPLIFICATO DEI PUNTI FERMI NELLA PIANIFICAZIONE

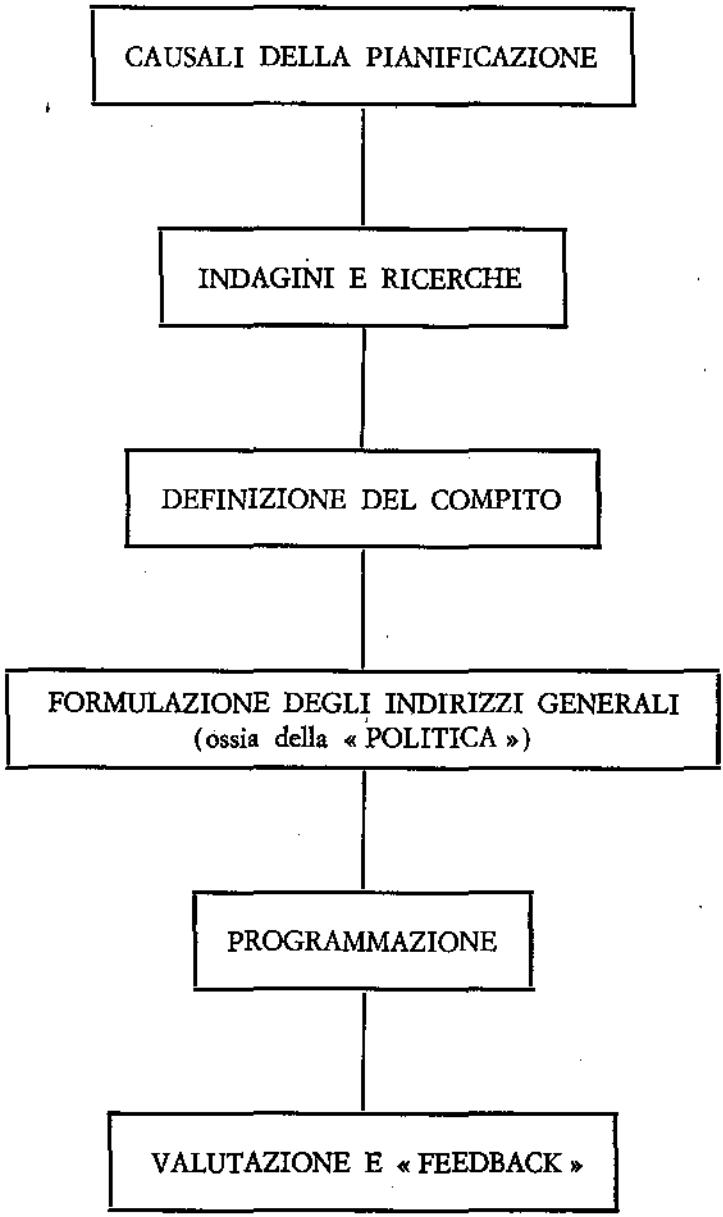
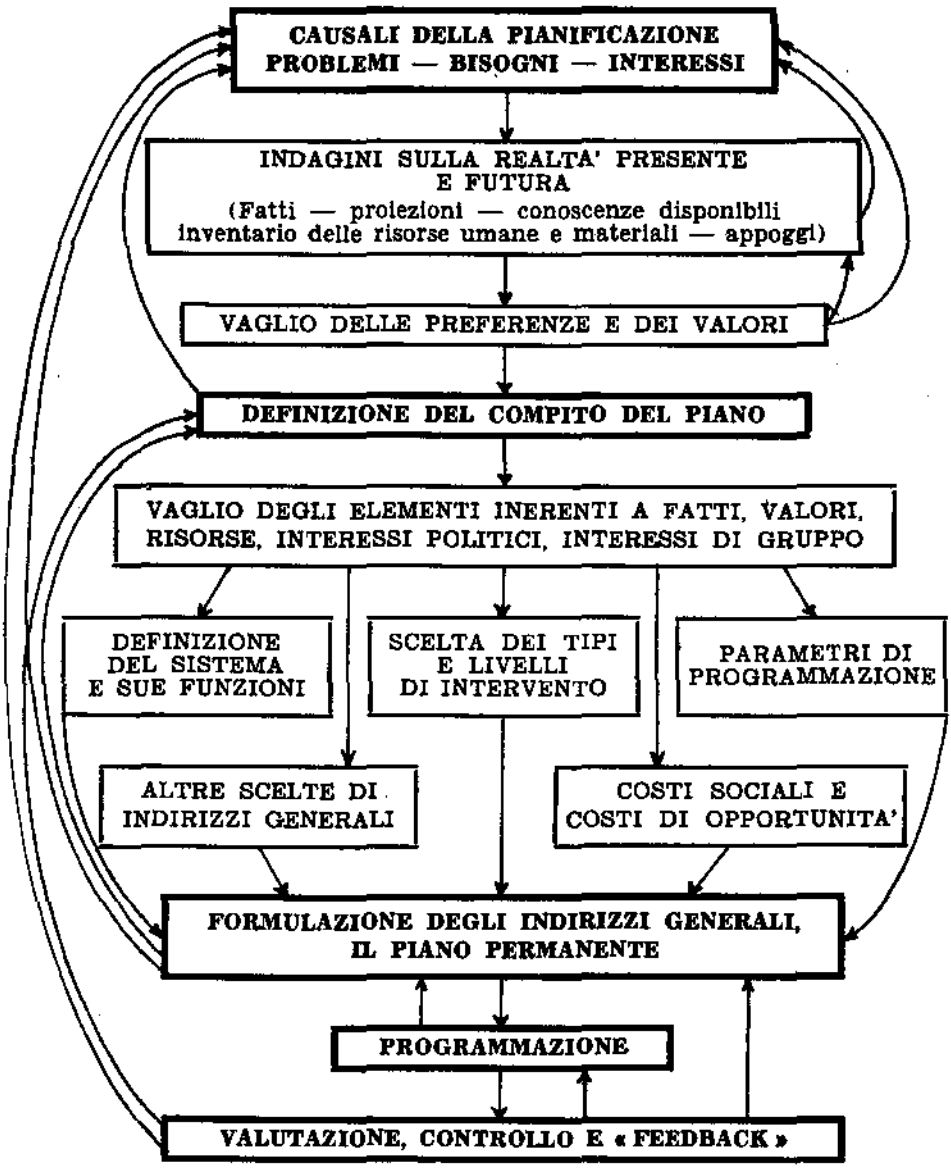


TAVOLA B - CERCHI E SPIRALI INTERSECANTESI: COME FUNZIONA LA PIANIFICAZIONE



tracciare un quadro alquanto più preciso delle questioni di fondo e delle circostanze che possono dare origine alla pianificazione: nel primo capitolo ne abbiamo già presentato un certo numero.

Dato che al momento non parleremo in particolare degli aspetti del procedimento che hanno a che fare con l'organizzazione di comunità, i gruppi di interesse o i risvolti politici, supponiamo semplicemente che uno o più pianificatori oppure un gruppo abbiano ricevuto l'incarico di occuparsi di un problema oltre ad avere appoggi sufficienti per cominciare. Supponiamo inoltre che il compito assegnato ai pianificatori o da essi assunto si presenti sotto forma di un problema, di un bisogno o di un interesse manifesto, o sia stato indicato a grandi linee come una situazione in cui occorra stabilire quali questioni vanno affrontate per prime, come nel caso in cui ci si trovi davanti a una situazione di grave disorganizzazione sociale o alla necessità di istituire i servizi sociali in una zona di risistemazione territoriale, e così via.

La decisione più importante e il maggior contributo che ci si attende dal pianificatore consiste in ciò che potremmo chiamare la *precisazione o definizione del compito del piano.* Tale « compito » viene precisato *collegando costantemente gli elementi di valutazione relativi agli aspetti della realtà sociale attinenti al problema con le preferenze della collettività interessata.* Ciascuno di questi due fattori influenza e modifica la percezione dell'altro, per cui la « definizione del compito » consiste nell'integrarli l'uno con l'altro. Dai risultati di tale integrazione derivano nella pianificazione sociale una quantità di altre cose.

Parlando di pianificazione si diceva abitualmente che all'inizio ci si trova di fronte a certe « mete » o « obiettivi » già dati. Se è così si potrebbe in realtà concepire la funzione del pianificatore come un processo deduttivo consistente nel valutare ostacoli e risorse e di qui programmare un metodo per raggiungere lo scopo. Analogamente se si afferma che la pianificazione cerca di soddisfare certi « bisogni », come se questi fossero l'espressione individuale di mete sociali già stabilite e prontamente riconoscibili, si tende ad avere una visione statica di ciò che essenzialmente è invece una realtà molto instabile e complessa.

In effetti i « bisogni » sono definizioni date dalla società per rappresentare l'idea che si ha in un dato momento storico di ciò che occorre a un individuo o a un gruppo per poter svolgere un ruolo, far fronte a un impegno, partecipare adeguatamente a un'attività di carattere sociale, mantenere un livello sufficiente di energia e di produttività. I « bisogni » sono fatti biologici interpretati attraverso la cultura che ne integra in misura notevolissima il significato, al punto che il loro nucleo universale, quello fisso perché appunto di carattere biologico, ne rappresenta solo una piccola parte.

Il bisogno viene quindi definito tenendo presente ciò che un'istituzione sociale o la società in senso lato si aspettano da un individuo o da un gruppo, e anche le risorse e le possibilità atte a far sì che tale aspettativa entro certi limiti sia realistica. Definire il bisogno significa valutare se il prezzo sociale o economico da pagare per soddisfarlo è giustificato in vista dei risultati che è lecito attendersi. Insomma un giudizio di valore rientra nella definizione.

Così dire che si ha come meta quella di « soddisfare » certi bisogni significa addentrarsi in un calcolo complicato avente per oggetto l'uomo: e non partire da un « dato » fisso e già definito. Le mete derivano dal concetto che si ha di certi bisogni e nello stesso tempo aiutano a precisare tale concetto. Per questa ragione siamo orientati a ritenere che definire il compito del piano significa precisare opportunamente *l'idea* che si ha del *compito in rapporto al bisogno,* precisare cioè l'idea guida del piano, in cui il compito e i bisogni sono strutturati insieme e ognuno influenza e modifica l'altro. Solo perché questa espressione sia in forma scritta che orale suona piuttosto goffa abbiamo preferito usare la frase *definizione del compito del piano,* che è meno completa.

Quasi tutte le dichiarazioni sugli scopi che si vogliono raggiungere che si fanno all'inizio di un'attività di pianificazione sono da questo punto di vista delle dichiarazioni assai complicate. Una volta fatte è terminata — per lo meno temporaneamente — gran parte delle discussioni sui valori e la definizione delle precedenze da dare alle questioni sociali. In effetti a questo punto la realtà sociale è già stata in gran parte valutata. La definizione del compito del piano è l' « idea-forza » nella pianificazione, secondo la frase di Costantino Doxiadis per darci la chiave del « codice » con cui il pianificatore mette ordine nelle sue conoscenze e attività.[1]

Il fatto dunque di dare importanza come prima fase alla precisazione del compito del piano possiamo vederlo come un tentativo di rendere l'intero procedimento un atto deliberato e consapevole. Cominceremo spiegandone l'importanza e poi passeremo a parlare dei suoi due elementi principali, vale a dire *l'analisi dei fatti attinenti al piano* (in questo capitolo) e la *valutazione delle preferenze* (al capitolo IV).

IMPORTANZA DI DEFINIRE IL COMPITO DEL PIANO

La storia recente dei servizi sociali in America offre una serie di esempi impressionanti dell'importanza di questo elemento nella pianificazione.

---

[1] C. A. Doxiadis, « Learnig How to Learn », The *Saturday Review,* January 1, 1966, p. 107.

DALLA REPRESSIONE DELLA DELINQUENZA ALLO SVILUPPO DEI SERVIZI PER I GIOVANI

Un tempo la polizia, i tribunali e gli istituti di correzione che si occupavano dei minori che avevano commesso dei reati o che per altri versi risultavano ribelli all'educazione ritenevano che il loro lavoro fosse quello di controllare e punire gli elementi devianti in modo da proteggere il resto della collettività. I colpevoli venivano visti come gente che volontariamente e deliberatamente aveva commesso un'azione illecita oppure come gente che sfruttava la comunità e che pertanto meritava una punizione che servisse da freno. Un « pianificatore » dell'Ottocento, se fosse esistito in questo campo, avrebbe studiato se la polizia era efficiente nell' arrestare i criminali, se la macchina giudiziaria funzionava bene nell'emettere le sentenze e se c'erano abbastanza luoghi di detenzione impostati in modo da scoraggiare i colpevoli. E' vero che alcune persone che operavano in tale sistema lavoravano fin da allora basandosi su idee un po' diverse, ma le decisioni della collettività al riguardo erano guidate da un accordo di vedute pressoché generale.

Durante la seconda metà del secolo scorso per una serie di influssi diversi che qui non occorre riepilogare si arrivò alla convinzione che era necessario definire i minori delinquenti in maniera un po' differente dagli adulti che infrangevano la legge e dare loro una possibilità di essere rieducati e riabilitati. Per loro il problema derivava da mancanza di educazione oppure da un'educazione sbagliata, e si poteva individuare e colmare tale lacuna. Il colpevole venne ritenuto capace di accettare aiuto. I tribunali per i minori inventarono per lui uno status giuridico che non era infamante (« minore disadattato ») e rinforzarono sia i servizi di libertà assistita che le risorse istituzionali specializzate. Molta importanza venne data alla rieducazione del carattere e alla formazione professionale. Anche qui in alcuni casi si fece anche di più e in altri non si misero mai del tutto in pratica queste teorie: ma si ebbe almeno una guida per indirizzare la politica generale e i programmi svolti in questo campo.

Gradatamente, a partire dalla fine degli anni venti ma in specie dopo la seconda guerra mondiale, tali indirizzi generali si arricchirono di idee nuove tratte dalla sociologia e dalla psicologia — in particolare dalla psicanalisi — anche a causa dei cambiamenti che contemporaneamente stavano avvenendo nell'etica sociale. La « base delle operazioni » nella lotta alla delinquenza andò spostandosi dalla rieducazione del carattere e riqualificazione professionale alla « terapia » del giovane criminale. Nelle premesse ideologiche di tali programmi si smise di considerare scontata la libertà di decisione (o gran parte di essa) da parte del criminale, per accentuare invece il lato « patolo-

gico » del suo comportamento e l'incapacità di agire diversamente. La maggior parte degli uffici di polizia e molti tribunali per i minori, per la loro stessa logica istituzionale, continuarono a svolgere il loro « cerimoniale » basandosi sulla pregiudiziale della libertà di decisione del delinquente, ma le autorità preposte al funzionamento dei servizi di libertà assistita, dei focolari, dei centri psico-pedagogici, delle case di rieducazione, furono incaricate di trattare i minori riconosciuti colpevoli seguendo la teoria che le forze sia ambientali che interne alla psiche dell'individuo creano degli schemi di comportamento di cui l'azione antisociale costituisce la normale conseguenza; e inoltre, che facendo anche solo uno sforzo minimo per cambiare il « fattore ambientale » dell'equazione si poteva cercare di ottenere un cambiamento di personalità sufficiente per essere sicuri che il giovane si sarebbe in futuro normalizzato. Perché era questa l'idea fondamentale: aiutare una personalità disturbata o non socializzata a raggiungere controllo e razionalità sufficienti per normalizzarsi e cominciare con l'ipotesi che tali personalità avevano bisogno di essere curate per potervi riuscire.

Anche qui stiamo semplificando assai. Per ognuna di queste teorie vi furono opposizioni e variazioni mentre gli studi più importanti fatti su tale argomento sono stati assai più complessi di quanto questa sintesi ci permetta di rilevare.[2] Ma queste erano le idee cui si ispiravano la maggioranza degli operatori di molti enti e inoltre il lavoro delle commissioni, dei comitati, i piani e le ipotesi di programma dei dirigenti di tali organizzazioni.

L'applicazione alla delinquenza di una teoria sociologica nota come la « teoria dell'anomia » segnò il passaggio a una nuova fase. Sviluppata e modificata da Richard A. Cloward e Lloyd E. Ohlin in « *Delinquency and Opportunity* » e poi da essi utilizzata per un documento intitolato « *A Proposal for the Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities* »[3] (« una proposta per prevenire e controllare la delinquenza aumentando le occasioni di riabilitazione »), * tale teoria sosteneva che:

---

[2] Una presentazione più ampia delle trasformazioni che si sono avute nelle teorie relative al problema della delinquenza, e una descrizione più dettagliata delle conseguenze per i servizi sociali a favore dei delinquenti in seguito ad una ridefinizione del compito del piano, la si può trovare in Alfred J. Kahn, « Social Work and the Control of Delinquency », *Social Work*, 10, No. 2 (April, 1965), pp. 3-13, e inoltre nel suo « Trends and Problems in Community Organization », in National Conference on Social Welfare, *Social Work Practice*, 1964 (New York: Columbia University Press, 1964), pp. 3-27, o in « From Delinquency Treatment to Community Development », in P. F. Lazarsfeld, W. H. Sewell, e H. L. Wilensky (a cura di), *The Uses of Sociology* (New York: Basic Books, 1967).

[3] Richard A. Cloward e Lloyd E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1960) e *A Proposal for the Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities* (New York: Mobilization for Youth, 1961).

* Si intende, attraverso un forte aumento dei posti di lavoro e delle borse di studio

> « spesso il comportamento delinquenziale è originato dal fatto che le possibilità di vivere come gli altri elementi della società sono limitate, e pertanto la delinquenza non significa mancanza di interesse a conformarsi a ciò che la società richiede, ma proprio il contrario: il desiderio di aderire alle aspettative della società diventa esso stesso la causa del comportamento delinquenziale se le possibilità per farlo non esistono o sono limitate ».[4]

Pertanto, secondo il piano della « Mobilitazione per la gioventù », « al fine di ridurre l'incidenza del comportamento delinquenziale o di riabilitare le persone già coinvolte in tali schemi di comportamento, *dobbiamo fornire le risorse sociali e psicologiche che rendono possibile l'uniformarsi* alle aspettative della società ». Ora, al posto dell'importanza che nei programmi contro la delinquenza si era sempre attribuita alla consulenza individuale e al trattamento sotto la guida dello psichiatra, diventavano essenziali programmi quali l'orientamento e l'addestramento professionale, il collocamento al lavoro e i servizi culturali che avrebbero aumentato le capacità dell'individuo di partecipare a una vita sociale più ampia. E in realtà i programmi « terapeutici » divennero secondari rispetto a questi che furono visti come misure per prevenire la delinquenza.

Inoltre, nell'affrontare il problema dei giovani svantaggiati o « emarginati », l'orientamento adesso preferito era quello di chiedersi che cosa ci fosse nelle scuole, negli uffici di collocamento, negli enti di servizio sociale che faceva degli esclusi, laddove un tempo ci si domandava soltanto perché questi giovani non si normalizzavano o come fare per renderli capaci di adattarsi.

Per dirla con parole un po' diverse e cioè nel linguaggio di chi non legge i trattati di sociologia, i ragazzi di strada che nei ghetti urbani si riuniscono in bande e sono costantemente in guerra con la polizia vengono definiti « emarginati » invece che « teppisti » * e la società rivolge adesso la propria

---

destinate ai giovani di famiglie povere e appartenenti per lo più a minoranze razziali ed etniche della popolazione americana, favorendo con appositi programmi educativi e di addestramento professionale l'elevazione del loro livello culturale, e inoltre migliorando le loro occasioni di rapporti sociali attraverso l'istituzione di speciali servizi (in particolare i « centri sociali ») nei ghetti urbani e nelle zone rurali più depresse degli Stati Uniti. Tali programmi, in parte gestiti dagli stessi destinatari dei servizi, come appunto nei centri sociali organizzati dalle amministrazioni locali col concorso di rappresentanti delle comunità di base e finanziati con fondi del governo federale, fanno parte del piano « *Mobilization for Youth* » (« mobilitazione per la gioventù »), che a sua volta rientra nel più vasto programma della « guerra alla povertà ». *(N.d.T.)*.

[4] Cloward e Ohlin, *A Proposal for the Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities*...

* In inglese, rispettivamente « *pusth-outs* » (« spinti fuori ») e « *drop-outs* », che in realtà non ha il significato gravemente dispregiativo dell'italiano « teppista », ma indi-

attenzione alle forze che li respingono, mentre un tempo si guardava ai respinti solo come a un gruppo che aveva bisogno di cure.

E' ovvio che questi cambiamenti non sono stati provocati solo da teorie ma dalle forze sociali che le hanno sostenute e convalidate. Così all'inizio dell'amministrazione Kennedy, mentre continuavano le attività di base dei programmi di igiene mentale e di assistenza all'infanzia di tipo tradizionale, venne anche creato un organismo nuovo, chiamato « Comitato del Presidente per la lotta alla delinquenza minorile e alla criminalità », come strumento per convogliare questo nuovo tipo d'azione, che a sua volta si basava su una ridefinizione del compito da affrontare.

In sedici città gruppi locali di cittadini considerarono da un punto di vista nuovo i fatti e le tendenze che si verificavano in tale campo e cercarono di sviluppare piani di due, tre o cinque anni per assistere i loro giovani nel quadro generale della « teoria delle possibilità » che abbiamo descritto prima. Dato però l'ambiente sociale circostante e la necessità di tener conto di un più vasto sistema di servizi sociali che dava la massima importanza al trattamento e alla detenzione dei giovani delinquenti, tali gruppi non trascurarono completamente ciò che era stato fatto nel passato. Cercarono piuttosto di migliorare i programmi per il trattamento dei soggetti da assistere organizzando i « servizi di aiuto diretto », e cioè andando a cercare i giovani che non potevano rivolgersi agli enti finché questi erano impostati in un certo modo e adattando le tecniche di trattamento alle categorie sociali, economiche ed etniche da assistere. Inoltre essi tentarono di mettere in pratica le proposte di coordinamento dei servizi e integrazione dei casi elaborate da coloro che avevano criticato gli attuali schemi di organizzazione assistenziale. Tuttavia il loro programma si basava essenzialmente sull'orientamento e addestramento professionale, collocamento al lavoro, servizi educativi e offerta di nuovi tipi di esperienze di socializzazione. E questo perché il problema, lo ripetiamo, era stato definito come mancanza della possibilità di entrare in contatto con le risorse, conoscenze, capacità, abitudini e atteggiamenti atti a risolverlo.

Dunque l'attenzione si era spostata dal controllo alla rieducazione e poi al trattamento dei giovani delinquenti e da qui allo « *sviluppo della gioventù* ». Una volta avvenuto questo passaggio, nella maggior parte di tali città venne deciso che i nuovi programmi non dovevano essere affidati a magistrati, personale dei servizi di libertà assistita, psicologi, assistenti sociali delle « gangs » minorili o degli enti di servizio sociale familiare. Anche essi do-

---

ca — tuttavia con una notevole sfumatura di biasimo — l'adolescente che ha abbandonato la scuola e non vuole inserirsi nel mondo del lavoro. *(N.d.T.)*.

vevano tutti fare la loro parte, ma dovevano essere istituiti anche dei nuovi raggruppamenti di cittadini interessati allo sviluppo dei giovani al fine di appoggiare e operare i nuovi programmi. In molte città o parti di esse i tradizionali « consigli di assistenza della comunità » si trovarono ad essere totalmente eclissati o asssunsero funzioni secondarie mentre la « Mobilitazione per la Gioventù », l' « Azione per lo Sviluppo della Comunità di Boston », l' « Haryon », l' « Azione per la Gioventù degli Appalachi » e altre organizzazioni assumevano il comando delle operazioni.[5]

Si era dunque verificata una nuova definizione del « compito del piano », e ciò che ne venne fuori furono strategie nell'azione sociale, metodi nell'impostazione dei servizi, organizzazioni per patrocinarli, individuazione del pubblico che poteva accedervi, organici del personale ed altro ancora, che erano nuovi anch'essi. Inoltre le variazioni delle caratteristiche più dettagliate relative al compito del piano nelle città scelte per l'esperimento del Comitato presidenziale, e dei fondi assicurati per impostare i piani stessi, portarono a loro volta a delle diversificazioni nello sviluppo dei piani abbastanza importanti da individuare e caratterizzare ciascuno di essi.

In parecchi di essi venne accentuato il fattore della partecipazione della comunità alla pianificazione per scopi chiaramente di terapia sociale, ma in quello di Haryon che vedeva la « mancanza di potere » dei negri al centro dei problemi della gioventù di Harlem si diede un posto centrale nel piano all'addestramento e all'organizzazione a fini di partecipazione politica.

Nella maggior parte di queste città maggiore importanza venne data al miglioramento dei programmi di educazione e di avviamento al lavoro per assistere meglio i giovani fino allora emarginati, ma in molte di esse ci si propose come obiettivo di effettuare dei cambiamenti istituzionali di più vasta portata e ci si trovò quindi a lottare non solo per migliorare tali sistemi ma anche per poter svolgere un ruolo di controllo della politica educativa, assistenziale, edilizia o del collocamento. Nel farlo ci si rese conto di quanto fosse artificiosa la pretesa che un programma per *i giovani* potesse aprire nuove occasioni o « mutare la struttura delle occasioni » (che era il nuovo e attraente slogan della « Mobilitazione per la Gioventù »). Non doveva essere invece questo un programma per l'intera comunità?

New Haven definì il proprio progetto di collocamento dei giovani nell'ambito generale dei piani e delle proiezioni relative a tutta la mano d'opera locale e ne venne fuori con qualcosa del tutto diverso dai piani che affron-

---

[5] Vedi bibliografia dettagliata in Kahn, « From Delinquency Treatment to Community Development », *op. cit.*

tavano i bisogni della gioventù svantaggiata e delinquente come se l'economia dei quartieri da cui questa proveniva fosse indipendente dall'economia della intera città o della regione. Parecchi pianificatori ritennero necessario o di attaccare o di ignorare i servizi tradizionali di assistenza (consulenza e trattamento individuale, lavoro di gruppo) al fine di dimostrare che il proprio lavoro stava alla base di tutto e richiedeva cambiamenti istituzionali. Altri considerarono i servizi di assistenza individuale, i programmi di base per l'istruzione o la formazione professionale e certi singoli cambiamenti più radicali come aspetti reciprocamente collegati di un approccio globale al problema. I pianificatori di New Haven videro l'educazione e l'addestramento al lavoro come l'elemento centrale del « programma di apertura delle occasioni » e decisero di utilizzare la consulenza e il trattamento individuale per favorire l'accesso e l'utilizzazione di tali servizi da parte degli interessati.

Ormai abbiamo illustrato la nostra tesi, e cioè che definire e ridefinire il compito del piano, nonché la variabilità di tale ridefinizione, comporta conseguenze ben visibili per i piani sociali che ne risultano. A loro volta tali piani danno origine a programmi operativi ampiamente diversificati, come lo è la proporzione relativa delle varie categorie professionali che vi vengono impiegate e i criteri di reclutamento del personale.

Possiamo documentare questa osservazione anche con quanto è avvenuto nel 1964 e 1965. Proprio mentre molte di queste comunità si cominciavano a muovere per « mobilitare le occasioni » (modificando i propri piani lungo la strada), ci fu un cambiamento a livello nazionale. Per ragioni fondamentali di carattere sociale, la definizione del compito venne ad essere mutata. Non più la delinquenza minorile ma la povertà divenne il problema centrale. Inoltre non si doveva semplicemente alleviare bensì « vincere » la povertà. Adesso quindi coloro che facevano i piani locali per la lotta alla povertà — sbarazzati dal presupposto che i punti più adatti da cui partire fossero la delinquenza minorile e non una specifica prevenzione di tale delinquenza — potevano prendere in considerazione una strategia più completa di sviluppo della comunità o perfino andare anche più in là, a seconda della concezione che essi avevano delle cause che stanno alla base della povertà.

I « Programmi di Azione per la Comunità » sostenuti dall' « *Office of Economic Opportunity* » assorbirono ben presto i vari progetti di « mobilitazione delle occasioni per la gioventù ». Furono intensificati i programmi di collocamento al lavoro e di riforma dell'istruzione per i giovani, ma collocandoli in un contesto assai più ampio. Il « Comitato del Presidente per la Delinquenza e la Criminalità giovanile » si trovò così ad avere un compito alquanto più limitato che si accentrava di nuovo sulla devianza individuale e di gruppo, e sviluppò quindi un programma « correzionale » più specifico

che cercò tuttavia di realizzare tenendo presente ciò che avveniva in genere nell'ambiente esterno.

« Compito », fatti e valori

Anche se le espressioni « definizione del compito del piano » o « idea del compito in rapporto ai bisogni » possono essere poco usate, è abbastanza noto ciò che significano come attività intellettuale. Infatti coloro che fanno piani per l'economia conoscono la differenza che c'è fra la decisione presa nel paese A di fare in modo che « il compito della politica economica sia di appoggiare la piena occupazione senza provocare l'inflazione » e quella del paese B il quale annunzia che « il compito più importante dell'attuale piano quinquennale... (sarà) di assicurare un'ulteriore notevole espansione della industria... ».

Rein e Miller per esempio hanno descritto le conseguenze derivanti dai possibili diversi modi di precisare il compito di una politica di lotta alla povertà.[6] Se la questione è vista come un problema di disuguaglianze si darà importanza alla ridistribuzione di beni; se invece è vista in termini di carenza dei servizi indispensabili si insisterà sulla creazione delle strutture adatte. Se la si definisce come « mancanza di mobilità » si cercherà di « creare le occasioni » per la mobilità sociale e professionale, ma se ci si preoccupa della stabilità sociale si insisterà sui programmi di rieducazione e riabilitazione. Analogamente altre definizioni condurranno a proporre altri tipi di « strategie ».

In un rapporto sul programma della « Mobilitazione per la Gioventù » si osserva quanta importanza abbia avuto per i programmi di un certo ente il fatto di averne progressivamente ridefinito il compito, spostandolo dalle attività che prendevano in esame solo i singoli casi, al lavoro coi gruppi, alla organizzazione di comunità e infine all'azione sociale.[7]

In un altro, delle Nazioni Unite, si descrivono le conseguenze del fatto di avere via via aggiornato per un certo periodo il compito della pianificazione economica in Polonia.[8] Nell'opera di un esperto di analisi economica

---

[6] Martin Rein e S. M. Miller, « Poverty, Policy and Purpose: The Dilemmas of Choice », in Leonard H. Goodman (a cura di), *Enconomic Progress and Social Welfare* (New York: Columbia University Press, 1966) pp. 20-64; Martin Rein, « Social Science and the Elimination of Poverty », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIII, No. 3 (May, 1967), pp. 146-163.

[7] Mobilization for Youth, « Action on the Lower East Side », (New York: 1964, ciclostilato), pp. 68-69.

[8] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Planning for Balanced Social and Economic Development: Six Country Case Studies* (New York, 1964).

si dimostra come la pianificazione economica della Gran Bretagna sia diventata più logica e coerente perché si è approfondita la definizione del compito cui doveva assolvere (sviluppo, piena occupazione evitando l'inflazione, ecc.).[9] Altri autori notano che il concetto che si ha del compito del piano si riflette perfino nelle disposizioni istituzionali messe in opera per il piano stesso.

D'altra parte si riconoscono subito tutti quei progetti che sono destinati a restare inefficaci perché i compilatori non hanno voluto o potuto appianare le concezioni contrastanti cui si ispiravano e che quindi hanno concluso il loro lavoro senza aver trovato un punto di riferimento comune che servisse poi da guida.

E' chiaro dunque che definire e ridefinire il compito del piano riveste un'importanza cruciale e può offrire l'occasione sia per fare un lavoro costruttivo che un lavoro sterile. Nel linguaggio dell'analisi dei sistemi diremmo che lavorando a definire il compito possiamo introdurre una nuova « trama » nel piano estrapolandone gli elementi oltre i limiti della realtà come essa viene attualmente percepita.

Formalmente la definizione del compito del piano si basa su ciò che appare evidente: cioè sui fatti così come stanno e su quel che si cerca di ottenere. Ma coloro che avviano, eseguono e cercano di completare un piano devono sempre badare anche agli aspetti meno evidenti, e cioè a quello che la definizione può significare, a quello che in effetti significa, e a dove può condurre, al di là degli scopi già dichiarati e delineati.[10]

In questo libro avremo l'occasione di riparlare di tali questioni. Ora siamo in grado di considerare gli *elementi* che rientrano in qualunque tentativo sistematico di definire il compito del piano come parte del procedimento con cui si attua la pianificazione.

Come abbiamo indicato prima, il compito si definisce in base a una valutazione delle componenti della realtà sociale in un contesto fatto di valori e preferenze. Tuttavia *il fatto che la pianificazione (come indicato nel grafico B) abbia il carattere di un movimento oscillatorio e a spirale rende complicata la descrizione del fenomeno. Possiamo cioè presentare la fase di studio e raccolta dei dati: a) come un aspetto della definizione del compito del piano, oppure b) come parte dello sviluppo di una politica, c) nel contesto della programmazione o d) in riferimento alla valutazione. In altrettanti di-*

---

[9] Everett E. Hagen, *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963), Cap. 10.

[10] Vedi prefazione di Bertram M. Gross, « The "Drifting Cloud" of Guided Development », in John Friedman, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue* (Syracuse: Syracuse University Press, 1965, edizione in brossura).

versi contesti rientrano le questioni che si riferiscono a valori e preferenze. Naturalmente ciascuno di tali elementi svolge un ruolo un po' differente in ognuna di queste fasi della pianificazione. Poiché quindi dobbiamo decidere se ripetere più e più volte le stesse cose o scegliere a nostro solo giudizio la presentazione che ci appare più opportuna, seguiremo questa seconda via e parleremo di ricerche e raccolta dei dati nonché della questione delle preferenze collegandole al problema della definizione del compito del piano. Nelle parti successive del volume vi accenneremo soltanto, pur sapendo che in certi casi si definisce il compito della pianificazione senza alcuna ricerca o quasi, rimandando di solito lo studio sistematico delle preferenze e la raccolta dei dati al momento in cui si delineano gli indirizzi generali del piano (le « linee politiche ») oppure a quando si definiscono i programmi.

La nostra decisione di seguire questo metodo può avere il merito di dimostrare che sebbene ciò che molti studiosi dell'argomento definiscono come scopo venga ritenuto come già « prestabilito », esso invece deriva da calcoli e valutazioni e offre la possibilità di svolgere un lavoro creativo.

FATTI, PROIEZIONI E RILEVAZIONI SISTEMATICHE

Vista la gran quantità di testi e manuali di ricerca disponibili, non ci sarebbe bisogno di parlare a lungo su questo punto. Tuttavia la fase della pianificazione che richiede più tempo è in genere quella che potremmo chiamare l'indagine sugli aspetti della realtà attinenti al problema. Un problema, un bisogno, una preoccupazione, una promessa o uno scopo d'interesse generale per la società hanno provocato l'avvio del piano e adesso bisogna realizzare tutte o alcune fra le attività seguenti:

- definire in dettaglio il problema;
- « diagnosticare » le cause;
- identificare le teorie atte a illuminarlo;
- formulare una stima realistica dell'ampiezza e del raggio di azione che il piano dovrà avere;
- considerare i rapporti che legano le componenti del problema;
- proiettare nel futuro le variabili attinenti al problema;
- elencare le risorse disponibili e valutare quelle che occorreranno in seguito;
- calcolare il personale attualmente disponibile e quello potenzialmente utilizzabile in seguito;
- esaminare i diritti legali, le autorizzazioni, i precedenti attinenti alla questione;
- tradurre tutto ciò, se è il caso, in termini di suddivisioni geografiche e unità di tempo, ovvero suddividere tutta la materia servendosi di altre variabili essenziali;
- riunire le interpretazioni che altri hanno dato di tali questioni e valutarle;
- valutare le conseguenze di possibili interventi diversi.

Questo elenco pur essendo lungo non è completo perché nella pianificazione sociale molte sono le variazioni di livelli, contenuti e punti di partenza ed è evidente che questo fatto avrà delle ripercussioni sia su ciò che si ritiene conosciuto e prestabilito sia su ciò che deve essere ancora determinato o sperimentato per mandare avanti il processo di pianificazione.

Fare piani senza aver studiato abbastanza la realtà e i fatti sociali che hanno attinenza al problema significa fare dell'utopia oppure andare avanti alla cieca. Ma se si pianifica ammucchiando gran quantità di dati senza fissare dei criteri per stabilire quali di essi sono davvero attinenti al problema e in che ordine vanno valutati si fa del « ritualismo » inutile. In realtà non è possibile sapere quali fatti dobbiamo raccogliere e come valutarli senza fare attenzione contemporaneamente alla questione dei valori e delle preferenze. E' per questo motivo che iniziando ora a parlare dello studio dei fatti connessi al problema presenteremo la questione delle preferenze come una fase contemporanea a quella della definizione del compito del piano e che certamente interferisce con questa in termini di tempo. La raccolta dei dati e l'analisi delle preferenze riappaiono (e a volte si concentrano) nella fase di sviluppo degli indirizzi generali (cioè della « politica ») o in quella di programmazione che in un piano fanno seguito alla definizione del compito.

Riteniamo che possa risultare utile elencare sinteticamente e discutere alcuni dei metodi più comunemente usati per raccogliere dati e valutare i fatti attinenti alle questioni di cui ci si occupa, pur ammettendo senz'altro che: a) ciò che offriamo consisterà in poco più che una semplice elencazione di titoli di argomenti; b) tutta questa sezione potrebbe risultare non applicabile a qualsiasi attività di pianificazione; c) la raccolta di dati avviene spesso in un periodo successivo, non al momento della definizione del compito del piano.

Tuttavia cominceremo dando alcuni avvertimenti. Il pianificatore deve essere lui stesso a decidere quali dati gli servono:[11] le tabelle e i rapporti disponibili possono non dirgli ciò che ha bisogno di sapere. Ad esempio le statistiche sul volume della corrispondenza negli uffici postali non ci dicono in quanto tempo la posta viene distribuita e le cifre sulla popolazione scolastica non ci illuminano sulla qualità dell'istruzione. I dati sul chilometraggio totale delle autostrade non ci spiegano dove conducono queste strade.

Analogamente, anche se possiamo avere molti tipi di dati utili, è il sistema di valori e la struttura delle preferenze — argomenti che discuteremo nel prossimo capitolo — che ci indica quali siano più importanti. Quali

---

[11] Per esempio, Morton L. Isler, « Selecting Data for Community Renewal Programming », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIII, n. 2, (March, 1967), pp. 66-77.

aspetti della realtà dobbiamo comprendere con maggiore chiarezza perché sono i più significativi per le scelte che dobbiamo compiere? Qual è l'importanza di certi fatti nel processo decisionale e quanto dovremmo spendere per valutare la realtà in vista dell'effetto probabilmente limitato (oppure ampio) su ciò che verrà fuori dalla pianificazione?

Inoltre il pianificatore deve ricordare che anche in campi in cui sono disponibili una quantità di dati, non si tratta mai semplicemente di assommarli gli uni agli altri. Si conosce poco infatti delle dimensioni utili di questi dati. Secondo Tinbergen [12] perfino un Paese che possa affidarsi a 30 equazioni per la pianificazione economica deve basarsi su un largo margine di errore. Se sommiamo tutti gli indicatori attualmente disponibili non andiamo troppo lontano nello sforzo di comprendere le tendenze sociali, i costi e i benefici di misure di carattere sociale e la qualità di vita che si conduce nel nostro Paese.

Infine bisogna sottolineare il fatto che anche se le istituzioni ostacolano e bloccano in molti modi la nostra comprensione, ciò non significa che non usiamo la nostra intelligenza, né diminuisce il nostro dovere di affinarla sempre più.[13]

Le serie statistiche

E' raro che il pianificatore sociale possa lavorare senza disporre di dati demografici: dati statistici relativi alla situazione vitale di una popolazione (nascite, morti, aumento, matrimoni, divorzi, ecc.) e inoltre le caratteristiche e i livelli di vita (reddito, istruzione, risparmi, residenza, entità dei nuclei familiari, razza, religione, ecc.). Inoltre egli avrà spesso la necessità di conoscere le statistiche relative alle forze di lavoro, avere informazioni sull'incidenza delle malattie, disporre di fatti sull'utilizzazione delle risorse, la partecipazione ai programmi e la gestione dei servizi.[14]

Per fortuna mentre un tempo era necessario cominciare ogni volta da zero, adesso il miglioramento generale di ciò che potremmo chiamare « la contabilità sociale » ci offre regolarmente un tipo di dati assai utili e oppor-

---

[12] Jan Tinbergen, *Central Planning* (New Haven: Yale University Press, 1964), pag. 38.

[13] Harold L. Wilensky, *Organized Intelligence* (New York: Basic Books, 1967).

[14] Edward S. Rogers, *Human Ecology and Health* (New York: The Macmillan Company, 1960).

Per una sintesi generale delle serie disponibili in molti campi, per una revisione sostanziale, una critica e un programma di miglioramento degli indicatori, vedi Eleanor Bernert Sheldon e Wilbert E. Moore (a cura di), *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements* (New York: Russel Sage Foundation, 1968).

tuni. A volte potremo aver bisogno di integrarli con dati a livello locale. Spesso si tratterà di riordinare il materiale disponibile secondo certi particolari confini geografici che ci interessano, oppure di fare delle tabulazioni incrociate sui dati essenziali.[15] Le due fonti generali di dati sono il censimento generale della popolazione e le serie statistiche socio-economiche, oltre alle serie statistiche operative.[16] Queste ultime per la loro natura sono spesso nello stesso tempo degli indicatori di bisogni, se rapportati alle norme in vigore (vedi ad es. i dati sull'importo medio dei sussidi concessi in diversi Stati nel programma di assistenza alle famiglie bisognose con minori a carico: cioè l'A.F.D.C.).

Negli Stati Uniti il censimento della popolazione svolto dall'Ufficio per il censimento del Ministero del Commercio può essere considerato come una indagine permanente. L'ampiezza delle domande che vengono poste nel censimento decennale e inoltre i censimenti fatti nell'intervallo su campioni della popolazione e gli speciali censimenti locali o quelli su argomenti particolari, l'hanno trasformato dalla conta della popolazione fatta una volta ogni tanto in un eccellente quadro a sezione trasversale della composizione, caratteristiche ed esigenze della popolazione in genere e della relativa situazione di diversi sottogruppi: tale quadro in parte viene ad essere suddiviso in unità piccole quanto le voci del censimento che vengono poi raggruppate per zone più ampie e sono disponibili per ulteriori analisi in molte diverse forme. Per di più adesso possiamo analizzare rapidamente le tendenze a valutare gli « avvicendamenti » e i « cambiamenti » che avvengono in certe categorie.

Per illustrare le possibilità che offrono a livello nazionale, noteremo come una speciale tabulazione e rianalisi dei dati disponibili nell'ultima « Indagine generale sulla popolazione » dell'Ufficio del censimento, abbiano fornito il quadro più importante sulla povertà di cui possiamo disporre negli Stati Uniti e siano stati di immenso valore sia per il Consiglio Nazionale dell'Economia sia per l'« *Office of Economic Opportunity* » nel delineare i programmi della lotta alla povertà e altri piani di assistenza sociale.

Mollie Orshansky e i suoi collaboratori dell'Ufficio studi e statistiche

---

[15] Questo non è per ignorare il problema principale della mancanza di dati disaggregati anche quando è stata individuata la fonte dei dati stessi, per esempio i fatti che riguardano la popolazione non bianca suddivisi per livello di reddito ecc. Perciò discutiamo successivamente sia gli studi speciali che le nuove proposte per raccogliere i dati di carattere sociale.

[16] Malgrado la loro utilità come punto di partenza per il pianificatore e come dati di base, gli indicatori disponibili presentano molti limiti, come è stato riportato da diversi collaboratori di Raymond A. Bauer, in *Social Indicators* (Cambridge: The M.I.T. Press, 1966), specialmente da Albert D. Biderman, « Social Indicators and Goals », pp. 68-153.

della « *Social Security Administration* » hanno sviluppato una serie di analisi utili per la politica sociale basandosi anzitutto su certe particolari tabulazioni di dati disponibili nell'ultima « Indagine generale sulla popolazione », e poi su certe voci aggiunte al censimento. Ben presto, per accordo generale, funzionari ed esperti di pianificazione e politica sociale a vari livelli hanno cominciato a servirsi di questi rapporti e lo scambio di idee che ne è seguito ha dato spunto per ulteriori analisi.[17]

Particolarmente utile per individuare tendenze ed identificare problemi sono le analisi dei dati dei censimenti e altri dello stesso genere che vengono fatte da studiosi che lavorano nell'ambito delle Università e degli istituti di ricerca.[18] In genere questi studi guidano ed ispirano spesso le prime fasi della pianificazione ma non offrono dati sufficienti per l'intero processo.

Tutti gli enti pubblici federali, statali e locali, gli enti privati nazionali con compiti di coordinamento e molti enti privati a livello locale pubblicano delle *statistiche operative* che ci dicono molte cose utili per molti tipi di attività di pianificazione. Anche se ci si deve rifare spesso alle fonti originali per i dettagli e per fare confronti in riferimento alle situazioni locali, diverse compilazioni nazionali edite periodicamente e che pubblicano una selezione di dati forniscono un campione di statistiche operative (talvolta in unione con dati statistici di base sulle tendenze sociali), sufficiente per suscitare questioni pertinenti, per illuminare su certi punti, provocare indagini, incoraggiare la pianificazione e suggerire possibili direttive.

Una lettura attenta delle statistiche operative può provocare un inizio di pianificazione a uno dei livelli di cui abbiamo già parlato o può contribuire in modo rilevante a definire il compito del piano. Esempi:

— Se l'assistenza all'infanzia si effettua per lo più a mezzo di affidamenti familiari, che cosa significa il fatto che invece in un certo Stato si dia la massima importanza al ricovero in istituti?
— Perché la media di sussidi pagati dallo Stato per l'« Assistenza alle famiglie bisognose con figli a carico » è così bassa? Che cosa ci fa capire di questi programmi?
— In che modo i dati sulle caratteristiche di beneficiari dell'assistenza agli an-

---

[17] Vedi gli articoli di Mollie Orshansky, « Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bullettin*, 28, n. 1 (January, 1965), pp. 3-29; « Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty », *Social Security Bulletin*, 28, n. 7 (July, 1965), pp. 3-32; « Recounting the Poor - A Five Year Review », *Social Security Bulletin*, 29, N° 4 (April, 1966) pp. 20-37; « More About the Poor in 1964 », *Social Security Bulletin*, 29, n. 5 (May, 1966), pp. 3-38; « The Poor in City and Suburb, 1964 », *Social Security Bulletin*, 29, n. 12 (December, 1966), pp. 22-37.

[18] Per esempio, Donald J. Bogue, *The Population of the United States* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1959); Joseph S. Davis, « Implications of Prospective United States Population Growth in the 1960's », *Milbank Memorial Fund Quarterly*, XXXIX, n. 2 (April, 1961), pp. 329-349.

ziani, ai superstiti, agli invalidi ci illuminano sulla questione dei rapporti fra i servizi sociali e i programmi di integrazione del reddito?

— Perché, visto che il tasso di mortalità infantile è del 18,3 per 1000 nati vivi nel dieci per cento di province negli Stati Uniti, vi sono in altre province 30.000 casi in più all'anno di bambini deceduti?

Molto lavoro di pianificazione richiederà che si raccolgano le statistiche operative utili sia dai rapporti nazionali che dalle fonti di informazione locali e di ciascuno Stato, e che si facciano dei confronti. I dati operativi suscitano questioni, talvolta offrono degli schemi di comportamento, illuminano sulle lacune e servono a caratterizzare un programma o un servizio. Naturalmente bisognerà osservare alcune elementari precauzioni: la raccolta dei dati potrebbe essere incompleta, imprecisa o non obiettiva; le relazioni potranno essere di tipo tradizionale e quindi non rilevare certe importanti tendenze sociali o le principali caratteristiche dei programmi; oppure potrebbero essere dirette più a fini di amministrazione, relazioni pubbliche, o analisi delle mansioni di un ente che ad analizzare accuratamente un programma; ciò che appare come una « tendenza » potrà essere dovuto in realtà a un cambiamento tecnico nel sistema con cui vengono compilati i rapporti. Nel campo delle statistiche del lavoro questo problema fu illustrato nel 1967 da una relazione del Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti su un'indagine speciale svolta in dieci « ghetti » urbani, in cui venne rilevato che: « la disoccupazione — o la sottoccupazione — nei quartieri poveri delle città è talmente più grave che in tutto il resto del Paese da rendere del tutto irrilevanti le misure adottate a livello nazionale per la disoccupazione ». Il problema dei ghetti urbani dove la percentuale di disoccupati è il triplo della media nazionale di solito risulta occultato perché le relazioni riportano la media dei dati relativi alle zone di alta e di bassa occupazione e perché non indicano l'occupazione saltuaria, quella con bassi salari né il numero di persone che sono disoccupate perché troppo scoraggiate per poter restare nel mercato di lavoro.[19]

Nel dimostrare la necessità che si guardi con una certa cautela ai rapporti statistici e si abbia la capacità di analizzarli, Burton Weisbrod osserva che anche se certi provvedimenti di carattere educativo potrebbero risolvere il problema dell'occupazione per un ragazzo che abbia abbandonato gli studi, estendere le stesse misure a tutti quelli che non finiscono la scuola significherebbe probabilmente aumentare la disoccupazione di coloro che hanno invece ottenuto un diploma. E badando non tanto agli aspetti strutturali del

[19] United States Department of Labor, « A Sharper Look at Unemployment in United States Cities and Slums » (Washington, D.C.: The Department of Labor, 1967, opuscolo).

lavoro giovanile quanto a quelli della « domanda aggregata », Weisbrod sostiene quindi la necessità che venga fatto uno studio più accurato della concentrazione di disoccupati (per età, per zona geografica, per razza, ecc.).[20]

Si stanno discutendo attualmente certe proposte intese ad accrescere la utilità dei dati statistici disponibili combinando, con l'uso di calcolatori, le serie che si riferiscono a individui singoli: ma non è possibile metterle in pratica perché si teme che esse provochino ingerenze nella vita privata della gente e concentrazione di potere nelle mani di alcuni.[21]

Due problemi sono stati illustrati da esperti in alcuni rapporti recenti. Il primo riguarda la questione della crescente decentralizzazione del lavoro statistico nel Governo federale. Al momento attuale ventuno organizzazioni svolgono importanti attività in campo statistico. Le quattro maggiori (l'Ufficio del Censimento, quello delle Statistiche del Lavoro, l' Istituto Statistico Nazionale e l' Ufficio per le Ricerche Economiche, di cui gli ultimi due fanno parte del Ministero dell'Agricoltura) gestiscono il 60% del bilancio federale per le rilevazioni statistiche (che nel 1967 è stato di 125 milioni di dollari), cioè il 10% in meno delle quote assegnate alle stesse organizzazioni dieci anni prima su un bilancio inferiore. Tale bilancio salirà ben presto a 200 milioni e la decentralizzazione verrà accelerata.

Un secondo problema anche più importante sta nel fatto che i mezzi tecnici sono diventati antiquati. La pubblicazione dei dati, che è l'unico modo per rendere utilizzabili le informazioni, richiede inevitabilmente che essi vengano sintetizzati: si perdono così i dettagli da cui sono stati tratti i dati, mentre ritabulare i dati originali è un lavoro costoso e difficile. Quindi:

> « Le informazioni su aspetti collegati della stessa unità sono raccolte da organizzazioni differenti, e sono tabulate e riassunte su basi differenti e ineguali, col risultato che si perdono le informazioni disponibili originariamente e la qualità delle analisi viene ad essere seriamente compromessa...[22]

Se ci fosse un'organizzazione centrale che avesse il compito di accumulare ed elaborare tutti i dati, questo consentirebbe sia un'efficienza di gran lunga maggiore che un miglioramento nell'analisi dei dati. Non occorrerebbe rinunziare al decentramento della raccolta, dell'analisi e della pubblicazione dei dati nella misura ritenuta desiderabile se nello stesso tempo si provve-

---

[20] Burton A. Weisbrod, « Preventing High School Dropouts » in Robert Dorfman (a cura di), *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965), pp. 117-171.

[21] Vedi *Report of the Task Force on the Storage of and Access to Government Statistics* (Washington, D. C.: Bureau of the Budget, 1966). Le possibilità sono state indicate da Carl Kaysen, « Data Banks and Dossiers », *The Public Interest*, n. 7 (Spring, 1967), pp. 52-60.

[22] Riassunto da Kaysen, *op. cit.*, Citazione da pag. 54.

desse anche a integrare e ad accumulare tutti i dati in forma accessibile in una specie di « banca ». Badando soprattutto ad avere una « raccolta sistematica e su vasta scala di dati demografici, economici e sociali », in tale banca si potrebbe fare a meno di dossiers della polizia e dell' F.B.I., di cartelle personali e di « altre informazioni di carattere dettagliato e personale ».[23]

Poiché sarebbe necessaria una codifica individuale per riunire insieme dati provenienti da fonti differenti, anche quando venga utilizzato un campionamento, i timori al riguardo sono giustificabili, ma coloro che hanno fatto questa proposta sostengono che c'è anche modo di proteggersi dalle indiscrezioni stabilendo che cosa elencare, chi avrebbe accesso alle informazioni, avendo revisori permanenti, controlli su chi utilizzasse i dati ecc. Certamente risolvendo i problemi sia di tecnica che di politica che troviamo in questo campo si faciliterebbe e migliorerebbe l'accesso ai dati utili per la pianificazione sociale.

Studi e indagini speciali

Sia l'ampiezza che le manchevolezze delle attuali serie statistiche[24] rendono inevitabile che nella maggior parte degli studi per la pianificazione i dati utili per stimare la preponderanza di un « bisogno » o per valutare un problema, la sua gravità, la sua diffusione, vengano raccolti appositamente e venga impostata in maniera autonoma l'analisi sull'utilizzazione del servizio e l'attuazione degli indirizzi generali. Soprattutto in questi studi bisogna ricercare per proprio conto gli indicatori di efficienza, o per lo meno il rapporto in cui il modello del servizio sta con la realtà operativa. Se poi c'è da studiare anche la questione del coordinamento, dell'integrazione fra i casi e del controllo delle responsabilità, saranno senz'altro necessari degli studi speciali per poter raccogliere informazioni valide.

Non occorre che specifichiamo tutte le possibilità. L' intero repertorio degli strumenti della ricerca sociale rientra in questi casi. Tanto per fare un esempio: talvolta occorrerà concentrarsi sul modo con cui qualcosa funziona o non funziona, così da provocare questioni oppure delle direttive utili per uno studio più sistematico, o anche per documentare la necessità di adoperarsi per delineare una nuova politica sociale. Qui è pure possibile usare il metodo impostato sullo studio della casistica.[25]

---

[23] *Ivi* pp. 55-56, in riferimento a *Task Force on the Storage of and Access to Governmental Statistics.*

[24] Vedi Biderman *op. cit.* I limiti e i rischi di usare le serie statistiche normali per valutare la distribuzione del reddito sono stati dimostrati efficacemente da Richard M. Titmuss, *Income Distribution and Social Change* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1962).

[25] Vedi, per esempio, Winifred Bell, *Aid to Dependent Children* (New York: Co-

In qualche occasione gli studi sull'utilizzazione di un servizio hanno stimolato a fare un piano e sono serviti da guida ai pianificatori. Sia nell'assistenza sanitaria che nel servizio sociale un'attenzione speciale è stata rivolta agli « utenti permanenti ».[26]

Talvolta si elencano in dettaglio i fenomeni che si verificano in un nuovo servizio e se ne descrivono le variazioni come primo passo per studiare poi gli effetti del servizio stesso in senso più vasto.[27]

E' molto comune che vengano svolte delle indagini di carattere sociale per valutare gli aspetti patologici, i bisogni, o le tendenze in campi non coperti dalle statistiche compilate abitualmente ovvero per studiare zone o gruppi di popolazione per i quali non basterebbe suddividere i dati di carattere generale. Qui rientrano tutte le tecniche dell'indagine sociale[28] ed è possibile affidare la ricerca a un gruppo esterno specializzato in questi studi.

Alcune importanti indagini in materia sociale hanno avuto un effetto speciale negli ultimi anni, avendo posto l'accento sull'individuazione di bisogni e la concettualizzazione dei compiti da svolgere: *Americans View their Mental Health* (« Gli americani esaminano la loro sanità mentale »,[29], uno degli studi delle Commissioni riunite per la Salute e l' Igiene mentale; *Income and Welfare in the United States* (« Il reddito e il benessere sociale negli Stati Uniti »),[30] uno studio speciale del centro studi dell'Università del Michigan, il quale compie anche ricerche di « routine » sulle abitudini di spesa del consumatore; *Mental Health in the Metropolis* (« La sanità men-

---

lumbia University Press, 1965) oppure Margaret Purvine, « Into and Out of a Child Welfare Network » (Tesi di laurea non pubblicata, Columbia University School of Social Work, 1966).

26 Paul M. Densen e altri, « Concerning High and Low Utilizers of Service in a Medical Care Plan and the Persistence of Utilization Levels Over a Three Year Period », *Milbank Memorial Fund Quarterly*, XXXVII, n. 3, (July, 1959), pp. 217-250.

27 Vedi, per esempio, Howard Parad, « Crisis, Casework and Community » (Tesi di laurea non pubblicata, Columbia University School of Social Work, 1967).

28 Vedi, per esempio, Herbert Hyman, *Survey Design and Analysis* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1955).

Per una documentazione generale sulle ricerche fatte per valutare i bisogni e per una distinzione tra i tentativi di definirli e gli studi diretti a convalidare le ipotesi, vedi Norman Polansky (a cura di), *Social Work Research* (Chicago: University of Chicago Press, 1960), specialmente gli articoli di Genevieve Carter e Alfred J. Kahn.

In particolare per un esempio di innovazione concettuale vedi David R. Godschalk e William E. Mills, « A Collaborative Approach to Planning Through Urban Activities », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIII, n. 2 (March, 1966), pp. 86-95.

29 Gerald Gurin e altri, *Americans View their Mental Health* (New York: Basic Books, 1960).

30 James N. Morgan e altri, *Income and Welfare in the United States* (New York: McGraw - Hill Book Company, 1962).

tale nella metropoli »),[31] che dà un quadro di molti aspetti della vita nelle città.

L' epidemiologia, uno strumento prezioso per scienziati e pianificatori, studia ad opera di chi, dove, e in quali circostanze si sviluppa una malattia oppure un problema. Per illustrare le varie possibilità che si possono presentare possiamo citare il lavoro fatto nell' epidemiologia della sanità mentale, nella valutazione del fabbisogno di asili, nell'esame delle esigenze degli anziani, nella stima dell'adeguatezza delle informazioni disponibili e dei servizi di smistamento dei casi, o nel rivedere la situazione delle forze di lavoro al livello locale. A volte ci si concentra sull'intero quadro di un problema. La indagine epidemiologica altre volte assume la forma di una descrizione che mette in questione varie teorie e i metodi con cui viene attuato un servizio.[32]

Gli studiosi inglesi hanno portato a termine un numero notevolissimo di studi che documentano gli effetti e le conseguenze dello sviluppo di una politica o di un programma a volte basati sullo studio di una particolare situazione e a volte tramite gli strumenti di un'indagine più approfondita. Molto spesso vengono indicate le direzioni di una possibile riforma.[33]

Risultano particolarmente utili i tentativi di esaminare l'intero sistema assistenziale locale per molti fini: chiarificazione del problema, formulazione degli indirizzi generali, ecc.[34] Altre volte ci si può concentrare su un campo o settore funzionale, in ambito locale o nazionale.[35]

Il ricercatore sa fin dall'inizio che non esiste qualcosa che si possa chiamare « la raccolta pura e semplice dei fatti ». Sia nel caso dello studio impressionistico di una situazione, sia in un'indagine statistica, su scala ampia o ridotta, colui che ricerca i fatti ha da sapere che cosa deve ricercare. Ha

---

31 Leo Srole e altri, *Mental Health in the Metropolis* (New York: McGraw - Hill Book Company, 1962).

32 August Hollingshead, « Some Issues in the Epidemiology of Schizophrenia », *American Sociological Review*, 26, n. 1 (February, 1961), pp. 5-13; E. Gartly Jaco, *The Social Epidemiology of Mental Disorders* (New York: Russel Sage Foundation, 1960); Bernard Kutner, *Five Hundred over Sixty* (New York: Russel Sage Foundation, 1956); Russel R. Moore, Gerald D. Klee, Eugene B. Brody (a cura di), *Psychiatric Epidemiology and Mental Health Planning* (Washington, D.C.: American Psychiatric Association, 1967). Vedi specialmente Morton Kramer, « Epidemiology, Biostatistics and Mental Health Planning », pp. 1-68.

33 In aggiunta alle voci citate ai capitoli VI e VII, vedi Peter Townsend, *The Family Life of Old People e The Last Refuge* (London: Routledge & Kegan Paul, 1957 e 1963).

34 Margot Jeffries, *An Anatomy of Social Welfare Services* (London: Michael Joseph, 1965).

35 Henry S. Maas e Richard E. Engler, Jr., *Children in Need of Parents* (New York: Columbia University Press, 1959); Shirley Jenkins e Mignon Sauber, *Paths to Child Placement* (New York: Community Council of Greater New York, 1966).

bisogno di avere alcuni criteri di giudizio per valutare che cosa è pertinente al problema, ovvero alcune ipotesi preliminari, come un ricercatore può preferire chiamarle. Alcuni di tali criteri derivano dal campo dei valori e delle preferenze, argomenti che richiedono un'attenzione particolare. Alcune invece sono veramente delle ipotesi preliminari nel senso della ricerca.

- Si guarda alla situazione scolastica dei bambini assistiti dall'A.F.D.C. perché si pensa che un aiuto finanziario possa contribuire ad incrementare la loro istruzione.
- Si chiedono agli anziani le loro abitudini in fatto di spese perché si sospetta che essi si privino in qualche modo di consumi indispensabili.
- Si chiede alle persone come reagirebbero a certi tipi di « situazioni » nella vita quotidiana, facendo esempi precisi, con l'idea che si possano identificare i modelli di comportamento che rivelano sentimenti di esclusione o di accettazione i quali influenzano la maggioranza dei malati mentali.
- Si studiano comparativamente i tipi di assistenza che le varie comunità offrono ai minori, presupponendo che esistono delle variabili nelle comunicazioni e delle determinanti di valori che danno la loro configurazione alla rete locale dei servizi.

Come si è notato precedentemente, uno schema teorico organizzativo è in un certo senso anche uno schema di pianificazione. Quindi, la revisione e la valutazione sistematica della ricerca che si riferisce a un dato campo di applicazione del piano può portarci molto lontano, sia che sia stata compilata in risposta agli interessi solo dei ricercatori o sia stata destinata alle questioni che sono oggetto di discussione da parte degli operatori.[36]

Le statistiche sociali o i limitati studi di situazioni particolari di cui disponiamo non sono concettualmente adeguati come fonti di valutazione degli effetti e dell'efficacia dei programmi esistenti. Per misurare l'efficacia bisogna programmare degli studi speciali. Anche se si sono fatti tentativi importanti al riguardo e sono sorte delle idee, ciò che se ne è ricavato non è molto significativo.[37] Diversi problemi metodologici continuano ad affliggere la ricerca valutativa che ha per oggetto i programmi sociali, e continuano a limitarne i risultati:[38]

---

[36] Per una rassegna degli studi rivolti al ricercatore ma che offrono un grande aiuto anche al pianificatore, vedi Henry S. Maas (a cura di), *Five Felds of Social Service: Rewiew of Research* (New York: National Association of Social Workers, 1966). Una rassegna delle ricerche rivolte agli operatori sociali si trova in Martin L. e Lois Wladis Hoffman (a cura di), *Review of Child Development Research*, due volumi (New York: Russel Sage Foundation; I, 1964, II, 1967).

[37] Una sintesi breve ma assai curata di questi problemi è stata presentata da Elizabeth Herzog, « Some Guide Lines for Evaluative Research », Children's Bureau Publication n. 375 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1959). Vedi anche Edward A. Suchman, *Evaluative Research* (New York: Russel Sage Foundation, 1968).

[38] Gli studi sui costi - benefici sono discussi al Capitolo IX.

Valutazione prematura - Ogni innovazione richiede un periodo di prova e di « decantazione » prima di essere pronta ad essere esaminata. L'avvio prematuro di una valutazione spesso consolida l'esperimento troppo presto perché risulti utile.

Precisazione dell'intervento - I pianificatori del progetto e del programma lasciano l'intervento (ciò che « alimenta » il progetto) definito in maniera troppo vaga per potergli assicurare una stabilità che vada oltre la durata del progetto stesso. La misurazione degli effetti risulta quindi senza significato.

Controllo inadeguato - Questo riguarda molti aspetti. In fondo non è possibile misurare l'efficacia di un programma o dire se la componente sperimentale ha comportato una qualsiasi differenza senza un gruppo di controllo (il che significa escludere o ignorare un gruppo di popolazione paragonabile a quello che viene assistito), e senza la possibilità di effettuare delle valutazioni e di analizzare gli effetti del processo stesso di valutazione.

Difficoltà nel precisare o applicare i princìpi che ne risultano - La ricerca valutativa non viene presa sul serio a meno che coloro cui è indirizzata non siano d'accordo sui princìpi che ne risultano... e a meno che non vengano inventati e applicati degli indicatori dei risultati che siano soddisfacenti.

Il dilemma cui spesso ci si trova di fronte è che si possano risolvere metodologicamente i problemi di valutazione relativi a esperimenti concepiti entro limiti ristretti, come fossero esperimenti da laboratorio e poi non sapere se i risultati sono applicabili alla realtà. D'altra parte non si può facilmente attuare una valutazione rigorosa di innovazioni molto ampie intese a provocare risultati diversi. Il pianificatore che consulta la ricerca valutativa svolta in un certo settore o che si propone tale ricerca come una componente del lavoro di pianificazione che sta facendo, può cominciare chiedendosi se la situazione « maturata » al punto da poter essere valutata o se le certezze che già si hanno riguardo all'intervento sono già così grandi da giustificare la « dimostrazione » (una strategia di « cambiamento pianificato »). Se si vuole avere una valutazione o si fanno piani per attuarla, identificare attentamente le variabili essenziali, per il *processo di pianificazione* può chiarire molto meglio qual è il centro di interesse del piano e facilitare lo schema della ricerca valutativa: che cosa, insomma, renderebbe diverse le cose, che cosa abbiamo bisogno di sapere per pianificare? Fare tale distinzione potrebbe giustificare un esperimento di laboratorio limitato e magari un po' artificiale o un progetto di ricerca modesto, ma rigoroso, nell'ambito di un'attività di sviluppo della comunità che potrebbe essere anche piuttosto diffusa. Col primo si può saggiare la validità di una certa tecnica oppure col secondo sviluppare una precisa guida relativamente a un dato aspetto dei risultati.

Soltanto in certi piani piuttosto rari di lunga durata, quali, negli Stati Uniti, le prime fasi dei progetti di sviluppo della comunità emanati dal Comitato presidenziale per la delinquenza e la criminalità minorile, o il programma delle città modello, o quelli per l'« Igiene mentale della comunità » si può prevedere la ricerca valutativa o gli studi costi - benefici come parte della pianificazione e programmazione iniziali. Nella maggior parte dei casi invece le questioni finanziarie, legislative e relative ai programmi cambiano prima di poter impostare e attuare una valutazione tecnicamente raffinata. Quindi molto di ciò che diciamo in questa sede si riferisce al pianificatore come colui che nelle primissime fasi del suo lavoro utilizza la ricerca valutativa più che produrla. Tuttavia non si può ignorare il dovere di consultare e apprezzare gli studi sui costi-benefici e le valutazioni già fatte se disponibili e pertinenti a ciò di cui ci si occupa. E quando si tratti di un impegno a lungo termine, il pianificatore non può mancare di assicurarsi che si provveda a un progetto di ricerca valutativa efficace e appropriato o di sostenere tale ricerca per il contributo che essa può dare allo sviluppo delle conoscenze teoriche.

Proiezioni. Lo studio della realtà aiuta il pianificatore a definire o ridefinire il problema di cui ci si interessa e ad offrire una certa valutazione di ciò che è possibile fare. Tuttavia la pianificazione tratta situazioni future; le politiche si sviluppano tenendo presente l'assetto futuro delle cose e i programmi si organizzano sulla base di varie previsioni circa avvenimenti che devono ancora verificarsi. Quindi, quando si afferma che una revisione *dei fatti presenti* si affaccia ben presto tra i compiti della pianificazione, bisogna affrettarsi ad aggiungere: *e anche dei fatti che ci si aspetta si verificheranno.*

Proprio come una combinazione fra decisioni obiettive basate su conoscenze adeguate, e giudizi di valore determina quali siano le zone della realtà presente che è opportuno esplorare, così entrambi questi due elementi (decisioni e giudizi) entrano anche nel campo in cui si cerca di ottenere le proiezioni per il futuro. Non si possono fare delle generalizzazioni per ogni genere di pianificazione sociale; alcuni tipi di proiezioni sono abituali in certi particolari studi. E ancora, ci sono certe proiezioni statistiche che vengono fatte abitualmente, come parte delle operazioni statistiche svolte in forma continuativa dagli organismi statali, mentre la maggior parte delle altre proiezioni che rientrano nella pianificazione sociale devono venire approntate collegandole ai bisogni specifici della pianificazione stessa.

Le varie tabelle di censimento già citate ci danno le proiezioni compilate con una maggiore regolarità automatica. Una serie di tabelle relative alle proiezioni statistiche della popolazione compilata dall'Ufficio del Cen-

simento ci offre in effetti quattro serie di alternative basate su presupposti un po' differenti.

Mentre tali proiezioni si possono ricondurre al livello statale, qualsiasi altra che si riferisca a unità più piccole deve basarsi su un lavoro speciale fatto a livello locale.

In modo analogo si fanno abitualmente certe proiezioni relative alle forze di lavoro facendo riferimento alle proiezioni che riguardano l'economia, ma un lavoro a livello locale è necessario per la maggior parte dei fini che ci si propone con la pianificazione.

Per lo più i dipartimenti operativi locali e il personale addetto alla pianificazione pensano sia necessario impiegare esperti in demografia, economisti, e ricercatori con altre specializzazioni per applicare i dati e le proiezioni generali relativi alle tendenze a livello nazionale all'unità geografica per la quale si stanno facendo i piani oppure per condurre degli studi speciali in modo da sviluppare le proiezioni dettagliate che si riferiscono a certi compiti particolari. Molte delle proiezioni che si fanno di regola sono relativamente semplici, anche se devono essere realizzate specificamente al livello locale. Così, avendo le *percentuali* nazionali, regionali o locali di un fenomeno quali il numero di casi trattati dal tribunale dei minorenni o di ricoverati in ospedale psichiatrico e se i dati in percentuale riguardano o certi sotto-gruppi della popolazione (ad esempio adolescenti maschi dagli 11 ai 17 anni) o gruppi interi della popolazione (ad esempio tutti i maschi adulti) e avendo *inoltre* le proiezioni relative alla popolazione adattate alla situazione locale, non è difficile combinare questi elementi e fare la proiezione del numero di casi di delinquenza minorile o di ricovero in ospedale che si avranno in futuro. E' ovvio che gli errori nelle proiezioni di ciascuno dei due fattori che rientrano nella proiezione stessa (l'entità del gruppo di popolazione in esame e la percentuale di casi al momento presente) si assommano quando vengono combinati. Ed è necessario studiare con attenzione gli elementi che rientrano nella percentuale di casi che si verificano al presente, per decidere se sia valido applicare questi dati ad una popolazione futura.

Nel caso si dimostrasse che questa decisione non è giustificata, è necessario proiettare la percentuale stessa. Di nuovo ci sarà il precedente della ricerca: il ricercatore cioè avrà studiato il rapporto fra i dati demografici disponibili e la percentuale di casi e avrà determinato quali fra una serie di fattori contribuiscono a far variare tale percentuale. Quindi, dato ciò che può fare l'esperto in demografia per proiettare questi fattori (forse dare un certo numero di indicatori socio-economici) si calcolano le possibili percentuali future. E' ovvio che queste sono ricerche complicate che esigono un tipo particolare di abilità nelle tecniche statistiche che in questa sede non possiamo esaminare. Il personale addetto alla pianificazione deve includere

o trattenere persone in possesso di qualifiche appropriate a questo scopo e deve poter dimostrare abbastanza a fondo la validità della serie di presupposti su cui si basa l'insieme delle proiezioni. Troppo spesso i profani e i pianificatori privi di conoscenze di statistica presumono che la precisione apparente della quantificazione garantisca la validità che si cerca di ottenere.

Le proiezioni hanno spesso un tipo di precisione che inganna e inibisce e dovrebbero sempre essere esaminate con attenzione. Spesso non è prudente estrapolare il « presente immediato ». Gli esperti in demografia degli anni cinquanta i quali si aspettavano che la popolazione degli Stati Uniti raggiungesse i 400 milioni nel 2000 presumevano che sarebbe rimasto costante il numero voluto dei componenti della famiglia. Dal momento che le coppie sposate hanno cambiato idea sul numero ideale di figli, attualmente la cifra sarebbe più vicina ai 300 milioni.

In modo analogo, nel bel mezzo del gran senso di angoscia risultante dalle proiezioni della « esplosione demografica », Donald Bogue è stato in grado di indicare come si possa prevedere benissimo che la crisi abbia fine nel 20° secolo... precisamente perché non occorre aspettarsi che continuino le tendenze nello sviluppo della popolazione che si sono verificate prima del 1960. Il punto significativo, secondo la sua opinione, è il fenomeno del *cambiamento* che influisce sulle variabili attinenti al problema: « La tendenza del movimento mondiale verso il controllo delle nascite ha già raggiunto uno stadio in cui la diminuzione del tasso di mortalità sta per essere superata dal declino del tasso di natalità ».[39]

Alcuni tipi di cambiamento basati su importanti progressi tecnologici, su scoperte scientifiche fondamentali, o sulle attività di nuovi « leaders » carismatici non sono prevedibili delle proiezioni del ricercatore.[40] Questo non significa negare il valore di tali proiezioni e il loro impiego fintanto che « tutti i fattori sono eguali ». Serve a ricordarci costantemente che non si possono mai pianificare tutti gli aspetti di una società... e che saremo sempre protetti

---

[39] Donald J. Bogue, « The End of the Population Explosion », *The Public Interest*, n. 7, (Spring, 1967), pp. 11-20.

Questa tesi è contrastata da altri esperti quali K. Davis e P. Hauser.

L'azione svolta dal personale impiegato nei programmi della guerra alla povertà per reperire i casi e le agitazioni del movimento per il Diritto all'Assistenza hanno sconvolto tutte le previsioni relative alla casistica dell'A.F.D.C. negli Stati Uniti fra il 1967 e il 1968.

[40] Vedi *Toward the Year 2000: Work in Progress*, numero monografico di *Daedalus*, Summer 1967. O cfr. Herman Kahn e Anthony J. Wiener, *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years* (New York: The Mcmillan Company, 1967), per quanto riguarda gli errori nelle proiezioni di tendenze. Gli autori illustrano le proiezioni il cui carattere è «esente da sorprese » e così pure quelle che presentano « variazioni accettate dell'universo tipo ».

in ultima analisi anche contro i tentativi più monolitici e totali di pianificazione.

I pianificatori devono anche prender nota degli effetti di una conoscenza da parte del pubblico delle proiezioni del fenomeno considerato. La predizione che i membri delle minoranze razziali avrebbero assunto il dominio del centro nelle città è una profezia che si è realizzata per il fatto stesso di essere stata enunciata, mentre dar notizia che probabilmente verrà utilizzata in maniera inadeguata una risorsa desiderata da molti quale ad esempio una spiaggia o una zona adatta per farci delle scampagnate può fare annullare il pronostico.

Insomma i pianificatori devono pensare alle proiezioni non accettando però necessariamente e non facendosi guidare dal quadro che esse presentano riguardo alla direzione cui puntano le forze, le politiche o i valori del presente. L'importante dopo tutto è di sviluppare una strategia del cambiamento.

L'ELENCAZIONE SISTEMATICA DELLE TEORIE, MODELLI, CONOSCENZE E ABILITÀ TECNICHE

L'esame delle serie statistiche, gli speciali calcoli quantitativi, la revisione delle ricerche valutative dipendono tutti, inevitabilmente, dal fatto di aver adottato una teoria sperimentale relativamente ai fenomeni che ci interessano, alle loro dinamiche e alle loro variabili. Nel farlo si può desiderare di riesaminare la letteratura ed attingere alle opinioni degli esperti relative ai punti di vista alternativi a quelli controversi, il che costituisce un procedimento faticoso e complicato. I pianificatori non possono fare molti progressi quando devono formulare la definizione del compito del piano o discutere le alternative in fatto di politica sociale, senza scegliere in questo senso una teoria, esplicitamente o implicitamente. La teoria fornisce lo schema per organizzare le conoscenze cui abbiamo già fatto riferimento. Spesso, come vedremo, una trasformazione nella definizione del compito del piano fa seguito a un'innovazione nella teoria. A volte il pianificatore lavora con ciò che viene chiamato un « modello », cioè una rappresentazione astratta in cui vengono incorporate una serie di teorie relative al modo con cui funziona un sistema. Nella pianificazione economica si lavora abbastanza abitualmente coi modelli di un sistema economico.[41] In anni recenti gli urbanisti

[41] W. Brand, « Planning for Balanced Social and Economic Development in the Netherlands », in United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Planning for Balanced Social and Economic Development: Six Country Case Studies* (New York, 1964), pp. 36-81.

si sono serviti di modelli di città e di aree metropolitane.[42] Tutto questo sistema di lavoro a mezzo di modelli teorici e di « azioni e reazioni simulate » * viene accelerato dalla disponibilità di calcolatori ad alta velocità e come risultato si stanno sviluppando delle nuove possibilità: ma attualmente le applicazioni nel settore sociale sono ancora limitate.

L'INVENTARIO DELLE RISORSE

Fino a questo punto, non abbiamo fatto distinzione fra:

- azioni volte a definire e specificare un problema;
- azioni volte a chiarirne cause e rapporti;
- azioni volte a misurare l'entità, le proporzioni, la direzione del piano;
- azioni volte a localizzare il punto esatto dove si concentra il bisogno;
- azioni volte a valutare gli interventi fatti in precedenza.

La raccolta dei dati e la ricerca potrebbero esser dedicate a un dato momento o a una o più di tali attività. A un certo punto lo studio sarà rivolto anche a fare un inventario delle risorse. Anche qui, a seconda del tipo di piano, si potranno includere una o tutte le attività che seguono, sebbene tutte in genere abbiano una certa importanza:

- l'elencazione sistematica dei beni costituiti da capitali e risorse finanziarie;
- l'elencazione sistematica delle risorse in fatto di personale;
- l'elencazione sistematica delle acquisizioni pratiche e capacità tecniche disponibili.

Inventario dei beni in capitali e risorse finanziarie. Il problema riguarda le risorse su cui si può contare. Su che scala è possibile fare piani che siano realistici? Quali disponibilità finanziarie, beni immobili e di altro genere sono disponibili o lo diverranno certamente? Quanto è già stato autorizzato da una legislazione favorevole; quanto dipenderà da una campagna volta ad ottenere fondi, e quanto è stato depositato in banca? In che misura c'è già a disposizione spazio edificabile, terreni o attrezzature per un nuovo programma, e quanto invece bisognerà aspettare per averli? (La differenza tra fare piani per un programma che dovrà svolgersi in un edificio cui oc-

---

[42] Vedi Britton Harris (a cura di), *Urban Development Models: New Tools for Planning;* numero speciale monografico del *Journal of the American Institute of Planners,* XXI, n. 2 (May, 1965) pp. 90-171. Vedi anche Abt Associates, « Survey of the State of the Art: Social, Political, and Economic Models and Simulations », in National Commission on Technology, Automation and Economic Progress, *Applying Technology to Unmet Needs,* che costituisce la appendice, volume V (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1966), pp. 203-250, inclusa bibliografia.

* Cfr. *N.d.T.* in calce a pag. 131, cap. IV.

corrono soltanto riparazioni di poca importanza o servizi nuovi e uno che richiede invece per essere attuato la ricostruzione della zona, la risistemazione dei locatari, e poi che venga edificata la sede e si provveda alle attrezzature per il programma, può essere di una decina di anni. Per certi scopi ciò può bastare a far abbandonare l'idea del progetto fin dall'inizio).

A volte, l'esistenza e la disponibilità dello spazio o di una sede può essere il punto di partenza per un piano, come quando la chiusura delle Ruppert Breweries nella parte alta ad est di Manhattan è stata il fattore che ha dato la spinta decisiva a un piano comunitario per l'istruzione, la casa, le attività ricreative e i servizi sociali.

Altre volte un piano si concentra sulla costruzione di edifici come simbolo e localizzazione del piano stesso, benché si abbia anche lo scopo di offrire dei servizi, come quando la legislazione federale per i « Centri di igiene mentale » della comunità richiese un piano generale a livello statale per la igiene mentale quale pre-requisito per finanziare le spese di costruzione delle sedi, e in seguito si sfruttò l'occasione data dalla costruzione dei Centri in tutto il paese come base per appoggiare la richiesta di personale, insistendo di nuovo sulle esigenze rivelate dall'impulso dato da quel particolare programma.

Le risorse devono essere inventariate perché non sono mai sufficienti. In un'analisi di grande effetto basata su ciò che egli chiama « gli scopi degni di perseguimento » per la società americana (« quel che le persone intelligenti considerano desiderabile perseguire e quel che si potrebbe ottenere se tale fine particolare dovesse avere priorità assoluta »), L. Lecht, membro della « *National Planning Association* », ha dimostrato che la proiezione del fabbisogno totale di risorse supera di gran lunga la proiezione di tutte le risorse che potrebbero diventare disponibili.[43] Non c'è modo quindi di evitare la necessità di scegliere e quella di doversi preoccupare di combinare tali scelte. Un lavoro del genere la « *National Planning Association* » lo sta facendo per quanto riguarda il fabbisogno di personale.

L'inventario delle risorse relative al personale. Spesso, data la scarsezza di personale qualificato, il bilancio che riguarda il personale è più ristretto di quello relativo ai fondi. Difatti se aumentano gli introiti del governo federale, statale o locale e non è difficile avere delle assegnazioni di bilancio, o se i finanziamenti che provengono da una campagna di raccolta di fondi a livello locale col contributo di privati cittadini sostengono un programma nuovo, il problema diventa quello di vedere se l'ente o la città o la regione

[43] Leonard A. Lecht, *Goals, Priorities and Dollars* (New York: The Free Press, 1966). Il volume illustra in molti modi il procedimento per la raccolta dei dati e le elencazioni sistematiche, ed è utile per quanto è stato detto in tutto questo capitolo.

o tutta la nazione possa in effetti disporre del personale necessario a realizzare ciò che si propone.

Qui la questione non riguarda solo il metter d'accordo varie linee politiche o lo svolgere un'azione legislativa. Occorre un numero di anni ben preciso per formare un medico, un assistente sociale, un insegnante o un'infermiera. E in più il prodotto attuale delle scuole che formano questi professionisti può benissimo venire assorbito dai programmi che esistono già. Bisogna quindi vedere se il personale esistente o i laureati attuali possono essere attratti dai nuovi programmi — e a quali costi — o se si possono creare risorse nuove per la loro formazione. Questo naturalmente fa allungare parecchio il tempo che occorre per realizzare il piano.

Questi problemi sono tutt'altro che ipotetici o eccezionali. In un paese si dovette rinviare l'utilizzazione di un gran numero di nuovi posti-letto negli ospedali mentre ci si metteva in pari con la costruzione della facoltà di medicina, il reclutamento degli studenti e dei docenti e lo svolgimento dei corsi di studio. D'altra parte quello stesso paese assegnò stanziamenti di bilancio per creare nuove risorse di formazione per le « ausiliarie domestiche » nello stesso tempo in cui aiutava le comunità locali a finanziare l'espansione di tali servizi... e in questo settore il paese è diventato il primo in campo internazionale.

Naturalmente il bilancio delle spese per il personale può venire esagerato per farlo considerare un ostacolo. Si può affermare che tutti i ruoli professionali sono già definiti, tutti i sistemi con cui attualmente si utilizza il personale sono ormai stabiliti e tutte le norme per gli impieghi statali nonché i contratti sindacali sono immodificabili. Oppure si può ritenere che riprendere in esame queste voci, in quanto su di esse influisce la questione se sia possibile o anche desiderabile avere delle alternative, è il contributo più importante da dare al nuovo piano che si sta realizzando.

Il repertorio disponibile delle conoscenze pratiche e abilità tecniche. Abbiamo parlato prima della necessità di riesaminare le ricerche disponibili come punto di partenza per pianificare e per il contributo significativo che esse possono dare a definire il compito del piano. Nel lavoro di analisi, riflessione e ulteriore studio da cui finalmente viene fuori la definizione del compito cui il piano deve assolvere, si fa attenzione anche al livello di conoscenze degli operatori e al tipo di competenze tecniche di cui si può disporre.

Un elemento assai importante quando si definisce il compito del piano sta molto spesso nel fatto che tutti riconoscano non solo che esiste un notevole divario tra la realtà e il modello di un servizio ma anche che le conoscenze e le capacità tecniche di cui si dispone sono sufficienti a colmare tale divario.

D'altra parte si rinuncia ben presto al tentativo di far convergere i

compiti cui la pianificazione dovrebbe assolvere nella realizzazione di scopi troppo superiori al livello di competenze e capacità di cui si dispone, ad esempio: « eliminare entro cinque anni tutti i casi di delinquenza minorile nel paese X riconfermando le responsabilità della famiglia »; « abolire tutti i casi di ricovero in ospedale psichiatrico fornendo ad ogni paziente il trattamento che gli occorre così da affrettare il suo ritorno nella società ».

E' l'importanza dell'aspetto riguardante le conoscenze scientifiche e le abilità tecniche a rendere indispensabile il far partecipare alla definizione del compito del piano una o più persone che conoscano perfettamente a che punto si è arrivati con tali competenze tecniche e scientifiche. Se queste ultime sono rimaste un po' arretrate, la meta stabilita nel piano dovrà essere tale da garantire che l'esperienza degli operatori riuscirà a mettersi all'altezza del compito: quando invece è possibile porsi degli obiettivi un po' più ambiziosi, bisognerà fare in modo da introdurre delle innovazioni e da applicare nuove conoscenze al modo con cui si lavora.

Nessuno deve poter affrontare il problema di un piano per l'assistenza all'infanzia senza che qualche membro del gruppo che definisce il compito del piano sappia quanti studi sulle privazioni delle cure materne e sull'istituzionalizzazione sono stati male interpretati dagli operatori. Nessuno deve poter pianificare un programma di trattamento per adolescenti senza conoscere almeno un poco il significato delle ricerche fatte sulla cultura di gruppo fra i giovani. E sarebbe irresponsabile il fare un piano di scelte possibili per il trasferimento del reddito senza essere coscienti delle conseguenze di ciascuna scelta per il sistema fiscale.

Insomma abbiamo in questi casi la prova evidente che in certi campi i piani non possono essere fatti da gente non specializzata che lavori da sola. In effetti il pianificatore che abbia una competenza non specialistica può ben presto andare fuori strada a meno che non abbiano abbastanza voce in capitolo coloro che possiedono le conoscenze e le tecniche richieste per quell'occasione. Nello stesso tempo bisogna guardarsi dalla possibilità che ciò che viene presentato come una stima delle risorse professionali disponibili non sia in realtà un nascosto accorgimento per proteggere lo « status quo ». Come minimo, quando c'è questo pericolo bisognerebbe cercare di avviare un confronto fra i pareri di due o più esperti.

Per una difesa contro la « chiusura » prematura di questo « inventario » delle risorse disponibili in fatto di competenze scientifiche e tecniche è utile talvolta sviluppare ed esaminare nuove possibilità basandosi soltanto su un « rilevamento » limitato di tali risorse, e quindi rivedere la letteratura o consultare gli esperti dopo avere almeno cominciato ad esplorare tali nuove possibilità.

L'elencazione sistematica delle risorse deve rientrare nella definizione

del compito che il piano si propone? Quest'ultima osservazione solleva la questione se non si debbano definire scopi, obiettivi, « compiti » in base a ciò che comporterà la soluzione dei problemi e la messa in pratica dei valori, lasciando invece l'inventario delle risorse al periodo successivo in cui si fanno piani per realizzare effettivamente ciò che è stato deciso.

In tale questione rientrano diverse componenti che possono essere definite come segue: come possiamo sapere ciò che occorre in fatto di finanziamenti, sede, personale o competenze scientifiche e tecniche prima di avere deciso al minimo la direttiva generale del piano? Dovremmo forse dedicare la nostra attenzione soprattutto a questioni del genere considerandole parte del procedimento con cui si elabora un piano? E questo sistema non lega troppo le fasi iniziali della pianificazione agli attuali metodi di lavoro professionali e a interessi precostituiti?

Qui ridiventa utile l'immagine della spirale e dei cerchi intersecantesi. A proposito della definizione del compito, il nostro desiderio di risolvere i problemi, di raggiungere le mete e di realizzare certi valori interagisce con alcuni degli elementi con cui la realtà ci mette a confronto e che abbiamo citato prima, perché ciò che importa è fare un piano, non scrivere un saggio di pianificazione. E però ogni fase richiede costantemente cautela e la creazione di difese atte a farci superare l'opposizione degli interessi già costituiti e a farci distaccare nel pensiero e nell'azione dalle vie tradizionali e abitudinarie: e richiede inoltre la capacità di « sognare i sogni impossibili ».

Si ritorna più e più volte a considerare il quadro di come stanno le cose e di come diventeranno, dapprima al momento in cui si decide sulla politica generale da seguire e poi in riferimento all'elaborazione dei programmi nonché dei piani amministrativi. In ciascuna di queste fasi si avanza progressivamente verso un sempre maggior rigore e completezza di rilevamento dei dati e verso proiezioni sempre più precise e particolareggiate. In effetti si comincia consultando ciò che è già disponibile e utilizzando l'opinione degli esperti, poi si passa a un lavoro sistematico di descrizione empirica dei fatti e infine alla ricerca valutativa. Talvolta tutto questo viene fatto collegandolo alla definizione del compito del piano, data la natura degli argomenti studiati, ma altre volte una più sistematica raccolta dei fatti da studiare è situata nella fase in cui si sviluppa la politica da seguire o si elaborano i programmi.

PIU' AMPI INDICATORI SOCIALI

Coloro che sostengono la necessità di estendere la pianificazione sociale, compresi quelli che hanno un'idea modesta e ambiziosa a un tempo di ciò che questo potrebbe comportare, hanno dimostrato entusiasmo per le pro-

poste che sono state fatte negli Stati Uniti di pubblicare annualmente un « Rapporto Sociale del Presidente ». Come modello si pensa al « Rapporto Economico » annuale. In effetti alcuni di quelli che hanno fatto questa proposta hanno anche suggerito la creazione di un « Comitato di consulenti per gli affari sociali » e di una « Commissione interparlamentare per il Rapporto Sociale », il che realizzerebbe un perfetto parallelo col « Comitato dei consulenti per la economia », con la « Commissione interparlamentare per il Rapporto Economico » e con tutto l'apparato collegato a questi organismi che dirige la politica fiscale e finanziaria.

Queste proposte meritano attenta considerazione ma è ovvio che rischiano di far separare troppo nettamente la pianificazione economica da quella sociale e possono provocare una confusione di concetti a proposito di un « sistema sociale » considerato come qualcosa che dal punto di vista operativo può essere distinto da quello economico, o sotto questo aspetto, anche da quello politico. Viceversa un Rapporto Sociale annuale, basato su un sistema di *indicatori sociali* definiti come « dati quantitativi che servono da indici per condizioni socialmente importanti della collettività »,[44] potrebbe essere uno strumento potente sia che si costituisca o no un « Comitato di consulenti per gli affari sociali ». In realtà esso rappresenterebbe un mezzo per rilevare sistematicamente le tendenze, identificare i problemi e valutare la « sanità sociale » della nazione, all'incirca come avviene nel proprio campo col Rapporto sull'economia. Esso ci direbbe « se le cose stanno andando meglio o peggio ».[45] Pur concentrandosi sugli aspetti più generali (quelli macroscopici) sarebbe utile anche per valutare enti, politiche o programmi particolari. Potrebbe anche correggere in qualche misura il quadro incompleto o inesatto della società che ci deriva dai soli indicatori economici, e cominciare a rettificare la tendenza che abbiamo a investire troppo poco nella raccolta e nell'analisi dei dati sociali.

Benché parecchi sostenitori del Rapporto Sociale abbiano insistito per diversi anni perché venisse realizzato — in particolare Bertram Gross,[46] docente di economia all'università di Syracuse ed ex segretario generale del Comitato dei consulenti per l'economia — non si prestò attenzione a questa

---

[44] Biderman, *op. cit.*, pag. 69.

[45] Bauer, *op. cit.*, p. VIII. A titolo di prova il Dipartimento della Sanità, Educazione e Assistenza ha pubblicato « Toward a Social Report » nel gennaio 1969.

[46] Bertram M. Gross, « From Social Bookkeeping to Social Accounting », in Joint Economic Committee, *Twentieth Anniversary Symposium of the Employment Act of 1946: An Economic Symposium* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1966), pp. 77-80, oppure « The State of the Nation: Social Systems Accounting », in Bauer, *op. cit.*, pp. 154-271.

idea in campo nazionale fino a quando nel rapporto di sintesi della « Commissione Nazionale per la Tecnologia, l'Automazione e il Progresso economico » non venne rilevata la necessità di avere « un sistema di contabilità sociale » facendo appello a « un miglioramento del modo con cui si prendono le decisioni di carattere pubblico »: uno dei molti eufemismi per dire di migliorare la pianificazione. L'argomento addotto per sostenere tale necessità era che il paese manca di un « rilevamento a carattere continuativo dei cambiamenti sociali » e che in campi quali l'abitazione, l'istruzione e i diritti delle minoranze siamo mal preparati « a identificare i nostri bisogni, fissare le mete, e valutare le nostre attività ». La mancanza di dati provenienti dalla base ci impedisce di misurare l'efficacia delle politiche fin qui seguite e di giudicare le linee di azione alternative che sono state proposte.[47]

Gli scopi che la Commissione aveva in mente sono chiariti ancora meglio da questo elenco dei punti suscettibili di sviluppo in tale campo, elenco che rappresenta solo un primissimo tentativo:[48]

« *Costi sociali e ricavato netto* ». La contabilità economica nazionale è ormai un dato acquisito in tutti i paesi industrializzati. (Nelle Nazioni Unite in effetti si cerca un modo di renderla standardizzata e paragonabile).[49] Le previsioni fondamentali, i piani e gli interventi in campo economico si sono basati su tale contabilità fin dall'inizio degli anni Trenta. Tuttavia si riconosce che essa ha dei limiti. Tanto per citarne uno, il prodotto nazionale lordo, che è lo strumento centrale, è ristretto alle transazioni del mercato senza che venga valutata la produzione in servizi né pubblici né privati. Il miglioramento qualitativo della produzione, o le invenzioni che comportino conseguenze di carattere qualitativo, o gli effetti collaterali della produzione stessa sotto forma di costi - benefici sociali non appaiono in alcun modo. I costi di una nuova fabbrica e il suo libro paga vengono aggiunti al prodotto nazionale lordo, proprio come i costi di un impianto di depurazione degli scarichi di quella stessa fabbrica che stanno inquinando le acque di un fiume della zona.

> « I progressi tecnologici creano nuove occasioni di investimenti che ci si aspetta verranno giustificati dall'aumento dei guadagni che producono. Ma è chiaro che vi sono anche delle perdite, ad esempio la disoccupazione provocata dai cambiamenti della tecnologia, in specie quando l'età avanzata degli operai o la particolare qualificazione professionale che possedevano e che ora è stata supe-

---

[47] National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress, *Technology and the American Economy* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966), 1 pp. 95-98.

[48] *Ibid.*, pp. 97-98.

[49] Statistical Office of the United Nations, *Statistics of Income Distribution*, E/CN.5/AC.13/R.2, December, 1966.

rata rende loro difficile trovare un altro impiego col salario di prima. Oppure un nuovo impianto industriale in un certa zona può creare dei nuovi posti di lavoro, ma i suoi sottoprodotti — l'inquinamento dell'acqua e dell'atmosfera — possono anche provocare dei costi aggiuntivi per la comunità. Quindi spesso c'è una divergenza fra i costi privati sostenuti dall'imprenditore e i costi sociali della produzione. Voci quali l'indennità di disoccupazione, i risarcimenti per le vittime di incidenti nell'industria o di malattie professionali, e le spese per costruire le vie di accesso a un impianto sono sostenute in parte dall'imprenditore e in parte dalla collettività come "spese sociali generali".

La contabilità economica nazionale non determina direttamente quali costi provocati da un gruppo sono invece sostenuti da un altro (per esempio il costo per la comunità di uno scavo con impiego di esplosivi, che devasta tutta una zona della campagna circostante). Invece la contabilità sociale ci permetterebbe di fare tali valutazioni, anche ai danni, quando fosse possibile, delle imprese responsabili. D'altra parte certi costi delle innovazioni tecnologiche — ad esempio l'indennità di liquidazione o il mantenimento degli operai in cassa integrazione guadagni — possono essere così gravosi da impedire l'introduzione di dispositivi tecnologicamente utili e quindi sarebbe meglio che costi del genere venissero sostenuti dalla comunità piuttosto che dalle imprese ».[50]

« *La misurazione dei mali sociali* ». Pur avendo a disposizione molte serie statistiche, esse dovrebbero essere compilate e analizzate in modo da poter valutare l'ampiezza, i costi e magari le cause dei mali sociali. Questi dati potrebbero illuminarci sul prezzo del cambiamento sociale e in che direzione devono essere volti i rimedi.

« *Bilancio del modo come si svolgono le attività* ». Come si sta lavorando nel paese per quanto riguarda le mete generali? Gli indici potrebbero descrivere se è adeguato il modo con cui si soddisfa al bisogno di assistenza sanitaria, se ci si sta avvicinando alla meta di fornire una casa decente a ogni famiglia, se gli investimenti stanno facendo aumentare o diminuire le sperequazioni fra i vari gruppi o zone.

« *Indicatori delle opportunità economiche e della mobilità sociale* ». E' possibile sviluppare un « indice generale » della situazione dei negri in America? Quali particolari indicatori si dovrebbero combinare e come?[51]

In anni recenti è stato fatto un lavoro utile compilando un « indice della capacità di guadagno per tutta la vita ». Sarebbe di gran valore poter avere l'equivalente sociale del concetto dei costi-opportunità usato dagli economi-

---

[50] *Technology and the American Economy*, p. 97.

[51] Un'elencazione assai elaborata delle possibili categorie di indicatori sociali, derivata dagli studi nelle scienze sociali e nella teoria dei sistemi, è stata offerta da Gross in « The State of the Nation: Social Systems Accounting », pp. 154-271.

Esaminando la situazione delle nostre conoscenze al riguardo, Sheldon e Moore, *op. cit.*, e i loro collaboratori distinguono « la base demografica », « gli aspetti strutturali », « gli aspetti distributivi », « gli aspetti aggregati » della società, e identificano lo stadio di sviluppo raggiunto dagli indicatori in ciascuno di questi campi.

sti, cioè i costi di opportunità sociali come misura di quel che perdiamo non utilizzando le risorse umane in certi particolari modi. Un indice del genere è indispensabile per qualunque calcolo di costi e benefici sociali.

Non è un compito da poco il passare dall'impegnarsi genericamente a creare una serie di indicatori sociali — sia che lo si faccia o meno per il « Rapporto Sociale del Presidente » — allo scegliere gli indicatori e costituire gli indici. L'analogia col prodotto nazionale lordo nella contabilità economica nazionale ci fa capire quali gravi conseguenze ne deriverebbero dopo che fosse diventata abituale la compilazione e la pubblicazione delle serie statistiche. Alcuni raccomandano una procedura che si basi su un miglioramento e una espansione graduali delle serie già in uso, mentre altri comincerebbero « ex novo » non del tutto ma in parte, basandosi su un sistema generale.[52]

Come preliminare a una decisione o a un impegno in questo senso è stato fatto un lavoro preparatorio dal Dipartimento della Sanità, Educazione e Assistenza, e inoltre dalla Russell Sage Foundation sotto la direzione di Daniel Bell, dall'Università di Syracuse e dall'Accademia americana delle Arti e Scienze.[53]

L'équipe governativa degli esperti che hanno studiato nel Dipartimento della Sanità, Educazione e Assistenza le possibilità offerte dalle categorie proposte dalla Commissione Nazionale per la Tecnologia, l'Automazione e il Progresso Economico, ha in mente una serie ambiziosa di indicatori sociali. Un elenco provvisorio delle categorie su cui si sta sviluppando il lavoro comprende le seguenti:

— sanità e vitalità della popolazione;
— possibilità di avanzamento (« le opportunità »);

---

[52] Biderman e Gross sostengono rispettivamente i due sistemi in Bauer, *op. cit.*

[53] Bauer, *op. cit.;* Bertram M. Gross (a cura di), « Social Goals and Indicators for American Society », *Annals of the American Academy of Arts and Sciences,* pp. 371 e 373 (May and September, 1967).

In un gruppo di lavoro di esperti delle Nazioni Unite dedicato allo studio dei livelli di vita e degli effetti che su di essi hanno le politiche sociali, è stata raccomandata la necessità di studiare quattro tipi di indicatori — molti dei quali possono essere sottoposti a tabulazioni incrociate — in aggiunta al normale sistema di contabilità nazionale, e cioè:

« *Indicatori naturali* », per misurare aspetti dello stato di benessere della popolazione quali durata media della vita e altri aspetti della situazione sanitaria, morbosità e mortalità, sviluppo dell'istruzione, ecc.

« *Indicatori monetari* » di tutte le ricchezze e redditi disponibili.

« *Indicatori dei beni e dei servizi prodotti e forniti dalle autorità pubbliche, dalle organizzazioni non a fini di lucro,* ecc.

Indicatori dei beni e dei servizi effettivamente ricevuti e utilizzati da coloro cui erano destinati.

Vedi United Nations, *Report of the Group of Experts on Social Policy and the Distribution of Income in the Nation* (New York: United Nations, 1967, ciclostilato, E/CN.5/420/Add.1).

— livello di vita;
— partecipazione;
— ambiente;
— costi sociali.

Questi sforzi preliminari e in genere i precedenti di questa materia ci fanno capire quali problemi complicati vi siano nel tentativo di trasferire i valori o le mete sociali in indicatori validi,[54] siano essi del tipo traducibile in termini di denaro o abbiano altri aspetti di carattere quantitativo. A dir la verità perfino la categorizzazione qualitativa implica sempre un certo sacrificio del rigore concettuale e il pericolo che l'indicatore possa sostituire i concetti, con il che importanti distinzioni andrebbero perdute.

Fra i dilemmi da affrontare ce n'è uno che deriva dalla necessità di concepire un sistema di indicatori che sia abbastanza ampio da servire per le questioni che si verificheranno probabilmente in futuro nella politica sociale pubblica permettendo anche dei paragoni a livello internazionale, e col quale nello stesso tempo si possano affrontare le questioni correnti. Biderman ha dimostrato come le serie statistiche che erano utili per gli scopi che ci si poneva nel 1933 diventarono meno significative quando diminuì nella società l'interesse alla produzione e distribuzione dei beni di consumo e dei servizi fondamentali e ci si cominciò invece a porre problemi di ordine, integrazione e qualità.[55] Coloro che stanno lavorando agli indicatori sociali cercheranno di realizzare un modello di sistemi sociali il più ampio ed elastico possibile, riconoscendo pienamente che non potranno pianificare per tutto il tempo avvenire. Alcuni hanno insistito su un periodo di sperimentazione prima di concludere col sistema degli indicatori sociali.

Benché non sia possibile predire in pieno l'esito che avranno tutti questi diversi tentativi, giacché vi sono complicati problemi tecnici, politici, di utilizzazione e di valori, non sembra probabile che gli Stati Uniti e altri paesi cominceranno a sviluppare e a rendicontare sugli indicatori sociali come parallelo, supplemento o arricchimento dei normali rendiconti economici. Sembra anche probabile che le discussioni sui valori e i problemi tecnici in questo campo saranno più numerosi di quelli che affliggono i rendiconti economici. Malgrado ciò, per quanto rozzi siano questi primi tentativi, essi giustificheranno l'introduzione di nuove variabili. Come ha detto Bauer, « in ogni sistema i dirigenti hanno una forte tendenza a migliorare il funzionamento del sistema stesso basandosi sulle variabili che vengono misurate regolarmente ».[56]

---

[54] Un metodo consiste nell'elaborare indicatori del grado di realizzazione dei presunti « scopi sociali largamente condivisi ». Vedi « Toward a Social Report », *op. cit.*

[55] Biderman, *op. cit.*, pp. 87-89.

[56] Bauer, *op. cit.* pag. 43.

Questo solo basterebbe a giustificare l'iniziativa. Oltre a ciò, naturalmente, si può prevedere che alla pianificazione, alle discussioni sulla politica da seguire e all'educazione del pubblico contribuiranno i rapporti sulle tendenze, la valutazione di certe particolari linee di politica sociale e quella dell'influenza globale esercitata dall'impulso determinato dalla politica sociale in genere.

AUTORITA' E POTERE

Dobbiamo ancora rivedere un ultimo aspetto di questo riesame delle « realtà » attinenti al piano, che costituisce una parte della definizione del compito che il piano stesso si propone. Ci riferiamo al diritto di pianificare e quindi al potere e alla responsabilità di attuare certi provvedimenti che potrebbero essere necessari. Si tratta di due questioni differenti, ognuna delle quali partecipa delle componenti di ciò che potremmo chiamare autorità e potere.

Il diritto di pianificare

In una società democratica c'è bisogno di molteplici centri di pianificazione e nelle branche esecutiva e amministrativa e nel settore privato, collegati sia alle sedi politiche generali di programmazione sia ai gruppi di interessi che in determinati campi sostengono certe speciali istanze. In teoria quindi ogni cittadino o gruppo di cittadini ha il « diritto » di pianificare e di offrire indirizzi generali di politica sociale nonché precise proposte programmatiche alle sedi decisionali politicamente costituite.

In pratica qualsiasi gruppo che abbia una buona ragione per farlo si chiederà ben presto in che modo la propria posizione nella comunità, gli speciali interessi dei propri membri, la competenza tecnica che già possiede nel proprio ambito o di cui potrebbe disporre attingendola all'esterno, le risorse che ha già o di cui manca, il modo stesso con cui è composto e la propria esperienza giustificano un'attività di pianificazione. Qualsiasi piano implica lo spendere certe risorse; il venire a conoscere certi documenti, osservazioni, utenti dei servizi, persone intervistate, funzionari o altro; e il sostenere che la comunità, in un certo senso, rivolge abbastanza attenzione a un dato problema da permettere che il piano venga fatto e che i risultati vengano presi in qualche considerazione.

Il più delle volte tali questioni vengono risolte in maniera semplice e regolare: si propone che il piano venga fatto da un ufficio, una commissione, un dipartimento statali le cui funzioni vengono precisate da una legge o da un regolamento. Dopo di che, se gli organi direttivi emanano certe dispo-

sizioni, o se quelli legislativi approvano lo stanziamento di fondi, il diritto ad elaborare il piano risulta evidente. Analogamente non vi sono dubbi per quanto riguarda l'incarico di pianificare assegnato direttamente dagli organi legislativi statali o federali a certi comitati permanenti, ai comitati misti delle due branche del parlamento, o a commissioni speciali nominate dal capo dell' esecutivo, dai « leaders » del ramo legislativo, o da una combinazione dei due poteri.

Il problema di cui ci occupiamo si pone quindi solo per i centri di ricerca, i partiti politici, gli organismi di servizio sociale, i gruppi di impegno civico e simili: sono loro che devono chiedere se hanno il diritto di pianificare. Noi saremmo propensi a rispondere di « sì », basandoci sul fatto che sono troppo pochi i piani di politica sociale impostati secondo punti di vista differenti e che poi si presentano alla prova dei fatti, costituita dalle preferenze del pubblico e dalla possibilità di essere effettivamente messi in pratica. E' più probabile che i gruppi senza un incarico ufficiale si concentrino soprattutto sullo sviluppo di certi indirizzi generali piuttosto che sulla programmazione, non avendo i diritti legali e il potere necessari per venire a conoscere certi dettagli indispensabili per poter specificare un programma.

Il diritto e il potere di realizzare il piano

Anche qui un organismo legalmente costituito ha i propri canali ufficiali per dar seguito al piano, che in una certa misura sono stati progettati dalla stessa autorità legale e amministrativa che in prima istanza gli aveva assegnato il compito di pianificare. La realtà tuttavia è che bisogna fare i conti anche con la buona disposizione del potere legislativo, con i piani che il capo dell' esecutivo vuol mandare avanti di propria iniziativa e con la « cultura professionale » del personale che in quel dato momento lo deve realizzare.

Siamo qui in un campo fatto di sfumature, in cui la definizione del compito del piano tende a rispecchiare l'incarico ricevuto nei limiti entro cui si è capaci di assolverlo e tende inoltre a tener conto delle conseguenze per il proprio ente di quello che si sta facendo. Un ente istituito per combattere la delinquenza giovanile e che lavora all'unisono con le istituzioni che operano in questo campo rinuncia a parecchie delle sue competenze se raccomanda un ampliamento dei programmi di collocamento al lavoro dei giovani, sapendo che questi ultimi saranno sotto il controllo degli uffici statali di collocamento. D'altra parte il Dipartimento dell' Educazione amplia la propria sfera d'azione se elabora delle proposte per l'educazione degli adulti in uno Stato in cui nessuno ancora pretende di occuparsi di questo campo.

L'ideale sarebbe naturalmente che « l' agente » della pianificazione, ri-

volgendosi a tutto ciò che interessa un dipartimento ad eccezione dei piani di competenza amministrativa, stesse al di sopra di tale dipartimento, così che sia possibile occuparsi della questione relativa all'assegnazione dell'incarico per il piano in base ai meriti reali di questa.

In genere però questo rimane un campo assai difficile, in riferimento alla definizione del compito cui il piano dovrà assolvere. Infatti il problema che ci interessa è di capire che ampiezza di vedute possiamo avere pur restando pratici e realistici. Ogni sede di pianificazione è vincolata da certe restrizioni dipendenti dall'autorità formale di cui si può disporre oltre che dalla realtà politica (intesa nel senso più ampio). Ognuna inoltre corre il rischio di essere talmente pratica e realistica da non mettere mai in discussione le strutture esistenti né le definizioni già accettate del compito del piano. In realtà colui che per una qualunque iniziativa definisce il compito che ci si propone ha bisogno di sapere quel che la propria organizzazione può fare, e deve essere disposto ad operare quasi ai limiti di queste possibilità o addirittura in ciò che ad alcuni potrebbe apparire anche al di fuori di questi limiti, se il problema lo richiede.

Questo ci introduce nella questione dei valori e delle preferenze, argomento cui è dedicato il prossimo capitolo.

4

DEFINIZIONE DEL COMPITO: VALORI E PREFERENZE

Il compito della pianificazione (o « idea del compito in rapporto al bisogno »), spesso si rivela o si sviluppa in maniera del tutto casuale oppure può essere *un dato* del contesto sociale, culturale o politico. Talvolta invece le circostanze richiedono o consentono l'esplorazione quasi sistematica di una serie di aspetti delle realtà attinenti al piano stesso prima di poter fissare il compito. Tale investigazione e le relative proiezioni possono servire a configurare, modificare o alterare la visione del compito (cfr. capitolo III). Generalizzazioni simili si possono fare anche rispetto alla dimensione valori e preferenze della comunità. Non ci può essere razionalità senza decisioni di merito: il pianificatore perciò non può sfuggire la questione delle preferenze.[1]

Ci si imbatte nello studio formale, empirico dei valori e delle preferenze più di frequente a proposito delle decisioni a livello politico (vedi capitolo V) o dei particolari della programmazione che a proposito della formulazione del compito, ma talvolta lo si incontra anche nel secondo caso. O, più spesso, le questioni relative a valori e preferenze vengono introdotte al momento in cui l'attività pianificatoria è arrivata alle fasi più avanzate del processo, solo per servire a riportarla indietro alla riformulazione del compito. D'altra parte, un'attenzione prestata saltuariamente ai valori e alle preferenze, talvolta deliberata e talvolta indiretta, talvolta modesta ma in qualche occasione estensiva, può lo stesso essere al centro delle scelte cruciali fatte una volta definito il compito.

Così, ancora come nel capitolo III, affrontiamo qui un punto che riguarda parecchie altre parti di questo volume ma ne discutiamo parlando della definizione del compito: che è appunto il momento in cui talvolta capita di incontrare questo problema per la prima volta.

---

[1] Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964), p. 176.

LA PIANIFICAZIONE COME PROCESSO DI SCELTA

Si è sostenuto con forza e merito considerevoli che l'attività caratteristica di un processo di pianificazione è la scelta. In effetti, Paul Davidoff e Thomas Reiner definiscono la loro come una teoria « delle scelte » nella pianificazione.[2] Sebbene non si debba sottovalutare la ricerca, la raccolta dei dati, la programmazione, le innovazioni nell'attività pratica, o la valutazione e il « feedback », tale opinione è suffragata da prove del tutto convincenti. Infatti non deve il pianificatore fare continuamente delle scelte riguardo alle categorie da osservare, agli assunti sul futuro, agli ordini di priorità, al prezzo massimo che è disposto a pagare per il raggiungimento degli obiettivi, al pubblico i cui desideri vuole seguire più attentamente, agli sbocchi organizzativi dei nuovi programmi, così come ai criteri con i quali misurare il raggiungimento delle mete? E questa non è una lista ancora incompleta delle scelte di un pianificatore?

Similmente non devono i cittadini, i consumatori, gli amministratori, i pubblici ufficiali — in effetti, tutti coloro con i quali i pianificatori interagiscono — trovarsi spesso coinvolti in queste e altre scelte? A questo livello, a esempio, come dimostreremo, si offrono spesso all'attenzione e alla esecuzione visioni contrapposte della realtà, e piani e programmi alternativi.

Le opinioni, le credenze, i valori, le scelte sono in prima linea nella pianificazione. Un tempo alcuni pianificatori sociali, come in genere gli scienziati sociali, avrebbero definito il problema in questi termini: raggiungere uno stato di disinteresse e di neutralità rispetto ai valori aventi riferimento agli argomenti in questione. L'esperienza e la riflessione sulla natura del processo di pianificazione sembrerebbero sostenere un'altra tesi. Ci uniamo a Paul Davidoff nell'opinione che:

> « L'avvenire della pianificazione sarà in futuro quello di un'attività che inviti apertamente all'esame e al dibattito dei valori politici e sociali. Accettare tale posizione comporta respingere le direttive per la pianificazione che vorrebbero che i pianificatori agissero solamente come tecnici ».[3]

Molta parte del resto del capitolo sarà dedicata a chiarire le ragioni della scelta della citazione che abbiamo riportato. Cominciamo con qualche definizione.

A livello di discorso comune ci si interessa dell'*opinione:* opinioni su ciò che è più importante, su come debbono esser considerati i problemi, su

---

[2] Paul Davidoff e Thomas A. Reiner, « A Choice Theory of Planning », *Journal of the American Institute of Planners,* XXVIII, n. 2 (May, 1962) pp. 103-115.

[3] Paul Davidoff, « Advocacy and Pluralism in Planning » *Journal of the American Institute of Planners,* XXXI, n. 5 (November, 1965) p. 331.

quali sacrifici sono giustificati, per quali obiettivi, su quali prerogative e di chi debbano essere difese, ecc. Come Myrdal, Robin M. Williams Jr. e altri hanno suggerito, le opinioni sono in effetti fatte di convincimenti che consistono in idee su come la realtà è o era, e sono fatte inoltre di valutazioni che consistono in idee su come la realtà dovrebbe essere o essere stata.[4] In questo senso i convincimenti si possono giudicare obiettivamente veri o falsi. Hanno da confrontarsi con i metodi e gli approcci descritti nel capitolo precedente per creare un quadro della realtà di cui ci si occupa. Ma i valori (per volgersi all'uso più comune della parola fatto da Williams, al posto del termine *valutazione* usato da Myrdal) sono « concezioni del desiderabile » o « criteri per decidere cosa desidereremmo ». I valori sono in connessione con i fini o le mete dell'azione, ma hanno anche un grande peso nella scelta dei mezzi, dato che incidono sulle categorie nelle quali la realtà è « strutturata » dall'osservatore.[5]

Williams ha notato che, sebbene i valori abbiano una componente concettuale e siano spesso sistematizzati accuratamente, rappresentano un elemento affettivo. Sono *importanti* per gruppi grandi o piccoli. Una parte del consenso di gruppo li considera come elementi significativi del benessere collettivo. Siccome sono di solito « principi di orientamento generale », a un livello relativamente alto di astrazione che costituisce un punto di riferimento per « schemi di comportamento concreti »[6] più che essere una dettagliata guida di comportamento, potremmo aggiungere che anche i valori diventano argomento di interpretazione e di dibattito.

Riferendoci ai valori nel senso qui descritto, dovremo anche usare il termine *preferenze*. Gli economisti parlano della *funzione della preferenza* come di ciò che rappresenta nell'equazione totale l'elemento che esprime l'esercizio attuale e potenziale delle scelte da parte del consumatore. In questo senso una preferenza è un valore in azione.

L'analista della politica sociale è sempre costretto ad affermare, interpretare e mettere in ordine di preferenza i valori, e in genere si riconosce che è così. Gunnar Myrdal sostiene che anche il processo della ricerca sociale di base è permeato di scelte di valore nel momento in cui si selezionano ipotesi, si applicano indici e criteri, si raccolgono dati. Nota, ad esempio, che

---

[4] Gunnar Myrdal, *Value in Social Theory,* in Paul Streeten (a cura di), (New York: Harper & Bros.), 1958, p. 71. La politica, secondo Alva Myrdal, è basata sia su « premesse di conoscenza » che su « premesse di valore ». Alva Myrdal, *Nation and Family* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1968, ed. economica), p. 101.

[5] Robin M. Williams, Jr., *American Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1965), pp. 401, 403, e « Individual and Group Values » *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 371 (May, 1967), pp. 20-37.

[6] Norman W. Bell e Ezra F. Vogel, *A Modern Introduction to the Family* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1960), p. 17.

anche per quanto riguarda il suo lavoro, egli prese il « credo americano » come punto di partenza nella sua ricerca di base sulla condizione dei negri in America. E che quando studiò la crisi economica, il punto di vista scelto fu di cercare di sviluppare il tipo di analisi che avrebbe chiarito come porre termine alle depressioni. I suoi interessi nell'analisi delle zone sottosviluppate furono assai influenzati dai suoi assunti sulla desiderabilità della « modernizzazione ».[7]

I pianificatori sono per la maggior parte consapevoli del fatto che le scelte di valore entrano nel loro lavoro, sebbene ci sia una certa tendenza a porre il processo in termini relativamente statici: il pianificatore studia i fatti per predire il futuro, e poi studia i valori mentre cerca di determinare quali condizioni i suoi utenti presenti o futuri cercano di incoraggiare o di raggiungere per il futuro.[8] Tuttavia desta attenzione crescente l'idea che, a tutti gli stadi della pianificazione, i fatti abbisognano di un costante confronto con i valori, e i valori con i fatti. Questo processo in nessun modo è limitato allo stadio della definizione o scelta delle mete.

Così lo Stato di New York ci fornisce i dati seguenti riguardo agli alunni che quattro anni prima si trovavano alle elementari e che poi hanno effettivamente raggiunto il diploma di scuola media.

Anno	Percentuale di diplomati
1931	32
1941	43
1951	63
1961	68
1962	71
1963	74

Da molti punti di vista risulta quindi notevole il progresso fatto dalla scuola media nella capacità di trattenere gli alunni. Eppure, dato il contesto sociale e il punto di vista generale sui valori, c'era nel 1963 una preoccupazione quasi isterica nello Stato di New York a proposito di quel 26 per cento di giovani che abbandonavano la scuola.

Edward Banfield ci ricorda che, nei processi decisionali di governo, la soddisfazione del cittadino-utente è, o dovrebbe essere, il sostituto dell'« habitus istituzionale » come meta ultima nella politica. Questo, in effetti, è ciò che egli considera « benessere ». Altrimenti — egli si chiede — come il go-

---

[7] G. Myrdal, *op. cit.*, pp. 260-261. Anche *Asian Drama*, 3 volumi (New York: Twentieth Century Fund and Pantheon Books, ed. economica, 1968), specialmente Vol. I, Cap. 2 e 3.

[8] Davidoff e Reiner, *op. cit.*

verno potrebbe: a) scegliere fra costruire uno zoo o creare un circo; b) decidere sulla precedenza da dare alle spese per il controllo dell'inquinamento atmosferico; c) affrontare il problema di valutare la necessità se espandere l'educazione oppure intensificare il controllo della droga? [9]

Oppure (usando termini in qualche modo differenti), si veda il caso capitato in una conferenza del Fondo Internazionale O.N.U. di Emergenza per l'Infanzia dedicata alla pianificazione dei bisogni dei minori, in cui ci si trovò di fronte al fatto che si sapevano quantificare i mezzi per raggiungere le mete, ma si doveva ricadere sui valori sociali quando si desiderava parlare dei fini. Questa stessa situazione si presentava sia che si discutesse di fattori familiari, o di programmi economici, o di condizioni politiche, o in genere di struttura sociale.[10] Veramente in molti campi in cui si possono in realtà fissare con grande precisione i bersagli quantitativi, vi è chi sostiene che la produttività, le esportazioni, il prodotto nazionale lordo, la produzione edilizia, ecc. non possono mai essere visti in altro modo che come mezzi. Per una società a misura d'uomo lo scopo è sociale sia che venga espresso in termini di valore o formulato quantitativamente come indice di una meta attinente a un valore. Donald Michael sostiene che, via via che continua il processo di razionalizzazione e c'è più comprensione e controllo dei fattori logici, sono le conseguenze extra-logiche, morali ed etiche di un programma (quello che stiamo chiamando qui valori e preferenze) che diventeranno di importanza capitale per chi prende le decisioni.[11]

Robert Dahl e Charles Lindblom notano in « *Politics, Economics and Welfare* », che fra i maggiori problemi del momento rientra la scelta fra tecniche complesse, ma che le ideologie rientrano nelle scelte.[12] Andando anche più in là, Davidoff sostiene che le questioni fondamentali riguardano la giustizia distributiva; le risposte ai problemi sulla quota di ricchezze e di beni da assegnare alle varie classi sociali *non* sono assolutamente deducibili in base a criteri tecnici. Le politiche e i programmi che « si basano su obiettivi desiderati... non possono esser prescritti partendo da una posizione neutrale rispetto ai valori ».[13] Così ci spostiamo dall'asserzione che un pianifi-

---

[9] Edward C. Banfield, « Three Concepts for Planners », in: Edward C. Banfield (a cura di), *Urban Government* (New York: The Free Press, 1969; edizione riveduta), p. 617.

[10] Herman D. Stein (a cura di), *Planning for The Needs of Children in Developing Countries* (New York: United Nations Children's Fund 1965).

[11] Donald M. Michael, *The Next Generation* (New York: Vintage Books 1965, ed. economica), Cap. 12.

[12] Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper & Bros., 1953, ed. economica), Cap. I.

[13] Davidoff, *op. cit.*, p. 331.

catore deve prestar attenzione ai valori — cosa generalmente accettata anche da quelli che tendono ad attribuire maggiore importanza agli aspetti tecnici delle decisioni — alla nozione che egli deve avere dei valori, che tali valori devono esser chiariti, e che egli deve poterli difendere: argomenti questi sui quali torneremo fra breve.

Una delle osservazioni interessanti da tenere presente è quella fatta da Martin Meyerson e Edward Banfield, i quali, in uno studio sulla pianificazione per il rinnovamento urbano, rilevano fra l'altro che ovviamente non esiste alcun modo puramente tecnico per scegliere l'ubicazione degli interventi edilizi. Essi sviluppano la tesi che molti criteri, fra cui quelli politici, entrano nel processo decisionale, e notano che nei dibattiti pubblici appariva come i gruppi locali da essi studiati (che, potremmo notare, vengono generalmente invitati a servire da canale per gli aspetti inerenti ai valori e preferenze), in realtà avevano esaminato i problemi tecnici più approfonditamente dei funzionari dell'Istituto Case Popolari.[14]

Questi e altri autori continuano a ricordarci come le autorità preposte alla costruzione di alloggi non abbiano alcun modo di sapere con facilità se stiano lavorando nel pubblico interesse, sia quando fanno i piani che quando l'amministrano. Ed è per questa ragione che la letteratura sulla pianificazione insiste sempre più sulla necessità di offrire piena espressione ai gruppi di interesse, e si interessa sempre più ai metodi per valutare valori e preferenze. Così, tanto nel caso che il contesto preso in esame sia quello di una panoramica generale della strategia usata per la pianificazione sociale di tutto un paese, come in Olanda,[15] o che vengano studiati i metodi per applicare l'analisi costi-benefici ai programmi sociali, il problema di determinare i valori dei gruppi di interesse acquista per il pianificatore una grande importanza. Nel primo caso gli autori esaminano il problema di « far pesare sui procedimenti usati per il piano la critica dei cittadini relativa ai fini e ai mezzi del piano stesso » essendo questo l'unico modo di rimediare alla realtà delle differenze esistenti fra i vari gruppi e zone e ai limiti della rappresentanza tradizionale che si esprime attraverso i raggruppamenti politici. Nel secondo, discutendo della rigorosità delle misurazioni, un economista cita John Maynard Keynes per affermare che: « L'esperienza non ci dà alcuna prova evidente del fatto che una politica di investimenti socialmente vantaggiosa coincida con quella che porta maggior profitto ». I progetti sociali si possono sviluppare precisamente perché un mercato libero orientato dal profitto non

---

[14] Martin Meyerson e Edward C. Banfield, *Politics, Planning, and the Public Interest* (New York: The Free Press, 1964, ed. economica).

[15] « Holland's Report to the 12th International Conference on Social Work, Athens, 1964 » (Amsterdam, 1964, ciclostilato).

assegna in certe aree un ammontare di risorse sufficiente per soddisfare tutte le preferenze o i bisogni pubblici.[16]

Oppure, come si è espresso Richard Titmuss in una conferenza inedita:

> « L'azione sociale si interessa dei valori sociali e delle relazioni umane. Può essere la concretizzazione, il supporto e l'espressione di un modo di pensare relativo al posto che ognuno deve avere nella società... Chi ha studiato tali problemi dell'azione sociale ha perciò da considerarsi non un esperto, ma una persona al servizio della società, capace di spiegare un po' più chiaramente le scelte raggiungibili in termini di politiche e corsi di azione alternativi... ».

Quindi non è realmente in discussione il fatto che la stima dei valori riguardi i fini, i mezzi, le procedure, e anche gli effetti collaterali.[17] Le differenziazioni in primo luogo riguardano il modo di porre la questione, il grado di importanza che le viene attribuito e le idee relative al modo in cui il pianificatore personalmente si mette in rapporto con il problema del valore. Norton Long sottolinea che il problema fondamentale delle città è quello etico, è il problema della filosofia politica classica. Le relazioni razziali, il conflitto di classe, e la povertà non si possono ridurre a un problema di aggiustamento dei rapporti economici: essere cittadini non significa semplicemente essere dei consumatori. Un urbanista deve prestare attenzione ai problemi etici.[18] Davidoff e Reiner dicono semplicemente: « I fatti di per se stessi non suggeriscono di solito cosa sarebbe buono o preferibile ».[19] Rein e Miller documentano che non ci può esser un programma anti-povertà che non faccia scelte di valore.[20]

I valori latenti permeano il lavoro sociale e la politica sociale, con conseguenze d'importanza fondamentale che vanno dal modo con cui viene definita la devianza a quello con cui vengono teorizzati i programmi di trattamento. Così Robert Merton nota come l'insistere sulla ricchezza come simbolo di successo causa uno stato d'animo nei gruppi svantaggiati, che li porta all'autocritica piuttosto che a spingere per una riforma delle strutture.[21] Kingsley Davis ha documentato fino a che punto i programmi di igiene mentale di comunità, nei loro stessi modi operativi, « assumano l'etica prote-

---

[16] Juanita M. Kreps, « Discussion », in: G. Somers (a cura di), *Proceedings of Seventeenth Annual Meeting of Industrial Relations Research Association* (Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association, 1965, p. 205.

[17] G. Myrdal, *Value in Social Theory* e *Asian Drama.*

[18] Norton E. Long, « Citizenship or Consumership in Metropolitan Areas », *Journal of the American Institute of Planners,* XXXI, n. 1 (February, 1965) pp. 2-6.

[19] Davidoff e Reiner, *op. cit.,* p. 111.

[20] Martin Rein e S. M. Miller, « Poverty, Policy and Purpose: The Dilemmas of Choice », in: Leonard H. Goodman (a cura di), *Economic Progress and Social Welfare* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 20-64.

[21] Robert Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957, edizione riveduta), p. 139.

stante della " classe aperta " ».[22] Marshall dimostra come gli « status » sociali che influenzano i programmi di sicurezza sociale e i requisiti per ottenerne i benefici non costituiscono dei fatti obiettivi, ma piuttosto sono creati da decisioni politiche permeate di valori.[23]

Il problema tuttavia va al di là dell' esplicitazione dei valori, o della notazione che ogni momento culturale presenta al pianificatore una lista di « dati ». Riconoscere che esistono dei problemi di valore nella pianificazione ed essere decisi ad affrontarli sistematicamente serve solo a sottolineare il grado di complessità che essi presentano e a far capire che quasi tutti i metodi per farlo sono in qualche modo difficili o insoddisfacenti. L'analisi dei valori e la risposta che diamo ad essi presentano grandi implicazioni per quanto riguarda la pianificazione.

DIMENSIONI DI VALORE

Un ordinamento sistematico delle esperienze fatte è troppo scarso perché sia possibile identificare tutte le possibili *dimensioni di scelta* aventi attinenza allo studio delle preferenze nella pianificazione. Tuttavia si guardano con rispetto e apprezzamento sia i modi di orientamento* di Talcott Parsons che le dicotomie di Clyde Kluckhohn. Nella sintesi di Bertram Gross entrambi si riferiscono ad alcune delle dimensioni di fondo che possono interessare i conflitti di valore e la discussione delle preferenze. Qualora il pianificatore faccia una ricerca empirica delle preferenze essi possono servire da guida per qualche analisi.

I « MODI DI ORIENTAMENTO » DI PARSONS

1. *Orientamento affettivo - Orientamento affettivamente neutrale.* La misura in cui ci si aspetta che le persone agiscano in modo da raggiungere una gratificazione immediata oppure si autodisciplinino per rinunciarvi.
2. *Orientamento verso la propria persona - Orientamento verso la collettività.* La misura in cui ci si aspetta che le persone agiscano per fini privati ovvero collettivi.
3. *Orientamento verso un quadro universale di riferimento - Orientamento verso un quadro particolare di riferimento.* La misura in cui ci si aspetta che le per-

---

[22] Kingsley Davis, « Mental Hygiene and the Class Structure », ristampato a cura di Herman D. Stein e Richard A. Cloward, in *Social Perspectives on Behavior* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1953), p. 336.

[23] T. H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson University Library, 1965), p. 107.

* Nell'originale: « Pattern variables ». *(N.d.T.).*

sone agiscano secondo modelli generali piuttosto che alla luce di casi particolari.

4. *Orientamento verso qualità predeterminate - Orientamento verso prestazioni.* La misura in cui ci si aspetta che le persone giudichino gli altri sulla base dei loro attributi oppure delle loro azioni.
5. *Orientamento specifico - Orientamento diffuso.* La misura in cui ci si aspetta che le persone agiscano verso gli altri sulla base di sfere strettamente definite o senza tale delimitazione.

Le variabili di Kluckhohn

L'uomo e la natura

1. *Determinato - Indeterminato.* La misura in cui le persone credono che esista un ordine dell'universo, o al contrario che esista solo il capriccio del caso.
2. *Unitario - Pluralistico.* La misura in cui il mondo viene diviso in entità separate come « mente » opposto a « corpo » e « sacro » opposto a « profano » oppure è visto come un tutto unitario.
3. *Male - Bene.* La misura in cui la natura e l'uomo sono visti come fondamentalmente buoni oppure cattivi.

L'uomo e l'uomo

4. *Individuo - Gruppo.* Più o meno come l'orientamento verso la propria persona o verso la collettività di Parsons già menzionati.
5. *Se stesso - Altro.* Il grado di importanza relativa che si attribuisce a se stessi oppure alla fedeltà o devozione verso altri individui.
6. *Autonomia - Dipendenza.* Questo si avvicina alla polarità « Orientamento verso l'interno - Orientamento eterodiretto » di David Riesman.
7. *Attivo - Passivo.* Il contrasto fra l'accettazione del proprio destino o il tentativo di contribuire a determinarlo.
8. *Disciplina - Realizzazione.* Il contrasto « Apollineo - Dionisiaco » fra la sicurezza, il controllo, l'adattamento da una parte, e l'avventura, l'espansione, la realizzazione di sé dall'altra.
9. *Fisico - Mentale.* La misura dell'importanza data alle attività sensitive rispetto alle intellettuali.
10. *Teso - Rilassato.* La misura in cui qualsiasi tipo di tensione ha la prevalenza, oppure è controbilanciata da un senso di « humor » e di calma bonomia.
11. *Adesso - Allora.* La misura in cui si dà importanza all' « hic et nunc », invece che al passato oppure al futuro.

Riguardanti sia la natura che l'uomo

12. *Qualità - Quantità.* L'estensione di misurazioni o di altre standardizzazioni al di là di considerazioni puramente qualitative.

13. *Unico - Generale.* La misura in cui il mondo è visto in termini di concretezza, prosaicità e unicità, piuttosto che di astrazioni e universalità.[24]

Queste sono definizioni di possibilità relativamente astratte e poco impegnative, utili specialmente agli inizi della ricerca. Molti esperti di politica sociale preferiscono affermare le loro istanze di valore sotto forma di mete generali. Per esempio Titmuss, identificandosi con le « politiche sociali del socialismo », sostiene vigorosamente le mete di « eguaglianza, libertà e integrazione sociale ».[25] Un comitato ristretto americano per lo studio degli indicatori sociali propone che gli Stati Uniti cerchino di fare quanto qualsiasi altro paese in riferimento agli standards vitali, e che si affermi l'impegno per la « realizzazione del potenziale umano ».

In un lavoro non pubblicato, A. Kaplan ha tentato in maniera ben precisa di suggerire *alcuni princìpi per il pianificatore*. Mentre è dubbio che un qualsiasi elenco possa coprire tutte le situazioni, i contesti e gli stadi di sviluppo, esso costituisce comunque un tentativo istruttivo e suggestivo che merita di essere dibattuto e verificato.

> La serie seguente di princìpi per la pianificazione, elaborata a titolo sperimentale è lungi dall'essere esauriente, ma può offrire un punto di partenza.
>
> 1) *Il principio di imparzialità*
>
> Non c'è nessuna specificazione a priori delle persone o dei gruppi che debbano ritrarre un beneficio o un danno dalla politica governativa. Non c'è posto per l'amore o per l'odio in politica: ad esempio, per trattamenti discriminatori verso alcune persone, solo perché appartenenti ad alcuni settori della popolazione, senza aver riguardo ad atti o tratti presumibilmente comuni anche ad altri. Esempi di violazione di questo principio sono le politiche naziste antisemitiche, o lo sfruttamento coloniale delle popolazioni indigene a favore della classe dominante.
>
> 2) *Il principo dell'individualità*
>
> I valori debbono esser valutati in ultima analisi in quanto risiedono nell'individuo. Nessun gruppo o aggregato astratto, come lo Stato, offre dei sostantivi adatti agli aggettivi di valore, salvo indirettamente e riferendosi in definitiva agli individui. Uno « Stato forte » o « ricco » non è un valore, salvo nella misura in cui implica, prima o poi, che gli individui godano di sicurezza o di un alto livello di vita. Lo Stato è fatto per l'uomo, non l'uomo per lo Stato.
>
> 3) *Il principio massimo - minimo*
>
> I miglioramenti in una distribuzione di valore consistono nel toglier via il minimo della distribuzione, non nell'innalzarne il massimo. La realizzazione di

---

[24] Sintetizzato da Bertram M. Gross, « The State of the Nation: Social Systems Accounting », in: A. Bauer (a cura di), *Social Indicators* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1966), pp. 205-206.

[25] Richard M. Titmuss, « The Practical Case Against the Means-test State », *The New Statesman*, 74, n. 1905 (Septemper 15, 1967), pp. 308-310.

una politica o di un programma si misura dai suoi minimi, non dai suoi vertici. Valutiamo una tecnologia, secondo il punto di vista della pianificazione sociale, dal prezzo delle scarpe più che dalla costruzione di uno sputnik. Parallelamente il principio impone che chi ha di meno di un particolare valore debba esser il primo ad averne di più.

4) *Il principio distributivo*

Più persone hanno un bene, tanto meglio. Questo principio si oppone alla formazione dell'« élite », e fa parte di quell'aspetto del pensiero democratico che dà peso ai puri numeri. Implica l'uso del metodo della somma nella stima dei valori di un insieme di individui. Per quanto attraente possa esser una configurazione individuale per un filosofo dell'aristocrazia dello stampo di Platone, non saranno mai troppi a godere di un bene particolare.

5) *Il principio della continuità*

I cambiamenti nei modelli e nelle pratiche non hanno alcun valore di per sé, e sono soggetti a procedure fisse di cambiamento. Il merito di rottura della tradizione non consiste nel solo fatto di essere una rottura. Per quanto rivoluzionari siano i cambiamenti, il loro valore risiede nel loro contenuto, non nel fatto di esser stati effettuati. Questo è il principio, in effetti, che distingue la ribellione immatura dal raggiungimento di una indipendenza matura.

6) *Il principio dell'autonomia*

Il governo deve fare per il popolo solo quello che il popolo non può fare da solo. Questa è un'altra componente fondamentale della teoria democratica, che ripudia il paternalismo, qualunque forma di dittatura benevola, e simili. Non è necessariamente diffidenza verso il governo, ma piuttosto fiducia nei governanti.

7) *Il principio dell'urgenza*

« Se non ora quando? ». Il tasso di progresso verso fini sociali deve esser massimizzato. Il presupposto è che è meglio affrontare i bisogni presenti: se si vuole rimandare in pro di beni futuri ci vuole una esplicita giustificazione.[26]

Tali elencazioni sono estremamente utili al pianificatore sia perché lo sensibilizzano verso le possibili implicazioni delle politiche e dei programmi da sviluppare, sia perché lo guidano nei suoi compiti di interpretazione e difesa. Tuttavia, il pianificatore raramente può — o vuole — fare le scelte più importanti di un piano solamente secondo le proprie preferenze personali. Sorge così la questione se esiste un modo sistematico e obiettivo con cui egli possa misurare e selezionare le preferenze di coloro per i quali viene fatto il piano. La questione si considera meglio se esaminiamo un poco il modo con cui i valori vengono introdotti nel piano, a prescindere dalla possibilità o meno per il pianificatore di assumerne la responsabilità in un contesto più ampio.

---

[26] Abraham Kaplan, « On the Strategy of Social Planning » (lavoro non pubblicato, ciclostilato, 1958).

VALORI, PIANIFICAZIONE E COMPLESSITA'

Lo sforzo del pianificatore di affrontare deliberatamente il problema del valore-preferenza è complesso perché:[27]

- sono in gioco valori in conflitto;
- le questioni di valore debbono spesso esser poste nella forma « come se »;
- è difficile chiarire quali sono i valori o le preferenze prevalenti;
- i valori non godono sempre della transitività;
- si discute spesso circa le persone le cui scelte sono rilevanti o più rilevanti per le decisioni da prendere;
- è difficile tradurre problemi tecnici nelle loro conseguenze di valore in un modo completamente obiettivo.

Interessi in conflitto

Secondo certe convinzioni tradizionali largamente diffuse fra coloro che operano per l'organizzazione di comunità o lo sviluppo di comunità in zone urbane, si presume che disponendo di « animatori » competenti, di attivisti e consulenti tecnici e di un periodo di tempo sufficiente, si otterrà agevolmente il consenso della comunità su ogni problema connesso con un piano o con lo sviluppo di una data politica e che la comunità uscirà dall'esperienza meglio integrata di prima. Questo può verosimilmente accadere abbastanza spesso, se ci si pone nella prospettiva di un lunghissimo periodo, e tenendo presenti obiettivi sociali o concezioni della comunità umana largamente generali. Tuttavia, nella prospettiva temporale e nella concezione dei propri interessi di un comune cittadino, è semplicemente non vero che la mancanza di consenso sia un problema che riflette solo una mancanza di tempo o i difetti dell' organizzazione di comunità. A livello locale i proprietari di case hanno un sacco di inconvenienti e una quantità di buone e chiare ragioni per opporsi a certi progetti di rinnovamento urbano, di edilizia pubblica, o di costruzione di strade quando gli vengono presentati. I contribuenti ad alto reddito hanno da sborsare di più se passano certi programmi sociali. Alcuni programmi di assistenza all'infanzia applicano certi princìpi per l'allevamento dei bambini che sono inaccettabili per alcuni membri della comunità, oppure sono diretti a facilitare il lavoro femminile, pratica che viola le credenze etiche o religiose di alcuni.

In breve, se si mettono a confronto culture[28] o sottogruppi della co-

---

[27] Per esempi e una definizione un po' differente di ciò che costituisce tale complessità, vedi David Braybrooke e Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), Cap. II.

[28] Orville G. Brim, Jr., *Education for Child Rearing* (New York: Russel Sage Foundation, 1959), pp. 82-83.

munità, troviamo che hanno concezioni divergenti sulla persona o il tipo di vita che vanno considerate buone, e che autentici conflitti di interesse sono presenti. Ad esempio, uno studio per la pianificazione generale dell'assistenza all'infanzia fatto a Houston, nel Texas, ha documentato che esistevano differenze significative nei valori, nei concetti di causalità, e nelle scelte di priorità programmatiche fra i membri del consiglio d'amministrazione e del personale, e fra il personale appartenente a diversi tipi di enti o avente differenti livelli di responsabilità.[29] Via via che si estende la pianificazione, è probabile che i conflitti di valore aumentino piuttosto che diminuire.

Uno studio dell' Università di Rutgers ha descritto le differenze nelle priorità come venivano definite dai pianificatori da una parte, e dagli utenti dei servizi dall'altra.[30]

Dietro ad alcuni di questi conflitti c'è una differenza di concezione del pubblico interesse, come è stato analizzato da Meyerson e Banfield. Questi autori identificano cinque concezioni differenti della struttura logica del pubblico interesse:

Organismica. L'entità fondamentale è la « pluralità », la quale può avere fini « differenti da quelli propri ad ogni individuo che compone il pubblico ».

Comunalistica. I fini propri della pluralità sono « comuni » nel senso che sono condivisi universalmente o quasi dai singoli membri. Tali fini condivisi rappresentano ciò cui bisogna badare, rispetto a quelli che non sono condivisi.

Utilitaristica. La dimensione cui prestare attenzione consiste nei fini dell'individuo, via via che questi li seleziona e li mette in ordine di priorità: il pubblico interesse è « la maggiore felicità del maggior numero di persone ».

Quasi-utilitaristica. Mentre l'utilità per l'individuo è ciò cui occorre badare, tuttavia non viene dato ancora un peso uguale a tutti gli uomini.

Individualistica qualificata. Mentre i fini del « tutto » sono concepiti come l'aggregato di quelli scelti dagli individui, solo certe classi di fini sono definite rilevanti o appropriate. Molti tipi di princìpi si possono introdurre per guidare la selezione.[31]

Insomma nell'affrontare sia dal punto di vista procedurale che concettuale la questione delle preferenze, il pianificatore deve scegliere deliberata-

---

[29] Gwynn Nettler, *A Study of Opinions on Child Welfare in Harris County* (Houston, Texas: Community Council of Houston e Harris County, 1958).

[30] Ludwig L. Geismar e Bruce W. Legay, « Planners' and Consumers' Priorities of Social Welfare Needs », in *Social Work Practice,* 1965 (New York: Columbia University Press, 1965), pp. 76-93.

[31] Meyerson e Banfield, *op. cit.,* pp. 322-329.

mente o implicitamente un concetto del pubblico interesse. Si deve affrontare il problema della selezione qualora vi siano visioni contrastanti. Non si può permettere che il processo si blocchi in attesa di un accordo o di un consenso completi.

La forma della questione

Le divergenze autentiche nelle preferenze e negli interessi costituiscono in sé una questione piuttosto difficile. Il fatto che il pianificatore in quanto « saggiatore di preferenze » spesso debba porre le sue questioni in forma dubitativa complica il problema. Un certo fatto in sé può esser tollerabile o anche attraente, ma molti forti timori si possono generare in chi deve immaginare cosa succederebbe se un Centro di trattamento per i minori fosse costruito in un dato quartiere o se la locale scuola media superiore si fondesse con quelle di due distretti adiacenti. Uno scambio quotidiano di rapporti fra persone differenti può dare la prova che una comunità socialmente integrata può essere tollerabile o anche interessante, ma la reazione a una situazione ancora non conosciuta è contaminata dal timore dell'ignoto.

Possiamo presentare anche un altro problema sotto l'intestazione generale di questo sottocapitolo. Alan Altshuler ha descritto la difficoltà di indurre una comunità a sostenere un dialogo reale circa le mete e le scelte della pianificazione di comunità.[32] Studiosi e filosofi amano le discussioni a tali livelli, ma la maggior parte dei cittadini preferirebbe dibattere questioni concrete e precise. Il risultato tende ad essere un orientamento verso progetti e decisioni circa programmi abbastanza limitati col rifiuto di fissare mete a largo raggio che potrebbero poi servire da guida per un periodo di attività pianificata.

Inoltre i valori non sono organizzati in gerarchie nette. Se A è preferito a B e B a C, non siamo certi che A è preferito anche a C (« transitività »). Così, le decisioni di valore in certi campi non devono necessariamente servire da direttrici per altri campi.

La complessità della chiarificazione delle preferenze

Che tipi di questioni si dovrebbero porre — e a proposito di chi — supponendo che si cerchi di affrontare questa che abbiamo chiamato « dimensione ignorata » (fare « come se ») trasferendo su di essa tutte le espe-

---

[32] Alan Altshuler, « The Goals of Comprehensive Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXI, n. 3 (August, 1965), p. 190.

rienze attinenti al caso cui possiamo attingere? Una risposta convenzionale afferma che ci si dovrebbe aspettare che il cittadino medio reagisca ai problemi riguardanti mete e priorità, e che si dovrebbero porre le questioni in tale forma piuttosto che tradurle specificamente in dimensioni di valore. Dopo i professionisti e i tecnici assumono la responsabilità delle decisioni relative ai mezzi atti a raggiungere tali mete.[33] Geismar e Legay sostengono tuttavia che poche persone che non siano degli specialisti vedono i problemi di valore a un livello di generalità tale da permettere tale sistema. Essi comincerebbero chiedendo agli esperti di misurare obiettivamente i bisogni di base. Poi, fissato il minimo, chiederebbero agli utenti dei servizi di definire un ordine di priorità per il livello successivo di provvedimenti, ponendo scelte programmatiche specifiche e precise.[34]

Se si ritorna alle molte concezioni del pubblico interesse citate sopra, è chiaro che una visione fondamentale relativa alla struttura del pubblico interesse guiderà la formulazione del problema delle preferenze quando lo si presenta al cittadino-utente, perché in ognuna di queste concezioni si attua in qualche modo una scelta rispetto a ciò che si ritiene possa essere messo in discussione. Per alcuni, ad esempio, gli interessi comunali nella pianificazione territoriale sono tali che i « costi » individuali sono irrilevanti. Per altri invece le scelte di un residente del quartiere rispetto al carattere che deve avere l'ambiente che circonda la sua abitazione hanno un valore tale che si dovrebbe consultarlo in ogni caso anche poco importante di costruzione o demolizione pubblica, su cui presumibilmente potrebbe avere qualche cosa da dire.

I LIMITI DELLA « FUNZIONE DEL BENESSERE SOCIALE »

Nell'ambito delle scienze sociali, « l'economia del benessere » si dedica a tentativi lunghi, complessi e ingegnosi di affrontare obiettivamente la dimensione delle preferenze in quanto esse sono rilevanti per la pianificazione e la politica sociali. Si può ammirare sia il rigore che l'ingegnosità impiegati in parte di questo lavoro, ma non è irragionevole concludere che il pianificatore sociale non troverà qui una soluzione al suo problema.

La valutazione di Tinbergen è realistica. Egli afferma:

> « Il problema di trovare il regime ottimale è il problema centrale della *economia del benessere*. In questo settore dell'economia sappiamo che una funzione

---

[33] Samuel Mencher, « Current Priority Planning », *Social Work*, 9, n. 3 (July, 1964), pp. 27-35.

[34] Geismar e Legay, *op. cit.*

> del benessere sociale è il primo elemento fra i dati del problema. Questo significa che supponiamo la conoscenza di due cose: primo, delle preferenze dei soggetti economici e, secondo, di come ponderare gli interessi dei vari individui nel determinare il benessere sociale o l'azione sociale. Nell'usuale linguaggio economico ciò significa la conoscenza in primo luogo delle funzioni di utilità per gli individui, e in secondo luogo per la società. Si tratta di supposizioni alquanto azzardate, perché la nostra conoscenza delle funzioni di utilità per gli individui è molto limitata e la funzione del benessere sociale dipende da come compariamo le utilità riguardanti persone differenti. Per ora ciò si fa solo istintivamente e perciò c'è spazio per divergenze di opinione »,[35]

Rimane il problema di definire, accertare e decidere come affrontare le preferenze.

Se si accetta la conclusione di Kenneth J. Arrow[36] che una funzione del benessere sociale non costituisce la soluzione, perché non è logicamente possibile raggiungere la scelta sociale che amalgami preferenze individuali discordanti, ci si trova di fronte in ultimo alla necessità di prendere delle decisioni politicamente, usando questo termine in senso lato. Il contesto della pianificazione spesso offre abbastanza « dati » statutari e amministrativi da permettere a un pianificatore di individuare chiari parametri di scelta e di delineare le opzioni. In tali circostanze, l'esplorazione empirica delle preferenze della maggioranza può essere opportuna, possibile e accettabile. Frequentemente, tuttavia, alcuni gruppi o alcuni elementi della popolazione hanno loro punti di vista indipendenti riguardo ai cosiddetti dati, ai limiti di scelta, ai « fatti concreti », alla localizzazione del problema. Talvolta un elemento impone la sua volontà e decide tutto. Più frequentemente la contrattazione e l'accettazione di compensazioni serve a portare a un compromesso posizioni fondate su preferenze divergenti. Il risultato non è un amalgama equilibrato in senso logico, ma offre una soluzione politica. Il pianificatore ha quindi lo schema di riferimento necessario.[37]

La comunità « interessata »

Queste considerazioni implicano e introducono l'ardua questione di come si deve selezionare la comunità « interessata » nell'esplorare le preferen-

---

[35] Jan Tinbergen, *Central Planning* (New Haven: Yale University Press, 1964), p. 82. Per una trattazione classica, vedi Kenneth J. Arrow, *Social Choices and Industrial Values* (New York: John Wiley & Sons, 1951).

[36] Kenneth J. Arrow, « Public and Private Values », in: Sidney Hook (a cura di), *Human Values and Economic Policy* (New York: New York University Press, 1967).

[37] Ci riferiamo qui a circostanze nelle quali sono in discussione delle preferenze ma ci sono anche abbastanza forze da rendere possibile la pianificazione. Gran parte della vita politica comprende contrattazione e aggiustamenti non rilevanti per una pianificazione razionale, sia essa limitata o generale.

ze. Si deve rifiutare il rinnovamento urbano perché la maggioranza degli abitanti dei tuguri che dovrebbero esser distrutti preferisce rimanere così come è? Herbert Gans ha sostenuto in « *The Urban Villagers* » che una piacevole vita di paese fu distrutta da un progetto di rinnovamento urbano a Boston, e che le persone interessate non volevano il cosiddetto miglioramento. A questo Peter Rossi ha replicato « qualcuno deve pur cercare d'aver riguardo per la metropoli ».[38] La questione è reale: le decisioni sul rinnovamento urbano devono essere prese dai residenti di quell'area, del distretto, del quartiere oppure dalla città nel suo complesso che va ricercando una direzione generale per il suo sviluppo? O ancora, in una situazione particolare, la politica ospedaliera dev'esser fatta dai ricchi e sofisticati membri del consiglio d'amministrazione e dal gruppo direzionale di medici, ad esso collegato, o si deve trovare il modo di introdurre altri interessi, o il « pubblico interesse »? Ad un altro livello ancora, le preoccupazioni e gli impegni dei sindaci locali debbono venire in urto con il personale dell'« Ufficio per le Opportunità Economiche » quando si pianificano i programmi della « guerra alla povertà »? Il Dipartimento dell'Agricoltura americano dovrebbe istituire un programma di buoni alimentari quando il governo di uno Stato si rifiuta di farlo? Infine i genitori o il consiglio scolastico locale dovrebbero essere loro a definire la politica di integrazione razziale (o uno qualsiasi dei molti problemi di politica o di priorità in campo educativo), o ci sono interessi e diritti a livello statale o nazionale che sono più potenti? Se è così, come ci si aspetta che interagiscano i molti interessi stratificati, e come si dovranno prendere le decisioni?

Molte dispute sulla pianificazione non si riferiscono al principio di prestare attenzione alle preferenze, ma piuttosto riflettono il disaccordo su quale sia la comunità direttamente interessata.

Dalla questione tecnica al problema del valore

Un problema sottile ma importante sta nel fatto che anche in circostanze molto favorevoli, in cui i pianificatori cercano di aiutare i non esperti a prendere le decisioni di valore traducendo i problemi tecnici in termini di valore, il compito è arduo. La verità è che i pianificatori e i tecnici possono trovare altrettante difficoltà in tale traduzione che un non esperto il quale

---

[38] Herbert Gans, *The Urban Villagers* (New York: The Free Press of Glencoe, 1962); e la recensione di Peter Rossi, in *The American Journal of Sociology,* LXX, n. 3 (November, 1964), p. 382. Roger Starr protesta per l'affermazione che viene fatta nel campo dell'edilizia, e cioè che tutti gli americani vivono in « comunità locali ». Vedi Roger Starr, *The Living End* (Baltimore: Penguin Books, 1967), p. 45.

tentasse di fare il processo inverso. Un esperto di sicurezza sociale che insiste per chiarire i rapporti fra servizi sociali e assistenza economica sa realmente quali problemi di valore possano interessare coloro ai quali si rivolge domandando cosa ne pensano? E cosa dire dell'esperto di servizio sociale che tenta di guidare il processo decisionale da parte di un gruppo di « poveri » a livello di comunità locale, il quale stia progettando un centro a servizi multipli nel contesto di un programma anti-povertà locale? Non esiste il problema anche per il gruppo di giuristi che scriva una nuova legge di diritto familiare statale, e che voglia presentare le questioni di valore più importanti a un comitato di consulenza formato da cittadini?

Le controversie della pianificazione offrono di rado delle pure scelte di valore

La difficoltà va oltre il problema di gettare un ponte fra i mondi della tecnologia e del valore. Nel mondo « reale » della pianificazione o dell'amministrazione spesso si sceglie fra programmi e politiche che riuniscono valori in vari gradi e combinazioni. Si sacrifica il livello di uno per innalzare il livello di un altro. Si conclude poco quindi a discutere in astratto, perché il problema di valore è in effetti sempre un problema di aggiustamento al margine. Non c'è nessuna strada che il pianificatore possa seguire per fissare obiettivi o valori marginali salvo che nei termini di certe particolari politiche che siano in discussione. Per di più, persone che non si potrebbero assolutamente trovare d'accordo sui valori astratti possono spesso giungere al consenso, o alla contrattazione e al compromesso, sui problemi pratici riguardanti la politica da seguire.[39]

I programmi di azione di comunità come esempio

Tutte queste difficoltà e altre sono esemplificate negli sforzi, iniziati nel '65 di organizzare i programmi di azione di comunità locale contro la povertà con la « massima possibile partecipazione » dei residenti delle aree e delle « popolazioni-bersaglio » interessate. Parte del problema è stata formulata in un memorandum non pubblicato di Milton Kotler dell'« Institute for Policy Studies », Washington, D.C. Il dr. Kotler nota la contraddizione fra l'assunto che si possa costituire una rappresentanza significativa « indigena » di residenti a basso reddito in zone urbane, e l'assunto a questo collegato dell'alienazione del povero nelle zone urbane. D'altro lato, Bertram

[39] Vedi Lindblom, in *A Strategy of Decision, op. cit.*, Cap. 5.

Beck, della « New York City's Mobilization of Youth », mette in guardia: « Le soluzioni tecniche richieste per i problemi della povertà non sono alla portata della gente solo perché è povera. Una società che si rivolge ai più disagiati per avere le risposte a complessi problemi economici e sociali è moralmente e intellettualmente in bancarotta ».[40] Il programma della guerra alla povertà cerca di affrontare l'alienazione offrendo una partecipazione ai programmi, e potere in riferimento alle decisioni politiche e programmatiche, ma deve — via via che le autorità centrali rivedono le proposte o controllano i programmi — introdurre criteri che si riferiscano sia alla competenza che alle mete e alle politiche nazionali.

Nello stesso tempo, quando il tre o il cinque o anche il dieci per cento delle persone in una località votano per scegliere i cosiddetti rappresentanti dei poveri, ci si chiede se la votazione serve veramente come referendum sui problemi politici e se un così basso tasso di partecipazione crea davvero una rappresentanza. Chi ha l'autorità che gli proviene da un ufficio politico o da una preparazione professionale si chiede se alle sue opinioni debba esser attribuito un peso uguale alle altre o non piuttosto un peso maggiore. In effetti, i funzionari scelti attraverso il sistema politico tradizionale si chiedono se elezioni da parte di speciali classi di elettori e la partecipazione da parte di un piccolo numero degli aventi diritto non sovvertano la teoria e la pratica di un sistema democratico. Altri replicano che, dato che i contadini votano sui piani di assegnazione di terreni a semina perché non dovrebbero farlo i poveri sulla strategia contro la povertà?

Alcuni poi danno all' espressione partecipazione « possibile » un' interpretazione che comprende considerazioni sulla capacità della gente a partecipare e cercano di assicurare un contatto con le preferenze dei poveri quando queste possano guidare la politica e il programma, piuttosto che invitare i poveri e diventare operatori politici. Altri invece lamentano che le preferenze dei poveri siano sempre state ignorate non avendo essi il controllo sulle risorse e i programmi; e che le preferenze dei « privi di potere » non siano prese seriamente in considerazione.[41]

C'è stata una tendenza negli ultimi tempi negli Stati Uniti a permettere la partecipazione, talvolta ai « poveri » (come nella guerra alla povertà), talvolta alla comunità locale (come nel rinnovamento urbano), talvolta agli enti interessati pubblici e privati di servizio sociale e alle professioni che in essi operano (come nella pianificazione dei servizi d'igiene mentale al livello

---

[40] Mobilization for Youth, Inc., *News Bulletin*, 5, n. 2 (Summer, 1966), p. 2.

[41] V. testimonianze in *Examination of the War on Poverty Program*, Hearing before the Subcommittee of the War on Poverty Program of the Committee on Education and Labor, House of Representatives, April 12, 13, 14, 15, 29 e 30, 1965 (3 volumi).

di comunità), e talvolta alle zone interessate (come nella legislazione per la ricostruzione di certe aree). Tale legislazione sembra supporre che un personale formato da abili « animatori di comunità », tempo sufficiente, incontri o dibattiti aperti, e la buona volontà bastino a produrre il consenso. Abbiamo indicato quali sono gli ostacoli derivanti sia da vere differenze fra gruppi di interesse, sia dal fatto che porsi come scopo l'esser guidati dalle preferenze o l'adattarsi ad esse è questione complicata in se stessa. Non abbiamo disponibile nessuna facile soluzione, ma una certa accumulazione di proposte ed esperienze utili.

ATTENZIONE SISTEMATICA ALLE PREFERENZE E AI VALORI

I veri problemi di valore, attorno ai quali è ammesso vi siano delle divergenze, stanno al cuore della pianificazione. Perciò, sia definendo il compito della pianificazione, o facendone derivare una politica, sia nella programmazione che nella valutazione, si deve prestar attenzione al problema dei valori e preferenze. La sua complessità, la mancanza di consenso circa il modo in cui risolvere la questione e il riconoscimento che sono in gioco interessi in competizione riguardo al risultato, non liberano da questa responsabilità. Quando l'impresa è affrontata in questo spirito, emergono utili precedenti e suggerimenti. Questa sezione del libro passa in rassegna tali indicazioni e possibilità.

In un certo senso la valutazione delle preferenze si sarebbe potuta considerare parte dello studio delle realtà sociali in riferimento con esse, che abbiamo passato in rassegna nell'ultimo capitolo. Tuttavia è considerata qui perché un empirismo sistematico o rigoroso non è sempre possibile, e perché il problema non consiste solo nel valutare la realtà, ma anche nell'equilibrare gli interessi dei vari gruppi e creare una possibilità di nuove forme di compromesso e di consenso.

Davidoff e Reiner forniscono una lista di fonti di dati sulle preferenze, e cioè:

- analisi di mercato;
- sondaggi dell'opinione pubblica;
- ricerche antropologiche;
- pubblici dibattiti;
- interviste con leaders informali;
- analisi del contenuto della stampa;
- studio della legislazione, della prassi amministrativa e dei bilanci.[42]

---

[42] Davidoff e Reiner, *op. cit.*, p. 111.

A un più alto livello di astrazione, Williams nota che si possono ricercare definizioni operative di valore cominciando con:

— scelte manifeste come espressione di preferenza;
— attenzione o importanza data all'una o all'altra;
— constatazioni o asserzioni fatte a questo riguardo;
— loro premesse implicite;
— termini di riferimento per le cose o le idee che la società approva.[43]

Si tratta di elencazioni utili, che includono molto di quanto fanno ora gli enti di pianificazione più attenti. Dato che ci sono molti problemi metodologici impliciti (validità degli indicatori, campionamento, ecc.) c'è molto lavoro sperimentale da fare.

Diventa possibile affrontare la complessità di una tale impresa se cominciamo comprendendo che un pianificatore non cerca *la* risposta, la soluzione prefabbricata di un indovinello.

> « Noi non classifichiamo mai tutte le possibili soluzioni totali seguendo un ordine derivato da un sistema di valori, ma abbiamo piuttosto mescolato le preferenze su aspetti e tratti di un numero limitato di soluzioni reali e possibili. Queste preferenze mutano per effetto della discussione e dell'adozione di politiche dirette a venir loro incontro ».[44]

Similmente, il pianificatore deve rigettare la concezione tradizionale che si possano scartare i valori o che « si debbano renderli espliciti per separarli dalle questioni empiriche ». I valori sono sempre presenti e permeano ogni fase dell'analisi empirica e tutti gli aspetti di una discussione sulla pianificazione. Le valutazioni sono influenzate sia dalle concezioni del possibile che dalle proiezioni del probabile. Tuttavia la natura e l'intensità di tali valutazioni aiutano a determinare il risultato. Perciò non ci si può aspettare nella pianificazione di vedere sia i fini che i mezzi come dei dati rigidi, che non si influenzino reciprocamente e di cui ciascuno a sua volta non interagisca con i valori.[45]

In questa prospettiva, pianificatori e profani, professionisti, politici e cittadini in genere possono tutti interessarsi di problemi di valore a tutti i livelli e a tutti i punti di un processo di pianificazione. In alcuni contesti il processo « a spola » di Szeslow Bobrowski può essere valido: la commissione per il piano produce un primo generico schema che viene trasmesso dal ministero direttamente alle fabbriche. Queste a loro volta stimolano un flusso verso l'alto di progetti particolari. La commissione quindi perfeziona il piano

---

[43] Williams, *op. cit.*, 408.
[44] Streeten, Introduzione a G. Myrdal, *op. cit.*, XXV-XXVI.
[45] *Ibid.*

il quale ritorna alla base e qualche volta di nuovo al centro. La « spola » è un dispositivo di partecipazione popolare che introduce informazioni non disponibili ai pianificatori centrali. Per assicurare ciò, si provvede a rafforzare la capacità dei gruppi di svolgere tale ruolo, scoprendo poi che a sua volta una vera partecipazione è di per sé un modo eccellente per aiutare la gente a « svilupparsi ».[46]

La pianificazione dei servizi sociali in Francia fornisce un interessante esempio di espressione a livello locale delle preferenze; mentre la struttura formale per lo sviluppo del Piano Nazionale francese illustra come la determinazione delle preferenze può essere assegnata a un organismo centralizzato ed elettivo. Nel primo caso è assai importante l'Associazione locale delle Famiglie, che è un gruppo organizzato per svolgere attività familiari o per sostenere miglioramenti nella politica governativa. Queste associazioni si sono sviluppate inizialmente come piccoli gruppi di pressione che si occupavano di politica demografica, ma furono riconosciuti e quindi incoraggiati nella legislazione seguente. La legge ora riconosce l'Unione delle Associazioni Familiari come rappresentante di tutte le famiglie francesi nei confronti delle autorità pubbliche.

Il fulcro della politica che rende potente l'Unione e incoraggia il suo sviluppo è l'accantonamento di una piccola percentuale dei contributi per gli assegni familiari (un elemento importante del sistema di sicurezza sociale francese) per il lavoro di queste associazioni. Diverse possibilità vengono offerte su come spendere i fondi, dai servizi sociali generali a risorse per il trattamento di particolari gruppi devianti. Circa un terzo dei fondi è speso dall'Unione nazionale, e il resto dalle associazioni dipartimentali.

La somma è piccola per gli « standards » americani, ma i servizi sono apprezzabili, e la possibilità di decidere sulle scelte cui dare la precedenza ha notevoli conseguenze. Fra altre cose, i gruppi si interessano di politica sociale in senso lato.

Si dovrebbe notare, in base alle polemiche avutesi nel 1965 e 1966 circa la limitata partecipazione dei « poveri » alla scelta dei loro rappresentanti nei programmi di azione di comunità americani, che meno del sette per cento delle famiglie con bambini sono in realtà membri delle associazioni familiari francesi e che le tendenze generali sono quelle di appartenenti alla classe media. Sono stati fatti sforzi per accrescere la partecipazione operaia.[47]

Al livello più centrale, quando i pianificatori economici francesi (usando

---

[46] Affermazioni di Szeslow Bobrowski, in Stein, *op. cit.*, pp. 94-95.

[47] La descrizione si basa su Alvin L. Schorr, *Social Security and Social Services in France* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965).

i resoconti e le proposte di sottogruppi tecnici) fanno le loro proiezioni iniziali dei tassi di accrescimento sulla cui base sono fissate molte altre cose nei piani economici o sociali, le opinioni, i fondamenti e le conseguenze delle scelte vengono poi presentati per essere discussi e messi in opera. L'Assemblea Nazionale, con possibilità di pareri da parte degli esperti e dei gruppi di interesse, discute le opzioni e sceglie una proposta di saggio di accrescimento. Poi vari gruppi di tecnici e di esperti a livello nazionale e gruppi di interesse regionali collaborano a definire una per una le politiche e i programmi pertinenti rispettivamente alle proprie zone. I pianificatori lavorano con questo materiale, sottomettendo il piano al parere del Consiglio Economico e Sociale, e poi per la messa in opera all'Assemblea Nazionale.[48]

Gli organizzatori di comunità giudicano favorevolmente la procedura francese e simili « processi di gruppo » per affrontare la questione delle preferenze. Notano che tali tentativi possono costituire un'efficace risposta a parecchi tipi di difficoltà e complessità sopra accennate quando si esaminano i problemi che nascono nella valutazione delle preferenze:

- Un metodo di lavoro con i vari gruppi della comunità permette alla popolazione locale di capire più realisticamente la posta in gioco e di reagire più sulla base di conoscenze che del timore dell'ignoto.
- Nel corso di tale processo, i cittadini interessati possono identificare i problemi di valore reale anche se i tecnici non sono stati capaci di farlo.
- Dato che ci sono decisioni reali da prendere, risorse reali da assegnare, scelte alternative da rigettare, l'azione è ponderata e responsabile.
- Si scopre la comunità « rilevante » permettendo a coloro i quali si interessano al problema di essere ascoltati ed essendo sicuri che tutti quelli che potrebbero interessarsene siano informati.
- Non si deve interessare solo un elemento (« i poveri »), ma piuttosto tutta la comunità.

Il lettore avvertirà subito che queste sono constatazioni eccessivamente ottimistiche. Così come la prima elencazione non prova che non si riesca a venire a capo del problema delle preferenze nella pianificazione, così questa elencazione non stabilisce che la soluzione completa sta nel processo di organizzazione di comunità. Quel che sembra vero invece è che un impegno attivo al livello locale da parte delle persone interessate servirà ad identificare i valori fondamentali e i problemi tecnici che potrebbero altrimenti perdersi di vista, e a fornire una base più realistica per rispondervi. Questo processo è ovviamente molto superiore a un sondaggio di opinione tradizionale, non

---

[48] Sulla pianificazione francese, vedi « France and Economic Planning » (New York: French Information Service, 1963). Vedi anche Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965).

affrontando quest'ultimo il problema del livello minimo di informazione indispensabile per una risposta e non notando che l'effetto « nella vita reale » di un problema pubblico cambia se la comunità è stata sottoposta precedentemente a un periodo di interazione, conflitto e educazione reciproci, perché così gli interessi si rendono più visibili e si può misurare l'intensità dei sentimenti in gioco.

D'altro lato, come indicheremo più avanti, un processo di organizzazione di comunità ha una partecipazione selezionata e può essere manipolato. Non può essere un sostituto dell'urna elettorale. E' tuttavia una risorsa a disposizione del pianificatore per affrontare la questione delle preferenze. Può anche esser saggio sperimentare la linea di Vernon Miller che propone un incrocio fra un sondaggio di opinione e una riunione cittadina, utilizzando i mezzi di comunicazione di massa, il campionamento, e l'elaborazione elettronica dei dati.[49]

Tale processo è naturalmente più realistico se i partecipanti hanno abbastanza potere da assicurarsi che si presti attenzione alle loro opinioni. E' successo così in gran parte dell'organizzazione di comunità se i partecipanti appartenevano alla classe media, ma, come si è notato prima, diventa un problema con i poveri e gli emarginati. Essi per definizione mancano dell'interesse prolungato, della competenza, e della responsabilità nella comunità che darebbero loro sia la forza di far avanzare il loro punto di vista che l'ampiezza di visione necessaria per prendere delle decisioni.

E' a questo punto che il programma americano di guerra alla povertà ha offerto una risposta interessante. Assicurando una considerevole rappresentanza di residenti locali a basso reddito nei consigli di quartiere e nei programmi di azione comunitaria delle città che avevano fondi a disposizione, gli indigenti sono stati messi in condizione di decidere sulle politiche e i programmi o di partecipare a decisioni riguardanti programmi di vasto raggio e significato. In molti luoghi hanno potuto fare assumere, o porre il veto all'assunzione di personale professionista e non. Hanno trattato programmi e attività tali da influire significativamente su loro stessi e sul loro quartiere. In breve, la loro « posta in gioco » è stata abbastanza grossa da rendere reali le loro preferenze.

La « corporazione di quartiere » di Columbus nell'Ohio, creata sotto la consulenza di Milton Kotler dell'« Institute for Policy Studies », spinge oltre questo processo incorporando la gente del quartiere in una persona giuridica (una « fondazione di comunità ») che ha il controllo reale della proprietà

---

[49] Vernon F. Miller, « The Town Meeting Reborn », *Saturday Review*, 49, n. 30 (July 23, 1966), pp. 34-35.

(un centro sociale di quartiere) e riceve finanziamenti per questo programma. Una logica simile sottosta all'uso delle « corporazioni » di quartiere come dispositivo per l'azione di comunità nella guerra alla povertà.

Infine si potrebbe notare la pratica sempre più diffusa negli Stati Uniti a partire dagli anni '60 di coinvolgere gli « utenti » in una funzione di consulenza sulle linee da adottare nei programmi di azione sociale. Non si arriva al punto della fondazione o corporazione di comunità che permette un certo controllo sulle risorse, o dello schema francese dove i fondi sono lasciati a disposizione (tutto entro parametri fissi). Tuttavia si è fatto molto utilizzando i risultati dei programmi, tracciando il quadro della realtà sociale e facendo esprimere le proprie preferenze alle organizzazioni di beneficiari di prestazioni assistenziali, agli anziani, ai partecipanti ai programmi per la gioventù, agli inquilini delle case popolari, ai genitori degli alunni, e ad altri « utenti dei servizi ». Esperienze positive di tale metodo si ritrovano ovunque, e il passo successivo, ovvio, è in arrivo: l'incorporazione di tali partecipanti come membri « maggiorenni » nei consigli direttivi e nei comitati per la definizione delle linee politiche di enti privati e pubblici che operano in ogni sorta di programmi di azione sociale. Tale procedura utilizza ed esprime solo il fatto che, nel moderno stato a regime di sicurezza sociale, un individuo è simultaneamente contribuente, elettore, utente di servizi, paziente e responsabile potenzialmente della politica sociale che viene adottata. Gli organi direttivi degli enti devono quindi essere pienamente rappresentativi di tutti gli elementi che costituiscono la popolazione.

Nessuna proposta è adeguata a tutti i problemi. Nessun metodo per introdurre gli elementi della dimensione valore-preferenza nella pianificazione è adeguato alla diversità delle circostanze. Qual è allora una prospettiva valida?

UN SISTEMA DI LAVORO

Le componenti di un metodo totale possono essere sviluppate da ciò che è già stato delineato, aggiungendo una o due idee. Gli elementi saranno presentati uno dopo l'altro. La prospettiva fondamentale è che « l'etica ha una posizione primaria rispetto alla politica, e la politica rispetto alla pianificazione ».[50]

Più specificamente si potrebbero considerare, per una strategia globale delle preferenze: a) la funzione del benessere sociale; b) le votazioni come

---

50 Stanley J. Hallett, « Planning, Politics, and Ethics », in: William R. Ewald, Jr. (a cura di), *Environment for Man* (Bloomington: Indiana University Press, 1967), p. 247.

specchio dell'utilità aggregata; c) gli aggiustamenti mutui fra le fazioni; d) i giudizi globali; e) l'analisi costi-benefici.[51] Di importanza essenziale è la distinzione fatta da Ruth Mack fra dispositivi quali la funzione del benessere sociale, i tentativi di misurare l'*utilità obiettiva* e ciò che ella chiama *giudizio olistico* *, cioè il diritto di una persona a decidere cosa sia desiderabile per qualsiasi ragione. I motivi possono andare dalla razionalizzazione del proprio interesse, a convinzioni circa il modo in cui funzioneranno le varie alternative e come tali conseguenze si collegheranno alle aspirazioni personali.

La funzione del benessere sociale, abbiamo notato, non porta a nessuna soluzione. Gli studi costi-benefici forniscono dati che possono interessare un dibattito sui valori, ma richiedono che si compiano delle decisioni da mettere in pratica su tali valori. Il « giudizio olistico », la votazione, e l'aggiustamento reciproco sono inevitabili. Si possono configurare in un possibile metodo totale.

Decentralizzazione nella definizione degli indirizzi generali e nel controllo dei programmi

La decentralizzazione costituisce un grosso argomento nella pianificazione sociale che dovrà essere notevolmente approfondito in seguito. Per il momento notiamo la desiderabilità di mantenere al livello inferiore tutte le decisioni politiche e programmatiche che non siano dirette a una politica o ad un impegno di risorse generali. Insomma, la gente conosce la propria situazione e ciò che per lei è più importante, e può meglio scorgere realisticamente le conseguenze delle decisioni a un livello che sia in rapporto con la propria esperienza quotidiana. Un sistema per raccogliere le preferenze e valutarne l'intensità sarà più significativo se il quadro generale è di decentralizzazione al livello che empiricamente si trova più valido, anche se, talvolta, è sostenuto ad arte da amministratori e pianificatori.

Lungo queste linee ci sia concesso di notare la maniera in cui la Jugoslavia ha delegato alle sue comunità di abitazione, attraverso i loro rappresentanti, il controllo delle decisioni circa il paesaggio, l'assistenza all'infanzia,

---

51 Ruth Mack, *Planning on Uncertainty* (New York and Washington: Resources for the Future and the Institute of Public Administration, 1969).

* « *Holistic* » nel testo, che si riferisce a una teoria (tratta dalla « teoria dei sistemi ») la quale afferma che gli « interi » (« *wholes* » in inglese, da cui derivano i termini « holism » e « holistic ») costituiscono aspetti fondamentali della realtà e inoltre che gli « interi » sono un'entità maggiore e diversa della semplice somma delle loro componenti. Quest'ultimo punto è noto agli operatori sociali professionisti perché fa parte della teoria sul « lavoro sociale di gruppo » *(N.d.T.)*.

i servizi domestici, la manutenzione delle attrezzature e le risorse per le scuole.[52]

Decisione di valore con il massimo di informazione e comprensione

L'impegno a tener conto delle preferenze non implica il rifiuto della ricerca o dell'acquisizione di esperienze opportune. Mettiamo all'ultimo posto, fra i possibili sistemi, un semplice sondaggio di opinione circa le priorità o i valori. Dove si seguono tali tecniche di sondaggio, si dovrebbero prima accertare i fatti nella comunità attraverso la diffusione delle informazioni, incontri educativi, pubblici dibattiti circa le alternative, e la « propaganda » di vari punti di vista. Il « finto municipio » di Miller, con i suoi calcolatori e i suoi mezzi di comunicazione di massa *, è preferibile a un semplice sondaggio, perché l'informazione viene diffusa e le posizioni sono dibattute prima che si siano consolidati gli atteggiamenti.

I tecnici e i ricercatori così hanno la responsabilità di fare tutto il possibile per assistere chi vorrebbe esprimere delle preferenze nella scelta delle opzioni, nel fissare ordini di priorità, o nella messa in opera di politiche. Il loro maggiore contributo consiste in una presentazione chiara e imparziale dei fatti e delle proiezioni, in un'onesta identificazione delle probabili conseguenze (in termini sia di realtà sociale che di valori) delle scelte alternative, e in una sintesi dell'esperienza accumulata altrove che abbia ri-

---

[52] United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Planning for Balanced Economic and Social Development: Six Country Case Studies* (New York, 1964); Albert Waterston, *Planning in Jugoslavia* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962).

Lisa Peattie nota come il pianificatore-difensore spesso crea una « comunità interessata » o può parlare in realtà per un elettorato extra comunitario in nome della comunità. Lisa R. Peattie, « Reflections on Advocacy Planning », *Journal of the American Institute of Planners,* XXXIV, n. 2 (March, 1968), pp. 80-88.

G. Myrdal cita l'insistenza dell'India a coinvolgere le masse nell'applicazione del piano come di un mezzo per conquistarne il sostegno, non come di un'autentica ricerca delle preferenze. Vedi *Asian Drama,* II, pp. 852-853.

* Si tratta di una tecnica per far conoscere e valutare diverse alternative di pianificazione in un ambito territoriale e amministrativo determinato prima che esse vengano effettivamente messe in opera, quindi con notevole risparmio di mezzi e di tempo. Il calcolatore viene alimentato con tutti i dati demografici, economici, strutturali, sociali, ecc. relativi a una data comunità che è possibile misurare e con quelli relativi alle loro variazioni nel tempo. Le domande poste al calcolatore riguardano le conseguenze prevedibili di ciascun programma nei vari settori dell'amministrazione comunale e le loro ripercussioni negli altri settori. Problemi e risposte vengono pubblicizzati a mezzo stampa, radio TV. Le amministrazioni comunali che usano questo sistema si servono spesso della collaborazione delle Università, le quali a loro volta lo utilizzano come strumento didattico nei corsi per pianificatori *(N.d.T.)*.

ferimento al problema di cui si tratta. Le analisi costi-benefici possono essere sempre più utili a questo proposito.

Niente di questo intende negare l'esistenza di elementi emozionali e irrazionali, di origine culturale, nelle scelte da farsi. Si presuppone qui tuttavia che sia possibile elevare il grado di razionalità e allontanare la scelta dei valori dagli estremi dell'emotività verso quella zona del comportamento nella quale prima si articolano i valori e poi si studia il corso di azione che più probabilmente li attuerà nel modo migliore. Qui, dopo tutto, il profano e il tecnico devono collaborare, qualunque sia la scelta, se ci deve essere un seguito favorevole alle decisioni. Myrdal afferma:

> « Lo scopo della ricerca pratica... (potremmo aggiungere di *qualche* ricerca pratica) è... quello di mostrare precisamente quali dovrebbero essere le opinioni e i piani di azione sia pratici che politici dal punto di vista dei vari valori, se i loro detentori avessero anche la conoscenza più corretta e completa dei fatti che la scienza possa dare ».[53]

Il modo di Webber di trattare la questione, come si è già notato in un capitolo precedente, è che il pianificatore si interessa di intrecciare « ripercussioni e implicazioni di valore associate con corsi di azione alternativi *(sic)*, e, a sua volta... di rendere esplicita l'assegnazione di valori e la scelta fra tipi alternativi di azione diretti al raggiungimento del fine ».[54]

Alternative di valore che debbono essere identificate e dibattute nella pianificazione

I pianificatori, i « leaders » cittadini, i politici sono in condizione di contribuire alla qualità di un piano e incoraggiano ricercatori e altri professionisti a espandere le conoscenze e la consapevolezza di cui disponiamo, come abbiamo già osservato. Essi stessi debbono unirsi ai pianificatori nel cercare di identificare le implicazioni di valore delle scelte, il che non è sempre così semplice come si crede.

Anche lo scopo che ci proponiamo convalida la necessità di attuare un processo di organizzazione di comunità nel quale si incoraggi la gente che abbia interessi comuni a mettersi insieme per esplorare un problema o una questione e poi per sviluppare ed esprimere un punto di vista nelle sedi di dibattito più appropriate. Riconoscendo che il pubblico a livello locale è un « insieme » di valori con certi interessi che affiorano regolarmente, e altre preoccupazioni che causano ogni tanto piccoli fremiti di rea-

---

[53] G. Myrdal, *Value in Social Theory*, p. 158.

[54] Melvin M. Webber, « The Prospects for Policies Planning », in: Leonard J. Duhl (a cura di), *The Urban Condition* (New York: Basic Books, 1963), p. 320.

zione »,[55] si usa tale processo per fissare l'attenzione dove sono in sospeso o è necessario proporre delle azioni importanti.

Il dibattito diventa assai spesso molto preciso se si tratta di azioni e indirizzi che vengono proposti: costruire o non costruire in un dato luogo la scuola; aprire o non aprire una clinica per il controllo delle nascite, restringere o no i programmi di assistenza pubblica. L'amministrazione comunale arricchisce l'intero processo nella misura in cui aiuta i partecipanti ad identificare gli elementi di valore più importanti, e contribuisce a un dialogo in cui una particolare e limitata decisione da prendere diventa parte di un chiarimento generale sulla politica adottata, il che comporta una certa consapevolezza di ciò che si sta facendo. Sebbene ciò possa puzzare di irrealismo idealistico, se si suppone l'esistenza di un'amministrazione abbastanza disinteressata da tenere costantemente il dibattito pubblico a un tale livello, ciò è certamente possibile talvolta, e forse spesso. Uno sforzo continuato a livello nazionale e locale è stato proposto da uno psicologo, John R. Seeley: « ... Vorrei un pubblico dibattito... sulle cose in cui realmente crediamo: che tipo di società ci piacerebbe realizzare? A che tipo di persona bisogna dar valore? ».[56]

Nel mondo reale ci si può aspettare una certa fusione di ciò che i vari gruppi di interesse manifestano in relazione a problemi immediati e concreti che riflettano differenze di valore: una definizione dello scopo da parte di gruppi di interesse che combini elementi di valore e di programma; e la scelta generale di più ampie mete formulata in termini di valore o di indirizzi da seguire.

Massima partecipazione da parte dei gruppi interessati

E' spesso eccessivo aspettarsi che i membri di una comunità interessati a una questione di pianificazione o ad una politica (sia che ci si riferisca a un processo locale che a uno nazionale) si impegnino nell'analisi dei valori o in uno studio accurato dei fatti e delle proiezioni. Questi si lasciano ai pianificatori o ad altri professionisti. Ci si aspetta che questi ultimi diventino il più possibile consapevoli delle implicazioni di valore e ricerchino disinteressatamente gli indicatori empirici dei valori e delle preferenze comunitari attraverso qualcuno dei mezzi sopra delineati, contribuendo nello stesso tempo, se possibile, ad approfondire il dibattito nella comunità.

---

[55] Peter H. Rossi e Robert A. Dentler, *The Politics of Urban Renewal* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1961), p. 148.

[56] John R. Seeley, « Central Planning: Prologue to a Critique », in: Robert Morris (a cura di), *Centrally Planned Change: Prospects and Concepts* (New York: National Association of Social Workers, 1964, ed. economica), p. 68.

Come, allora, si assicura il contributo delle comunità alle determinazioni di valore? Evitando situazioni in cui la pianificazione si definisce come un processo puramente tecnologico, e assicurando strutturalmente che a qualche punto le opzioni, gli indirizzi e le priorità fondamentali siano esaminate nell'arena politica, o dando ai gruppi interessati il controllo reale delle risorse, del personale o degli indirizzi da seguire. Si è dato un esempio prima riferendosi al concetto della « corporazione di quartiere » di Cleveland nell'Ohio, o ai piani francese e jugoslavo. Nel primo caso, mentre l'esame avviene nell'arena politica i gruppi di interesse esercitano la loro azione nei punti appropriati. *Sebbene le questioni relative ai valori possano non essere tutte ben articolate e formulate con chiarezza esse vengono messe in opera da parte di vari gruppi di interesse e così possono entrare nel processo decisionale.*

In effetti la pianificazione non è mai stata completamente obiettiva e libera da valori, anche se affidata a commissioni pianificatorie apolitiche, dato che queste riflettono i loro pregiudizi rispetto a quello che è una città « bella », « efficiente », « giusta », e rispetto alle soluzioni dei problemi sociali. Quando sono viste come attività strumentali della branca esecutiva del governo o di un capo dipartimento, i piani sono soggetti ad un altro tipo di pregiudizio, termine che non si usa qui in senso dispregiativo.

Il personale degli uffici di pianificazione dipartimentali sono prolungamenti della direzione del dipartimento e dovrebbero riflettere, in definitiva, i pregiudizi dei loro capi responsabili, che sarebbero silurati se ci fosse un fermo rifiuto pubblico del loro lavoro. Così il contesto del dipartimento fornisce la guida per le scelte di valore necessaria al lavoro. Nondimeno a causa di un mandato legislativo (ad esempio per il rinnovamento urbano) o della natura del compito (ad esempio valutare il bisogno di un servizio che si basa sull'iniziativa dell'utente), questo personale farà molto per ricercare le preferenze del pubblico.

Nello stesso senso, il personale degli uffici del piano aventi un grosso incarico, quelli aggregati alla branca esecutiva del governo, si aspettano che la guida per i valori e le priorità venga dall'esecutivo. Offrono un importante contributo se identificano i dati rilevanti, « setacciano » le implicazioni di valore e riportano accuratamente le preferenze della collettività. Inoltre, se capaci, faciliteranno la scoperta e l'espressione della collettività stessa.

Il capo di un dipartimento e i dirigenti potrebbero tuttavia andare molto al di là di questo. Incontri, dibattiti, seminari dovrebbero essere organizzati in occasione di importanti nuove decisioni programmatiche e politiche. Si renderebbero disponibili importanti documenti. Verrebbero informati i gruppi d'interesse. Se possibile, tutto ciò si farebbe in risposta alle prime bozze o proposte, per lasciar tempo allo studio e all'espressione delle opinioni. Il dirigente e il suo personale opererebbero dei cambiamenti in risposta a queste.

. Tale processo inevitabilmente sposterebbe i problemi nel campo politico, al quale in fin dei conti appartengono le scelte di politica pubblica.[57] Un sistema di questo genere, che rende visibili le azioni e le scelte, le politicizza. Quando certi elementi del pubblico sono insoddisfatti, essi cercano di rimpiazzare il dirigente esecutivo e il suo personale (e/o le diramazioni legislative, se è il caso). Questa infatti è la salvaguardia ultima in una democrazia; nessun grado di partecipazione sostenuto, incoraggiato, o interpretato da pianificatori dipartimentali, governativi o legislativi può evitare qualche « filtraggio » e interpretazione da parte di chi controlla il processo. Non c'è modo di evitare la tendenza a sopravvalutare o sottovalutare l'effetto di un processo di organizzazione di comunità o delle tattiche di pressione dei gruppi di interesse. Gli interessati a loro volta devono decidere in definitiva se sono soddisfatti o insoddisfatti della risposta. Il loro appello è l'urna elettorale. Possono far sì che sia una nuova équipe a condurre il processo, e darle un chiaro mandato nel corso di questa sostituzione.

In effetti non c'è modo di sapere se i sondaggi, la ricerca, i dibattiti e il lavoro di organizzazione della comunità riflettano pienamente i valori della comunità stessa. I pianificatori e i loro datori di lavoro debbono infine esprimere alcuni giudizi in materia. Inoltre devono spesso agire in termini di espressioni di valori precedenti, non essendo capaci ad ogni passo di controllarli. Tuttavia, in una società organizzata a selezionare pubblici ufficiali che governino « col consenso dei governati », ciò non costituisce un problema. L'espressione dei gruppi d'interesse spesso corregge il quadro. I parecchi o molti « attori » della situazione contrattano e ricercano compensazioni e mutui accomodamenti. Come estremo rimedio c'è il ricorso all'urna elettorale e a un cambiamento dei poteri che controllano il processo. Ciò che sosteniamo è semplice: qualunque cosa che migliori il funzionamento della nostra democrazia, nel governo del quartiere, della città, dello stato, della nazione, o delle associazioni private, rende più facile un efficace contributo alla formulazione della componente di preferenza nelle decisioni relative ai piani.

Eugene V. e Edna G. Rostow, che apprezzano i contributi dei cittadini in termini di preferenze di valore alla pianificazione, osservano che le democrazie non devono limitarsi a ciò che si può raggiungere nel clima delle riunioni cittadine. Notano che alcune delle città che nel mondo hanno avuto maggior successo, in effetti, non sono state pianificate democraticamente.

---

[57] I problemi nelle relazioni fra gruppi d'interesse, e fra gruppi d'interesse e enti amministrativi sono illustrati in Charles A. Reich, « Bureaucracy and the Forests » (Santa Barbara, California: Center for the Study of Democratic Institutions, 1962, opuscolo).

La democrazia non ci condanna alla mediocrità, o nega agli uomini fuor dal comune, alle élites, un'opportunità di esercitare la loro influenza. La democrazia permette una considerevole delega di autorità per lunghi periodi di tempo, perché si può sempre ricorrere al veto per proteggere il pubblico interesse: « le votazioni periodiche rimangono la fonte ultima del potere ».[58]

Se è vero, come si è spesso ricordato, che non intervengono spesso votazioni fra l'impostazione di un problema e la scelta fra varie alternative, e se è anche vero che la complessità degli elementi in qualsiasi elezione spesso produce un'indicazione incompleta o ambigua circa le preferenze dei votanti, rimane il fatto che il consenso dei governati continua ad essere la migliore pietra di paragone delle preferenze. La *meta* democratica è stata definita come segue:

> « Il controllo sulle decisioni del governo è diviso in modo tale che le preferenze di un cittadino non hanno un peso maggiore di quelle di un qualsiasi altro... Le decisioni governative dovrebbero esser controllate dal più gran numero di persone, che « dicono l'ultima parola » esprimendo le loro preferenze ».[59]

Una prospettiva di questo genere permette anche di risolvere in qualche modo il problema posto prima: come si stabilisce quale è la « comunità interessata »? La risposta non si ritrova nel regno dei concetti: la comunità cui spetta la formulazione e la scelta della dimensione della preferenza nella pianificazione deve in fin dei conti essere la comunità che ha il *diritto* di compiere la decisione politica.[60] Talvolta si può permettere una considerevole libertà, entro ampi limiti, a una sottounità o a un quartiere in considerazione del fatto che le decisioni incidono sui suoi abitanti, e che i risultati hanno poche implicazioni per altri cittadini. Le « corporazioni » di comunità sono organizzate seguendo tali princìpi. L'unità dotata di potere, tuttavia, è anche quella in ultima analisi responsabile, e i gruppi che vi appartengono, i quali credano di avere una posta in gioco nelle decisioni sui piani a livello locale (zonizzazione, piani stradali, politica scolastica, ecc.), hanno diritto di impegnarsi nel dibattito comunitario e nella lotta per il potere. Così non è l'elemento locale a decidere se l'unità a più alto livello e i suoi componenti entrino nella questione. E' il massimo livello che prende la decisione finale.

---

[58] Eugene V. Rostow e Edna G. Rostow, « Law, City Planning and Social Action », in Duhl, *op. cit.*, pp. 368-369.

[59] Dahl e Lindblom, *op. cit.*, p. 41.

[60] Naturalmente ci può essere anche qui bisogno di considerare i cambiamenti, ad esempio in riferimento alle unità regionali, alle aree metropolitane, ecc. Si veda ad esempio, Jean Gottman, *Megalopolis* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1961), pp. 744-746. Ci sono serie divergenze ideologiche circa la « comunità interessata ».

Il meccanismo del « feedback » per valutare nuovamente le preferenze

Il meccanismo del « feedback » verrà discusso più avanti. Tuttavia, un pianificatore preoccupato del problema della scelta dell'utente nei suoi riflessi sulla politica e la programmazione utilizza costantemente dati di « feedback » per correggere generalizzazioni sulle preferenze e per rivedere gli elementi di definizione di compito, politica e programmazione. Dahl e Lindblom sostengono l'incrementalismo, una strategia di piano basata sul costante sondaggio delle preferenze attraverso l'esperienza.[61]

Sbocchi politici per l'espressione delle preferenze

La possibilità di avere sbocchi adeguati per l'espressione delle preferenze è accresciuta al massimo se si incoraggiano diverse iniziative di pianificazione. Questa conclusione discende logicamente dal materiale precedente. La giustificazione razionale è stata formulata in maniera chiara e persuasiva da Paul Davidoff. Un importante effetto della pianificazione, egli nota, è la determinazione della linea politica. In una democrazia tale linea dovrebbe esser il prodotto del dibattito politico: « Il giusto corso d'azione è sempre una questione di scelta, mai di fatti compiuti ». I pianificatori dovrebbero impegnarsi nel processo politico come difensori degli interessi governativi da una parte, e dall'altra dei vari gruppi con i quali potrebbero lavorare. La possibilità di fare scelte intelligenti di politiche pubbliche aumenterebbe se i differenti interessi politici, sociali ed economici avanzassero loro proposte sulle politiche o sui piani. Per esempio, oltre al piano cittadino sviluppato da una commissione, parecchi gruppi rappresentanti tali categorie di interessi potrebbero produrre dei piani in competizione fra loro, mettendo l'accento sugli aspetti politici — per la maggior parte — ma dando rilevanza anche al programma.

La politicizzazione del processo di pianificazione in tal modo, offrendo incoraggiamento a una varietà di tentativi di piano che possano in ultima analisi competere fra di loro, richiede una struttura di pianificazione governativa che attribuisca le decisioni finali alle branche esecutive o legislative del governo a tutti i livelli.[62] Nello stesso tempo, perché la branca esecutiva stessa a livello federale e statale funziona spesso come un potente «lobby»,*

---

[61] Dahl e Lindblom, *op. cit.* p. 83.

[62] Davidoff, *op. cit.*, pp. 331-333.

* « *Lobby* » = persone o gruppi in grado di esercitare una pressione sui membri del Congresso *(N.d.T.)*.

l'esistenza di forti gruppi aventi interessi particolari sono essenziali per questo processo.

Harvey Wheeler, basandosi su queste premesse ci ricorda che:

> « ...la pianificazione richiede la partecipazione di scienziati ed esperti, ma ancor più richiede processi profondamente popolari. La legittimazione necessaria a un piano non può esistere se non c'è la sanzione sia scientifica che popolare. Le sole istituzioni attualmente esistenti capaci di riunire in sé qualcosa che si avvicina a queste due caratteristiche sono i partiti politici... ».[63]

Wheeler predice che in un futuro prossimo una popolazione con molto tempo libero, con « un livello di vita garantito e maggiori risorse culturali », avrà molte più opportunità e interessi per l'attività politica. A causa di una generale « restaurazione della politica », i partiti avranno personale garantito costituzionalmente e finanziamenti pubblici. I problemi sociali saranno in primissima linea e saranno trattati approfonditamente a tutti i livelli governativi come pure nel settore privato. I partiti politici avranno il personale per poter fare accurate ricerche, saggiare le preferenze, e avanzare proposte competitive di piani a tutti i livelli. La presentazione da parte del Presidente di un piano sociale di ampia concezione nel suo « Messaggio sullo Stato dell' Unione » deriverebbe da studio e dibattito prolungati, e spingerebbe il processo verso nuovi stadi:

> « Il piano interessa tutti i livelli del governo e tutti gli strati della società. Ciò significa che al di fuori del Congresso c'è bisogno di processi ponderati confrontabili con quelli che hanno luogo al suo interno. Ogni Ente locale di governo ha bisogno di comprendere il piano e le sue influenze sulle proprie funzioni. Di ciò si occupano gruppi di cittadini organizzati sotto gli auspici dei leaders locali dei partiti, che promuovono riunioni e deliberazioni insieme con i pubblici funzionari a loro più vicini. Queste riunioni sono in effetti il culmine di uno sforzo che è cominciato due anni prima delle convenzioni nazionali dei Partiti. A quel tempo i leaders locali dei partiti hanno iniziato un ciclo di deliberazioni comunitarie in tutto il paese seguendo un'agenda preordinata. Queste discussioni popolari sono sviluppi delle riunioni nazionali che i due partiti tengono ora prima di preparare le loro piattaforme per le loro convenzioni ».[64]

In questa proiezione idealizzata, Wheeler immagina un forte impiego di personale fatto dai partiti per queste attività. Prevede che nelle convenzioni politiche dal preoccuparsi per la competizione fra i candidati si passerà a dare importanza alle piattaforme programmatiche che saranno al centro della campagna successiva.

Sia o non sia accurata la sua profezia, Wheeler si unisce in effetti a Da-

---

[63] Harvey Wheeler, « The Restoration of Politics » (Santa Barbara, California: Center for the Study of Democratic Institutions, 1965, opuscolo), p. 23.

[64] *Ibid.*, p. 25.

vidoff nell'incoraggiare diversi piani, e la politicizzazione del processo entro il quale si fanno scelte di valore.

Per esaurire le possibilità potremmo aggiungere che tutte e due le opinioni sono basate anche sull'assunto che molti tipi di associazioni private (di cui potremmo identificare una varietà di tipi, come consigli di proprietà fondiaria, comitati per gli anziani o i bambini, associazioni di inquilini, corporazioni di comunità, o associazioni di igiene mentale) farebbero bene a rafforzare il loro personale tecnico e a intraprendere diverse iniziative per piani settoriali, geografici, o per la soluzione di problemi sociali, ed a presentare in competizione le loro proposte nella « piazza del mercato » della comunità dove alla fine si compiranno le scelte.

COMMENTI FINALI

Insomma, un sistema pragmatico e non del tutto soddisfacente per introdurre i valori in tutte le fasi della pianificazione sociale comprende tutto quanto segue:

- massimo decentramento;
- massima informazione per tutti coloro che partecipano al processo di formulare, valutare, e concretizzare i valori;
- sforzi per rendere i problemi, le alternative e le conseguenze di valore assai visibili, sia attraverso tecniche didattiche, che facilitando l'autoespressione da parte dei gruppi di interesse;
- democratizzazione del processo decisionale, come un mezzo di controllo del consenso e dell'opinione della maggioranza riguardo a questioni di valore;
- diversi dispositivi e centri di pianificazione, e la politicizzazione del processo decisionale finale;
- disponibilità a rischiare, a delegare autorità sufficiente per agire, e a fondarsi in ultimo sul « consenso dei governati » per correggere errori e fraintendimenti;
- assegnazione del controllo sulle risorse e le linee politiche in via sperimentale a corporazioni di comunità e a gruppi di quartiere, in cui i residenti o i loro rappresentanti direttamente scelti possano destinare i fondi, assumere il personale e stabilire gli indirizzi generali;
- attenzione alla questione della « comunità interessata » nel processo decisionale, e riconoscimento del fatto che il diritto a determinare la selezione delle preferenze è associato in definitiva con le responsabilità assegnate per statuto.

Alcuni altri commenti a tale proposito sono necessari a questo punto. Primo, si dovrebbe notare che un'estesa partecipazione ai dibattiti e alle decisioni relative alla pianificazione sociale ha due effetti collaterali importanti e validi. Queste sono per alcuni loro fautori le mete principali. Primo, l'interessamento di gruppo o individuale nella pianificazione sociale, particolarmente se è politicizzato nel senso sopra descritto, è un passo importante nell'azione dei cittadini. E' infatti un importante sbocco alla partecipazione.

Secondo, per gli emarginati e per chi manca della capacità di affrontare le questioni riguardanti la propria comunità, l'intero processo può anche descriversi come socio-terapeutico. Per usare altri termini, render facile la partecipazione dei gruppi di interesse nel formulare ed esprimere le preferenze in relazione a una qualsiasi fase della pianificazione sociale, a parte il fatto di esser desiderabile di per sé, è anche un mezzo di accrescere la « competenza » della comunità. Una breve riflessione ci indica che gli sforzi per sviluppare la competenza della comunità, per aumentare la partecipazione all'azione sociale, e per assicurare l'effettiva espressione delle preferenze in riferimento ai problemi del piano possono, per le comunità svantaggiate, essere concepiti come facenti parte di un processo unico. Sono tutte componenti dello sviluppo di comunità.

E' necessario un avvertimento. In un'era di comunicazioni di massa, di informazione controllata, di demagogia, e di notevole fiducia da parte delle istituzioni nella pubblicità, la possibilità di preferenze indotte è reale.[65] Ciò si verifica particolarmente dove il processo di introdurre preferenze nella pianificazione fa sì che ai gruppi di interesse si dia una certa importanza, rende visibili le posizioni in conflitto di funzionari o di aspiranti alla politica, e chiarifica le grosse poste che alcune persone hanno in gioco nelle decisioni da prendere. C'è un incentivo a manipolare l'opinione pubblica o a tentare in breve tempo di manipolare le preferenze visibili. I mezzi a disposizione sono molti: dal porre le questioni in forma retorica all'esagerare i costi, dall'enfasi eccessiva posta sugli effetti collaterali alla negazione dei benefici noti, dall'appello a timori primitivi alla mistificazione dei dati. Non c'è nessuna difesa assoluta contro questi pericoli. La maggior parte o molti degli espedienti che possono rendere distorto il processo non sono contrari alla legge. La vigilanza rivolta al problema permette misure correttive e il rendiconto pubblico di ciò che si è fatto. Qui, come in ogni processo democratico, ci si basa sul potere che ha la presentazione della verità e sul ricorso finale alla saggezza di un elettorato bene informato. Questo rimane valido sia che si tratti della politica nazionale che del programma locale contro la povertà.

Questa discussione sulle preferenze ha dato importanza alla scelta della meta e alla definizione del compito, facendo solo menzione della scelta e della configurazione dei *mezzi*. Tale approccio è coerente sia perché abbiamo dato attenzione così ai problemi più difficili, sia perché a questo punto l'interesse si concentra sulle prime fasi della pianificazione. A mo' di correttivo,

---

[65] John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1958), pp. 260-261.

quindi, è utile sottolineare il contributo di dati adeguati di valore e preferenza per la programmazione totale. Qui il pianificatore ha gli stessi interessi dell'analista di mercato in un'impresa commerciale nel chiarire come l'« immagine », l'« imballaggio », il sistema di distribuzione, e i « costi » influenzino la facilità di accesso, la continuità dell'uso, l'intensità della partecipazione, eccetera. Nel lavoro sociale, l'accesso ai servizi e l'efficacia della loro distribuzione sono problemi essenziali. La raccolta di opportuni dati sulle preferenze attraverso tutti i vari sistemi descritti, adattandoli alla situazione di un particolare campo, programma o elemento locale, diventa urgente. Speciale attenzione si dovrebbe dare ai gruppi di consulenza di clienti o utenti e alla democratizzazione dei consigli di amministrazione degli enti, in modo da assicurare la rappresentanza di tutti gli utenti dei servizi.

Quando la legislazione per la ricostruzione edilizia, il rinnovamento urbano o l'igiene mentale di comunità stabilisce che i piani presentati per ottenere finanziamenti federali devono dimostrare di rappresentare un ampio consenso comunitario da parte di molti gruppi di interesse, lo scettico può chiedere: « perché? ». Alla risposta che senza tale consenso i piani possono esser ristretti, utili solo a se stessi e che difficilmente avranno successo, può rispondere: « dimostratemelo ». Si ammette che le prove al riguardo sono inconsistenti. Si sostiene la necessità di essere razionali, in analogia con i problemi di mercato affrontati dall'uomo d'affari. Tuttavia se si avesse una vera situazione di mercato, non sorgerebbe il problema di accertare le preferenze nella pianificazione sociale. Il prodotto di mercato che non rispecchia le preferenze rimane a impolverarsi sugli scaffali, ma l'utente dei servizi pubblici spesso non ha facoltà di scelta. Così la necessità di studiare le preferenze dell'utente nasce essenzialmente dall'ideologia democratica. Malgrado tutte le loro carenze, gli sforzi empirici sistematici per determinare le preferenze, creare la partecipazione dei gruppi di interesse e il controllo popolare sono un modo di accostarsi ai valori più valido di qualsiasi altro a disposizione.

Tuttavia non si dovrebbe pretendere che tutto si fermi qui. Per tornare a un punto sopra menzionato, Geoffrey Vickers ci ricorda molto a proposito che:

> « Gli uomini e le donne inglesi che abolirono la schiavitù, crearono il sistema educativo, o dettero il voto alle donne, non agivano in base ad ipotesi sui desideri degli elettori. Erano infiammati dalla fede in ciò che il popolo avrebbe dovuto volere e alla fine persuasero i loro letargici compatrioti a dar loro abbastanza sostegno da procurare un cambiamento. I presidenti americani da Lincoln a Kennedy non parlano con accenti da ricercatori delle preferenze altrui... *criticano* i valori contemporanei, sostengono una *nuova* valutazione, e si appellano non a quello che pensa ora la gente, ma a quello che dovrebbe pensare e penserebbe se si aprisse con sufficiente sensibilità all'argomento del dibattito. La società libera è quella in cui queste iniziative sorgono liberamente, e nella quale gli uomini sono

liberi di farle proprie o di respingerle. Dipende, come ogni altra società, dalla qualità e abbondanza di queste iniziative, e dalle possibilità di discuterle... ».[66]

Una democrazia deve ad ogni momento organizzarsi per proteggersi, intendendo questo nel senso più profondo. Nello stesso modo, per contribuire a un rinnovamento democratico continuato, alcuni pianificatori per un po' di tempo debbono esser preparati a pensare, sentire, proporre, lanciarsi verso l'ignoto. I piani non debbono esser visti sempre come vincolati dai valori; possono anche esser ispirati da essi. In virtù del compito stesso che deve assolvere, il pianificatore è sia un tecnico che un agente di cambiamento.

[66] Geoffrey Vickers, « Ecology, Planning and the American Dream », in Duhl, *op. cit.*, p. 391.

5

FORMULAZIONE DELLA POLITICA, IL PIANO PERMANENTE

Il tema del capitolo è introdotto nella maniera più chiara con una citazione tratta dal volume sulla pianificazione aziendale citato prima:

> « Le politiche sono piani permanenti. Esse costituiscono la guida generale per i futuri processi decisionali diretti a configurare tali decisioni in maniera da rendere massimo il loro contributo alle mete dell'impresa. Le politiche sono i mezzi attraverso i quali si raggiungono le mete.[1]

L'economista Tinbergen, discutendo gli aspetti sociali della pianificazione economica li ha analogamente definiti come « i princìpi e i metodi della progettazione delle politiche sociali, componenti necessarie delle politiche generali di sviluppo economico. La progettazione di una politica è un'altra parola per indicare la pianificazione ».[2] Herbert Simon, uno studioso di scienza dell'amministrazione, è della stessa opinione: « gran parte della pianificazione deve essere dedicata a stabilire alcuni princìpi guida e a diffondere questi princìpi in cifre chiave... ».[3]

Questa affermazione introduce immediatamente problemi sia semantici che ideologici. Ci sono contesti politici nei quali la « meta » o la « politica » sono già date: sono un qualcosa di assegnato al pianificatore dalle autorità superiori. Il pianificatore quindi diventa un programmatore o uno che si occupa di strutturazione amministrativa. La pianificazione delle linee politiche (degli indirizzi generali da seguire) non esiste nel senso qui concet-

---

[1] Preston P. LeBreton e Dale A. Henning, *Planning Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1961), p. 9.

[2] Jan Tinbergen, « Social Aspects of Economic Planning », in *Social Progress through Social Planning*, Proceedings of XIIth International Conference of Social Work, 1964 (New York, 1965), p. 61.

[3] Herbert Simon, « Decision Making and Planning », in: Harvey S. Perloff (a cura di), *Planning and the Urban Community* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1961), p. 191.

tualizzato quando la formulazione di tali linee è complementare una funzione del sistema politico.

Come si vedrà negli ultimi capitoli, certamente riconosciamo la validità e la creatività della funzione che ha il programma nella pianificazione. Ci sono molti importanti contesti in cui il « compito » è assegnato attraverso mandato legislativo o altri meccanismi atti a convalidare tale lavoro che non richiede quindi un'azione preventiva di base da parte del pianificatore. Nondimeno si dovrebbe riconoscere l'importanza centrale che assume lo sviluppo delle linee politiche in quanto esse costituiscono l'occasione per avviare un piano. Invero uno dei temi principali del presente volume è che il momento più importante per la strategia del piano su cui può decidere il pianificatore è quello dello sviluppo delle linee politiche del piano stesso. E' per questa ragione che abbiamo sottolineato la validità del fatto che vi siano diversi centri di pianificazione, e che il piano si intrecci con l'organizzazione politica e dei gruppi di interesse. Infatti la pianificazione che si limita alla programmazione e alla strutturazione amministrativa in senso stretto può veramente diventare un'ingegneria sociale completamente tecnica entro uno schema definito e sostanzialmente incontestato.

Il problema semantico è meno serio. In alcuni paesi si tende ad usare la parola « programmazione » riferendosi a ciò che chiameremmo « pianificazione » e viceversa. Questo di solito risulta chiaro dal contesto. La nostra soluzione consiste nel tentare di definirla con precisione e usarla sempre nello stesso senso. Pertanto la *politica* verrà vista qui come una guida generale all'azione, il nodo delle decisioni generali rilevanti per il raggiungimento della meta, i princìpi guida, cioè il « piano permanente ». E' nostra opinione che mentre nella programmazione molte competenze che erano necessarie si sono sviluppate in campo sociale in chi si occupava di amministrazione pubblica e sociale, c'è stata un'insufficiente attenzione verso la « pianificazione della politica », o la pianificazione che mira a sviluppare una politica, ma passa anche a fare i programmi.

Schematicamente (vedi tavola A), è semplice descrivere l'enucleazione della politica come se discendesse in maniera lineare direttamente dalla definizione del compito del piano. Seguendo la formulazione del compito, i pianificatori, i loro comitati politici e di consulenza e i vari « pubblici » interessati considerano le possibilità generali alla luce dei fatti, dei valori, delle risorse, dei fattori relativi ai gruppi di interesse, degli appoggi ufficiali e della distribuzione del potere. Formulano e riformulano le possibilità politiche finché non ne esca un risultato che rappresenti un « accomodamento » ragionevolmente buono alla luce di tutte queste considerazioni.

A seconda della particolare situazione in cui si trova la pianificazione, può trattarsi di un processo elaborato o relativamente semplice. Generalmen-

te la principale esplorazione empirica (dati rilevanti), tendenze, manodopera, risorse, appoggi) ha luogo prima della formulazione generale del compito. Tuttavia, se il compito è dato all'inizio, o se la sua definizione non è preceduta da un certo lavoro sperimentale, una considerevole fase di esperienze pratiche può interporsi fra la definizione del compito e lo sviluppo della politica; e tutte le fasi descritte nel capitolo III acquistano rilevanza. Talvolta le scelte di politica che si stanno discutendo non si possono risolvere senza parecchia ricerca empirica.

Similmente ci sono molte occasioni in cui la questione dei valori e preferenze non è adeguatamente sondata prima della formulazione del compito, e richiede quindi la massima attenzione nell' ambito dell' enucleazione della politica, secondo le linee discusse nel capitolo IV. In effetti è la considerazione delle opzioni politiche che può illuminare le questioni di preferenza.

Mentre né l' uno né l' altro dei due stadi, formulazione del compito e enucleazione della politica, può esimersi completamente dalla ricerca empirica e dall'analisi dei valori, c'è qualche tendenza a restringere lo studio dei fatti attinenti alla questione al periodo precedente alla formulazione del compito, mentre l' indagine sui valori spesso acquista rilevanza in maniera del tutto naturale nell'ambito dello sviluppo delle linee politiche, quando cioè l'importanza sociale delle scelte diventa in qualche modo più visibile.

Si ripete quindi così il carattere a « spirale » o a « circoli intersecantisi » del processo con cui si attua la pianificazione. In effetti, l'esperienza della formulazione di una politica dà spesso come risultato un ritorno alla definizione del compito e alcune modifiche di questa. O, più precisamente, le due fasi si intrecciano, anche se il pianificatore trova utile in qualche punto fissare del tutto formalmente la definizione del compito come parte della base razionale sulla quale può fondersi la pianificazione della politica.

DIMENSIONI PER LA FORMULAZIONE DELLA POLITICA

La prospettiva è che la formulazione della politica è in fin dei conti una operazione intellettuale che può esser creativa. Si soppesano realtà, si valutano gli appoggi, si considerano i valori, e il pianificatore tenta di modellare una strategia per realizzare ciò che si cerca. Il pianificatore non può esser una mera macchina calcolatrice dato che non entra mai nella situazione con tutte le opzioni identificate o pienamente definite. Dall'interazione del pianificatore, dei gruppi di consulenza, e dei responsabili della politica da attuare con i « dati » della situazione — e dalla valutazione delle conoscenze e dell'esperienza disponibili — possono emergere di quando in quando soluzioni e proposte. La pianificazione non è semplicemente programmazione: è anche

un veicolo potenziale dell'invenzione e del cambiamento sociale. Tuttavia una attività di pianificazione non conduce sempre a un programma o a delle leggi che comprendano nuove previdenze. Il risultato del processo può anche essere una politica che richieda solo leggi o regolamenti restrittivi.[4]

Mentre il procedimento intellettuale non può esser suddiviso in parti nettamente separate, le seguenti categorie di questioni hanno dato prova di essere abbastanza utili per mettere a fuoco l'analisi in diverse situazioni di pianificazione sociale.

Le introduciamo brevemente qui per poi elaborarle in questo capitolo e in quelli seguenti.

Definizione del sistema a cui rivolgersi. Questa decisione si collega strettamente alla definizione del compito. A che livello si intende intervenire: nazionale, regionale, locale, individuale, familiare, di un gruppo di « uguali », comunitario? assistenza economica o servizi sociali? E' in gioco la questione di come identificare e definire il segmento del sistema sociale per il quale si deve intraprendere la pianificazione ed enucleare la politica. Se non si sceglie un sistema praticabile non si è realistici oppure, all'estremo opposto, si è inefficaci. La prospettiva dei sistemi desta l'attenzione del pianificatore verso il concetto sociologico delle funzioni latenti e manifeste e allarga la conoscenza delle forze operanti, dei punti di intervento e delle conseguenze impreviste dei nuovi programmi.

Concettualizzazione delle funzioni. Ci si muove qui dalla « funzione » nel senso della scienza sociale, al problema di identificare le componenti più rilevanti del sistema per il quale si è intrapresa la pianificazione. Accordare importanza alle funzioni è un mezzo per innalzarsi al di sopra delle prerogative degli enti o dei mandati legislativi del momento e ricercare una comprensione generale di tutto il processo, in un modo strategicamente valido per poi prendere in considerazione la politica di base.

Decisioni sulle « delimitazioni ». Quali dovrebbero essere considerate le più importanti sottounità dell'azione sociale, e quali di esse si « uniscono » meglio con quali altre in un « tutto unico » a fini di pianificazione sociale e di programmazione dell'azione sociale? La questione delle « delimitazioni » si interseca con quella relativa al sistema cui il piano si rivolge ma qui si bada soprattutto a ciò che si cercherebbe di proporre al fine di ordinare strategicamente tutte le questioni. Se, per esempio, ci si concentra sui trasferimenti di reddito, i servizi sociali e i servizi individuali, la pianificazione si trova presto ad affrontare importanti decisioni a proposito dei confini entro i quali muoversi in ciascuno di tali settori.

---

[4] United Nations « Report of European Seminar on Problems and Methods of Social Planning, 1964 » (Geneva: 1965, ciclostilato, SOA/ESWP/1964/3).

Il livello degli interventi proposti. Questo problema è già stato presentato parlando della definizione del compito; esso diventa un importante aspetto dell'enucleazione delle linee politiche. In particolare ci si può o deve rivolgere al problema in questione attraverso il cambiamento istituzionale, o il contributo che la pianificazione sociale può dare alla pianificazione economica o territoriale o ad altri settori generalmente non considerati « sociali »: trasferimenti di reddito, servizi sociali (attrezzature sociali aperte a tutti i cittadini), servizi individuali? Si presenta un'occasione per un progetto singolo, o per un'iniziativa globale? Ognuno dei livelli di intervento implica diversi particolari di grande importanza per il pianificatore sociale nella fase dell'enucleazione delle linee politiche.

Parametri per la programmazione. Questa è una categoria importante, anzi onnicomprensiva, che include una serie di direttrici politiche generali rilevanti per gli elementi specifici della programmazione. Tratta di molti problemi che stanno al centro della analisi della politica sociale tradizionale, dimensioni immediatamente traducibili in pratiche amministrative. Tali questioni sono rilevanti, come i requisiti per poter godere dei servizi, la forma dei benefici, le tecniche di finanziamento, l'equilibrio fra pubblico e privato, i servizi confessionali o non, la distribuzione di responsabilità fra i vari livelli di governo, l'ampiezza ricercata della ridistribuzione. Via via che si sviluppa la scienza che analizza la politica sociale, si può prevedere che le voci di questa categoria onnicomprensiva verranno gradatamente sostituite da categorie o dimensioni generali più ampie.

Il prezzo da pagare. Un programmatore può calcolare i costi-opportunità in senso economico o sociale senza aver chiaro il prezzo che si può pagare. I programmi di azione sociale non sono convalidati in base a criteri di mercato. Perciò coloro che decidono sulle politiche da seguire debbono stimare l'importanza dei nuovi indirizzi e programmi in gara per l'assegnazione delle limitate risorse disponibili, e la priorità che va loro accordata. Stabilire una politica significa anche avere una certa visione della scala di risorse disponibili e degli altri elementi di costo da assegnare al campo di cui ci si sta occupando.

Le prime tre categorie di problemi vengono esaminate nel resto del presente capitolo. Il capitolo VI tratta i possibili livelli di intervento e il capitolo VII altri aspetti della formulazione di una linea politica, e inoltre i principali parametri di programmazione che si riferiscono a tale politica, come pure la questione dei costi.

Per proporre una classificazione pienamente soddisfacente delle dimensioni analitiche attinenti alla politica sociale, una difficoltà deriva dal fatto che si può avere a che fare (a livello nazionale, statale e locale) con il contributo offerto dalla pianificazione sociale in campo economico o in altri

che non sono di competenza usuale o esclusiva del pianificatore sociale; oppure con piani per il pagamento dei trasferimenti di reddito in programmi definiti in linea generale come appartenenti all'azione sociale; o con la pianificazione per un settore, esteso o ristretto, relativo alla fornitura di servizi diretti che rientrano nell'ambito del lavoro sociale o infine per un intero sistema di servizi assistenziali. Queste categorie di pianificazione ovviamente debbono far sorgere dei problemi in qualche modo differenti. Il campo d'azione più frequente del pianificatore sociale è il terzo, cioè la pianificazione all'interno o a favore di un sistema di servizi sociali o per qualcuna delle sue componenti a uno dei vari livelli governativi, geografici, funzionali, nel settore pubblico o in quello privato, o in tutti e due assieme. Inevitabilmente quel che ne consegue è un riflesso di questa esperienza e del fatto che le pretese del pianificatore sociale verso altri campi sono per loro natura dei tentativi.

CONCENTRARSI SUL SISTEMA E SULLE FUNZIONI

La pianificazione dovrebbe concepire il suo oggetto, sia esso una comunità locale o una rete nazionale di servizi, come un sistema totale. Su questo tutti concordano. Tuttavia è molto più difficile arrivare a un certo grado di chiarezza e c'è molto meno accordo sul metodo da seguire per identificare il sistema più appropriato cui rivolgersi in una data iniziativa, o sui più rilevanti elementi del sistema stesso.

Le difficoltà cominciano con le concezioni piuttosto divergenti ma nondimeno interdipendenti che si hanno del sistema sociale, e del significato che può avere per la pianificazione un approccio al sistema. Sociologi quali Harry Bredemeier e Richard Stephenson descrivono i sistemi sociali come entità che comprendono « Status interdipendenti » e rispondono a certi « requisiti funzionali » della società umana.[5] La nozione di sistema è utile in questo senso per sottolineare che la vita di gruppo a vari livelli ha certe esigenze e che l'organizzazione sociale ha una relazione più significativa che casuale con tali esigenze. Tuttavia studi comparati documentano anche l'esistenza di « alternative strutturali »: ci possono essere varie vie attraverso le quali si adempie a una funzione. Non tutte le soluzioni hanno successo, cioè non contribuiscono tutte all'integrazione o all'adattamento di un sistema sociale al suo compito. Alcune possono impedirlo, e sono considerate antifunzionali. Inoltre, alcune delle conseguenze che ha una struttura per un dato sistema possono essere evidenti o comprese da chi ne fa parte o da chi la

[5] Qui, uno *status* è un insieme di specificazioni culturali dell'azione in un dato contesto.

subisce, ma altre non sono percepite (per ambedue i casi il risultato può essere o meno desiderato). Le conseguenze non volute o non percepite sono definite latenti, e manifeste quelle invece volute o percepite.[6]

Si tratta di un approccio funzionale all'analisi sociale, definito come segue da Robert Spencer:

> « assegnare il posto di un particolare elemento culturale o istituzionale in relazione ad altri. La questione si può quindi porre così: se un'istituzione perpetua, o contribuisce a perpetuare l'entità sociale nella quale appare ».[7]

Dato che le funzioni sono « effetti delle strutture rilevanti per il sistema », il funzionalista si preoccupa di quale sia « il sistema rilevante » e insieme della concettualizzazione delle strutture,[8] problemi che il pianificatore riconosce immediatamente significativi malgrado la differente terminologia. Sviluppando la questione dei prerequisiti funzionali, Talcott Parsons ha detto che ogni sistema sociale deve conseguire il mantenimento dei modelli e il controllo della tensione; il raggiungimento delle mete; l'adattamento e l'integrazione.[9] Altri hanno sviluppato questi concetti in termini vicini al livello del discorso del pianificatore.

A un livello di analisi alquanto più astratto, un altro sociologo, Charles P. Loomis, si esprime così:

> « La società è costituita di attività reciproche che si strutturano in un numero di sistemi variabile, di cui alcuni distinti, altamente strutturati e persistenti, altri non così direttamente visibili, più amorfi e transeunti... si scorgono sistemi differenti a seconda del punto di vista che si assume. Qualunque sistema si stia considerando, sia esso la società come « sistema generale » o i sottosistemi che la compongono (comunità, famiglia, ecc.) *gli elementi che lo costituiscono sistema specifico e i processi che lo articolano rimangono gli stessi*... certi elementi e processi persistenti appaiono a tutti i livelli di un'ordinata interazione ».

Questo autore considera elementi-chiave del sistema sociale i seguenti: le convinzioni-conoscenze; i sentimenti; il fine, la meta, o l'obiettivo; le norme; lo « status » - ruolo o posizione; il rango; il potere; le sanzioni; i mezzi. Gli elementi sono mescolati, stabilizzati e alterati nell'interazione intra e intersistemica. Anche se la terminologia usata da Loomis per tali processi è particolare di questo autore, parecchi suoi termini possono essere universal-

---

[6] Harry C. Bredemeier e Richard M. Stephenson, *The Analysis of Social Systems* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1962), Cap. II.

[7] Un' utile rassegna si trova in Don Martindale (a cura di), *Functionalism in the Social Sciences* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, Monografia 5, 1965); la citazione è da Robert F. Spencer, « The Nature and Value of Functionalism in Anthropology », *ibid.*, I.

[8] Robert T. Holt, « A Proposed Structural-Functional Framework for Political Science », *ibid.*, p. 87.

[9] *Ibid.*, p. 92.

mente riconosciuti. Le loro relazioni con certe dimensioni della politica e certi parametri della programmazione e con l'amministrazione diventeranno evidenti. Prima ci sono quelli che egli chiama i processi generali o principali, categorie che assomigliano a parecchie di quelle usate da Parsons: comunicazione, mantenimento delle delimitazioni, aggancio intersistemico, istituzionalizzazione, socializzazione e controllo sociale. Poi ci sono i cosiddetti processi elementari:

1) Rappresentazione e validazione conoscitiva (il conoscere)
2) Controllo della tensione e comunicazione del sentimento (il sentire);
3) Attività di raggiungimento della meta (il conseguire);
4) Valutazione (lo standardizzare);
5) Svolgimento dello status-ruolo (il distinguere le funzioni);
6) Valutazione degli attori e attribuzione degli status-ruoli (il classificare secondo un certo ordine);
7) Processo decisionale e inizio dell'azione (il controllare);
8) Applicazione di ratifiche (il sanzionare);
9) Utilizzazione di facilitazioni (il facilitare).[10]

Per il momento non abbiamo bisogno di prendere in considerazione le differenze in queste definizioni fra sociologi della stessa scuola, o le differenze fra funzionalisti e non funzionalisti o quasi funzionalisti. Finora i sociologi hanno lavorato con il metodo dei sistemi senza riuscire ad arrivare dalla specificazione delle funzioni che un grande sistema sociale evidentemente deve svolgere, all'identificazione delle componenti del sistema totale di una società, che abbiano interrelazioni note. Per questa ragione, come indicato nel capitolo II, non si può parlare di pianificare il sistema sociale nel senso in cui gli economisti pianificano un sistema economico.

Tuttavia, riconoscendo sia l'importanza di queste teorie che l'artificiosità concettuale della separazione di un grande sistema sociale da quello economico e territoriale, si deve lavorare in campi (assistenza economica, medicina, istruzione, casa, ecc.) che possano essere considerati sistemi sociali minori con funzioni che si possono scoprire, e componenti identificabili. Toccare una parte significa spesso mettere in moto tutto quanto. Per il pianificatore è significativo il fatto che, qualunque sia l'obiettivo e l'oggetto del piano, si entri in un *sistema* (il modo in cui si sviluppano i processi) e si contemplino razionalmente degli atti designati a cambiarlo. Visto in questa prospettiva meno ambiziosa (ma per nulla semplice), il lavoro di Parsons, Loomis e altri è assai ricco di indicazioni. Per aver successo nell'enucleare una politica sembrerebbe necessario di:

---

[10] Charles P. Loomis, *Social Systems* (Princeton, N.J.: D. Van Nostrand Co., 1960); la citazione sopra riportata è a pag. 5, e l'elenco a pag. 8. Vedi « Essay I »).

— delineare accuratamente il sistema preso di mira;
— prestare attenzione alle funzioni latenti e manifeste del sistema nella sua attuale costituzione;[11]
— prestare attenzione agli aspetti funzionali e disfunzionali del sistema così com'è attualmente costituito;
— cogliere le alternative strutturali così come attualmente si manifestano o vengono proposte altrove;
— considerare le caratteristiche specifiche del sistema che possono facilitare o impedire l'intervento.

In breve si tenta di applicare ai sistemi minori ciò che non si può concettualmente applicare a un intero sistema sociale. A questo punto il pianificatore sociale necessita dell'indagine e della consulenza di sociologi, antropologi, psicologi sociali, scienziati politici via via che considera opzioni, punti di forza e strategie per provocare il cambiamento.[12] Nell'analisi di una politica non si tratta solo di considerare che cos'*è* e che valore *ha,* prima di delineare razionalmente i passi successivi. Si deve anche cercare di capire nel modo più completo possibile di cosa si tratta, la direzione che probabilmente verrà seguita se non ci sarà nessun intervento, e come scelte politiche alternative possano incidere non solo sulla componente del sistema cui ci si intende rivolgere, ma anche su altri elementi appartenenti allo stesso o ad altri sistemi. Questa è la ragione per cui, per realizzare alcuni scopi del piano in campi di cui abbiamo solo una limitata comprensione codificata, non abbiamo molta scelta oltre a studiare completamente un piccolo sistema sociale come fosse un « caso ». Il ricercatore sociale di base diventa così un membro del gruppo che lavora per portare avanti la pianificazione.[13]

Tutto questo, sebbene apparentemente astratto e remoto, è una questione assai reale e pratica. Per suggerire quale possa essere la posta in gioco, notiamo qui i vari esempi che seguono.

Una proposta di tassa negativa sul reddito per garantire un reddito a ogni unità individuale o familiare può in realtà facilitare o incoraggiare le separazioni fra coniugi o l'indipendenza degli adolescenti dalla famiglia. Queste possono essere o meno delle conseguenze desiderabili o un prezzo che

---

[11] Merton commenta: « Ricercare il cambiamento sociale senza il dovuto riconoscimento delle funzioni manifeste e latenti svolte dall'organizzazione sociale in evoluzione, è indulgere in rituali sociali, invece di occuparsi di ingegneria sociale » (Glencoe, Ill.: The Free Press, revisione del 1957), p. 82.

[12] A es.: Ward Hunt Goodenough, *Cooperation in Change* (New York, Russel Sage Foundation, 1963); Roland L. Warren, *The Community in America* (Chicago: Rand McNally & Company, 1963).

[13] V. a es.: Herbert Gans, *The Urban Villagers* (New York: The Free Press, 1962); Harry M. Caudill, *Night Comes to the Cumberlands* (Boston: Little, Brown and Company, 1962).

valga la pena di pagare per il bene sociale generale, ma possono non venire toccate dal dibattito sulla politica da seguire — così da poter fare una scelta deliberata — a meno che non si consideri l'intera unità familiare come un sistema che riceve e dispone del reddito e ha complesse motivazioni con le quali essa risponde a una nuova misura di trasferimento dei redditi.

Una nuova politica psichiatrica consistente nel trasferire il più rapidamente possibile i pazienti dalla cura istituzionale alla comunità, riflette il pensiero corrente sui servizi per il malato mentale. Ma chi fa piani di igiene mentale vedendo il sistema come fosse composto solo di ospedali psichiatrici, cliniche e pazienti può fare più male che bene se rimanda a casa i malati senza provvedere alla protezione o all'assistenza dei figli o altri conviventi.

E nel servizio sociale un pianificatore che contribuisca a portare avanti una proposta intesa a rendere liberi gli assistenti sociali di dare negli enti di assistenza pubblica una maggiore consulenza legale e maggiori servizi a coloro che usufruiscono delle prestazioni dell'ente, si può trovare esposto agli attacchi delle organizzazioni degli impiegati e assistere a un periodo di grande disorganizzazione e declino nel morale degli addetti al servizio. Il personale che fino allora aveva trascorso il proprio tempo a passare carte e a fare indagini finanziarie sugli utenti (lamentandosi di non aver il tempo per occuparsi a fondo dei singoli casi), improvvisamente si trova ad avere sì il tempo, ma non la preparazione per dedicarsi a un incarico di cui si era parlato tanto a lungo. La stabilità di un sistema del genere spesso dipende dal lavoro « pignolo », « burocratico » e « statico » dei suoi impiegati anche se ufficialmente lo si ritiene un impiccio.

Malgrado un lungo impegno formale per la « prevenzione », si trova che i programmi contro la delinquenza e il vagabondaggio hanno avuto ben pochi risultati. Una breve indagine basta per scoprire che a fini di prevenzione bisogna definire di nuovo questi sistemi. Le reti di servizi preposte alla delinquenza o al vagabondaggio non trattano le dimensioni dell'esperienza umana necessarie alla prevenzione (primarie).

Il Congresso degli Stati Uniti che votò il primo « *Economic Opportunity Act* » nel 1964, si trovò aspramente diviso nel 1966, quando le conseguenze impreviste (per alcuni) dei programmi di azione comunitaria originati da quella legge crearono un'attività politica locale che alcuni membri trovarono disastrosa. In altri posti si ebbe una reazione del genere verso le conseguenze dei provvedimenti che la legge imponeva per ottenere la « massima possibile partecipazione » allo sviluppo e alla gestione dei programmi da parte dei residenti delle cosiddette « aree-bersaglio ». Giacché questo intervento, sebbene inteso per la legislazione contro la povertà, incideva inevitabilmente su tutto il sistema dei servizi locali, esso creò una spinta generale a democratizzare Consigli d'amministrazione degli enti sociali pubblici e privati e

a far partecipare gli utenti allo sviluppo della politica sociale da realizzare. Ne derivarono estese conseguenze, e le lotte per il potere a livello locale risultarono spesso più importanti delle attività vere e proprie del programma contro la povertà.

Gli impieghi offerti agli adolescenti negri di Harlem, uno dei risultati di un programma contro la povertà, aumentarono la disgregazione delle famiglie. I padri non avevano soldi, ma i figli sì. Il « sistema bersaglio » avrebbe dovuto esser la famiglia, dando la priorità alla assegnazione di denaro al capo-famiglia.[14]

In una fra le iniziative statali contro la povertà si trovò che la moltiplicità di fini di tale iniziativa si sarebbe potuta tradurre in programmi operativi solo se si fossero istituiti parecchi centri a livello statale per influire sulla macchina amministrativa che si estendeva su tutto lo Stato, e inoltre su parecchi uffici regionali e su due tipi un po' differenti fra loro di enti locali. Con meno si sarebbe ignorata la localizzazione del sistema su cui incidere, e il modo come erano distribuite le varie competenze.

Sostenendo il metodo dei sistemi per la pianificazione sociale, David Hunter ha affermato:

> « Nella pianificazione e nell'esecuzione di programmi particolari, i rappresentanti di enti che non vogliano perdere il loro tempo esamineranno il problema che stanno trattando in tutti i suoi aspetti, notando tutti gli elementi del sistema che incidono su di esso, e poi tentando di mobilitarne e sistematizzarne quanti più possibile per raggiungere l'obiettivo... E' dovere di chi si occupa di azione sociale pensare più in termini di sistemi di sviluppo umano che di elementi disparati come i servizi sociali diretti all'individuo, i centri sociali, gli assegni di assistenza, l'aiuto domestico, gli uffici di collocamento, gli uffici di aiuto legale ecc. ... Ciò significa ad esempio che quando tentiamo di venir incontro alla necessità di asili-nido, sfruttiamo la situazione e la rendiamo veramente *educativa* per i bambini, *educativa* per le ragazze delle scuole medie che potrebbero essere assegnate come ausiliarie agli asili-nido dalle scuole stesse come parte della *loro* educazione, ed *educativa* per le madri.
>
> Significa che si trasforma la scuola del quartiere in una vera istituzione comunitaria, usata di giorno e anche di notte, nello stesso modo da grandi e piccoli, ospitando servizi di comunità quali l'aiuto legale, l'ufficio di collocamento, il servizio sociale familiare, ecc.
>
> Significa che la scuola e i datori di lavoro privati operano in équipe per creare occasioni di lavoro per i giovani che realmente contribuiscano alla loro educazione, e un'educazione che realmente contribuisca alla loro capacità lavorativa.
>
> Il metodo dell'analisi dei sistemi è al centro del programma di azione di cocunità dell'*Economic Opportunity Act*...
>
> ... E' un chiaro invito ad abbracciare l'idea totale, cioè a cominciare la piani-

---

[14] V. la testimonianza di Bayard Rustin, al « Sottocomitato per l'occupazione, la manodopera e la povertà » del Senato americano in *Examination of the War on Poverty* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967), Parte 1, p. 239.

ficazione locale per abolire la povertà analizzando la condizione dell'uomo nella comunità totale. *Quindi,* muovere a sviluppare una strategia e un piano di battaglia. *Quindi* designare quali truppe, cioè, quale enti, o istituzioni, o parti della comunità debbano eseguire i piani ».[15]

Questi concetti hanno acquistato una forma sempre più precisa e sono diventati sempre più abituali. La teoria sociologica dei sistemi diventa, per alcuni pianificatori, un *metodo dei sistemi,* un'etichetta usata in vario modo per mettere insieme ciò che si è variamente chiamato analisi dei sistemi, simulazione e ricerca operativa. Sono « tecniche intellettuali che fanno uso dei computers », e dipendono da una tecnologia che permette il controllo simultaneo di un gran numero di variabili nell'analisi, e addirittura la simulazione degli sviluppi, date certe premesse specifiche (in un certo senso una specie di proiezione). Banfield ha opposto all'analisi dei sistemi il tradizionale metodo dei « requisiti » ben noto al lavoro sociale di comunità in zone urbane e ai pianificatori dei consigli di sanità dalla prima guerra mondiale fino agli anni sessanta.

Con il metodo dei requisiti, si traccia un corso d'azione che ci si aspetta conduca al raggiungimento dei fini ricercati, e poi si presenta una lista schematizzata di mezzi (requisiti per l'azione), sotto forma di richiesta di bilancio. Sarebbe l'ideale se le risorse fossero illimitate, ma in realtà costituisce fonte di spreco perché non affronta il problema dell'attribuzione di una scorta prestabilita di risorse per realizzare il massimo dei fini.

Un'alternativa la offre ciò che Banfield chiamerebbe un metodo « economizzante » (dei sistemi). La premessa è che nulla è gratuito. I vantaggi che si hanno per alcuni fini diventano perdite per altri scopi. Chi prende una decisione, conoscendone le reciproche connessioni, tenta di esaminare e misurare i guadagni e le perdite delle azioni possibili e di identificare il corso di azione che porterà il massimo possibile guadagno netto. La tecnologia dei « computers » rende possibile ricercare la « combinazione » ottima.

Il *Planning, Programming, Budgeting System:* sistema di bilancio - programma - pianificazione (*) (PPBS) farà capire di che si tratta.[16] Le analisi costi-benefici sono strumenti fondamentali. Al pianificatore si richiede come punto di partenza una chiara formulazione degli obiettivi e la loro traduzione nei risultati. Si specificano quindi i costi e i rendimenti previsti dai vari presupposti e metodologie. Inoltre la ricerca della « combinazione » ottima, se si presta attenzione agli effetti collaterali desiderabili o meno (con-

---

[15] David Hunter, « Seven Motive Ideas », Public Welfare, XXIII, No. 3 (July, 1965), pp. 171-176.

* Vedi nota a pag. 24 (N.d.T.).

[16] Per dettagli, v. Cap. IX.

seguenze impreviste, funzionali e disfunzionali) induce l'analista a un'analisi complessiva attenta alle interrelazioni nell'ambito del sistema.[17]

Chi ribatte che l'analisi dei sistemi e la ricerca operativa semplicemente non possono essere applicate agli affari pubblici sottolinea che in tale contesto normalmente non esistono diverse cose che tali metodi di pianificazione presumono invece come esistenti, e cioè un certo grado di consenso sulle mete; una certa quantità di benefici sociali; previsioni attendibili; una gerarchia di comando; un certo grado di controllo delle componenti sistemiche interconnesse.[18]

Le regole imposte dal personale addetto alla ricerca operativa e al PPBS sono spesso più che sufficienti a scoraggiare i pianificatori sociali che volessero procedere alla loro analisi usando il metodo dei sistemi. Al fine di ricrecare un punto di equilibrio, è utile citare abbastanza per esteso la realistica valutazione fatta da Gross:

> « Il termine « sistema » spesso dà l'impressione che ci si riferisca necessariamente a una serie compatta di relazioni pienamente deterministiche, prevedibili o controllabili. In realtà i modelli nelle scienze naturali sono più probabilistici che deterministici. I modelli dei tecnici della cibernetica trattano non solo di probabilità ma comprendono anche « caselle nere » per indicare aree di ignoranza e di supposizioni. Ogni modello realistico di sistema sociale deve essere a maglie ancora più larghe.
>
> Un sistema sociale è raramente compatto. Un cambiamento in un qualsiasi punto non significa necessariamente un cambiamento significativo in un qualche altro punto. Di solito vi sono notevoli ristagni nel sistema stesso.
>
> Un sistema sociale si può conoscere solo parzialmente. Non ci sono solo « caselle nere » ma « regioni nere » da confini indefinibili. Ci sono sempre conseguenze imprevedibili (e non solo impreviste) buone e cattive (e in genere tutt'e due le cose assieme). Benché i miti della conoscenza perfetta, della saggezza, o della infallibilità possano esser coltivati da alcuni governanti, l'onniscienza da parte del centro ... è impossibile.
>
> Un sistema sociale non è mai interamente controllabile. I miti dell'onnipotenza del centro nascondono sempre delle imperfezioni; dietro la facciata si cela la disunione interna. Il perfetto coordinamento non può esser raggiunto né per via gerarchica né per compromesso, né per nessuna combinazione di queste due vie. Ci sono sempre alcuni aspetti incontrollabili degli ambienti biologici e fisici che racchiudono i sistemi sociali. Lo stretto controllo di alcuni elementi si può raggiungere di solito solo al prezzo di una diminuzione del controllo di altri.
>
> Insomma, i sistemi sociali sono così elastici che ci si può ben chiedere scetti-

---

[17] Edward C. Banfield, « Three Concepts for Planners », in: Edward C. Banfield (a cura di), *Urban Government* (New York: The Free Press, 1969, ed. riv.), pp. 612-613. V. anche *Technology and the American Economy*, Volume 1, Report of the National Commission on Technology, Automation and Economic Progress (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966), pp. 99-101.

[18] Melvin Webber « The Role of Intelligence Systems in Urban-Systems Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXI, No. 4 (November, 1965), p. 291.

camente: « E' un sistema questo? ». Forse la risposta migliore è « Sì, un sistema non sistematico ».[19]

In questo spirito, e prendendolo elasticamente, l'orientamento ai sistemi serve ad ampliare la prospettiva del pianificatore sociale, a indicargli le dimensioni rilevanti, a prepararlo all'« inaspettato », e a costringerlo a prendere esplicitamente delle decisioni strategiche circa il raggio entro il quale è possibile tentare e si tenteranno in effetti delle iniziative. Sia concettualizzando il sistema in termini di struttura che di esecuzione, si aprono evidentemente nuove alternative.[20] Il pianificatore cerca costantemente di identificare e valutare tutte queste possibili alternative e le loro conseguenze e di scegliere quelle preferibili alla luce dei fini più apprezzati. Usando le conoscenze più approfondite della scienza politica, egli continua a progettare modelli operativi, attraverso i quali prevedere le ripercussioni di azioni pubbliche o private alternative in un sottosistema o in una rete di sottosistemi. Non pretende di essere capace di controllare o di pianificare un sistema totale, ma cerca in tal modo un metodo più valido per il perseguimento dei fini.[21] Via via che il PPBS e le sue variazioni continuano a progredire, la tecnologia dei « computers » probabilmente renderà più valido questo metodo, ma non potrà mai prendere il sopravvento sulle questioni inerenti alla politica da seguire.

DEFINIZIONI DEL SISTEMA A CUI RIVOLGERSI

Accettare l'idea della « sensibilità » dei sistemi o il « metodo dei sistemi » nella pianificazione sociale non risolve il problema di definire il sistema da considerarsi in una data occasione. In effetti la difficoltà di tale definizione è spesso il primo ostacolo che si oppone al metodo dei sistemi. Sebbene gli studi tratti dalle scienze sociali abbiano importanti contributi da offrire, le decisioni su come definire il sistema appartengono al campo della politica sociale.

Il problema varia con il livello di pianificazione sociale.

Quando si parla di aspetti sociali della politica economica generale c'è sotto in effetti lo sforzo di ottenere una definizione del sistema che vada al di là dell'ambito economico. Spesso il pianificatore sociale è considerato qui un intruso, che tenta di forzare i confini e di introdurre l'idea che in ogni

---

[19] Bertram M. Gross, The State of the Nation: Social System Accounting », in: Raymond A. Bauer (a cura di), *Social Indicators* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1966), pp. 178-179.

[20] *Ibid.*, pp. 179-185.

[21] Webber, *op. cit.*, specialmente p. 292 e ss.

società i criteri definitivi debbono essere sociali e che i tassi di sviluppo e altri indici economici sono solo criteri intermedi.

In attività di pianificazione di questo tipo, la questione più complessa da un punto di vista intellettuale risiede nello scegliere l'aspetto dell'organizzazione sociale da porre al centro dell'attenzione prendendo in considerazione le dimensioni sociali di una politica generale. Così, si potrebbero considerare le conseguenze di una politica fiscale per la famiglia,[22] gli effetti delle leggi sulle importazioni nei confronti di certe categorie di lavoratori, le conseguenze della politica di spesa del governo sulla mobilità della popolazione in certe aree del paese, e così via. E si possono considerare i potenziali sviluppi in questi campi e in altri del genere, dal momento che essi indicano certe implicazioni per la politica in senso stretto, e per quella economica e territoriale. Data la mentalità abituale in campi in cui le considerazioni sociali non sono mai state tenute in prima linea, delle preoccupazioni di questo genere richiamano l'attenzione verso ciò che in passato sono state le conseguenze impreviste, gli effetti latenti, l'organizzazione informale, eccetera.

Se ci si volge a campi che per tradizione rientrano meglio nella pianificazione sociale, come quando si fanno piani ad uno dei vari livelli in cui si esplica una data funzione oppure si pianifica una rete di servizi a livello locale, il problema della definizione del sistema prende altre forme. Si sa che la prospettiva migliore per la pianificazione scolastica parte da un contesto più ampio che includa l'azione di comunità e il sistema di accesso dei giovani al lavoro. La pianificazione sanitaria comprenderà ovviamente anche l'igiene mentale di comunità. I piani di assistenza all'infanzia non sono realistici se non si presta attenzione all'assistenza economica e ai servizi sanitari. Questi esempi sono di per se stessi limitati e si potrebbero moltiplicare.

In realtà, in qualsiasi attività di pianificazione sociale settoriale o impostata su basi geografiche è possibile gradatamente individuare una serie di effetti che collegano ogni questione a tutti gli altri settori o programmi sociali. Un'analisi completa di qualsiasi programma condurrebbe al sottosistema sociale a cui ci si rivolge (famiglia, comunità, ecc. e alle sue varie componenti. Un'attenzione piena all'azione reciproca che si svolge fra sottosistemi e programmi condurrebbe infine anche al famoso « sistema generale » della società.

Ciò non implica forse che ogni metodo dei sistemi concepito seriamente si distrugge da sé perché da qualsiasi parte si cominci si è ricondotti alla necessità di uno sforzo generale? Ecco, allora, una delle tensioni inerenti in ogni sforzo di pianificazione; la scelta di un giusto equilibrio fra ciò

---

[22] Harold M. Groves, *Federal Tax Treatment of the Family* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1963).

che è specifico e ciò che è generale. L'esperienza non suggerisce nessuna formula. Chi è troppo « ristretto » manca le dimensioni cruciali e il suo lavoro non sembra rilevante. Chi è « completamente globale » manca elementi essenziali in settori o programmi particolari e sembra pure lui senza rilevanza. Nessuna soluzione appare soddisfacente per tutti. Il pianificatore può solo ricercare un compromesso sulla base dell'informazione, una soluzione pragmatica, fondata sulla prontezza a cogliere le possibilità e le implicazioni delle decisioni che prende. Fare attenzione ai sistemi rende la scelta più consapevole, visibile, e forse razionale.

Qualsiasi area di funzioni a livello nazionale richiederà periodicamente una revisione generale che ne metta in discussione le delimitazioni e le concettualizzazioni fondamentali. Talvolta, a intervalli un po' più lunghi, si avrà bisogno in tutta la nazione a livello dei singoli stati e delle regioni o città, di un piano anche più generale, che colleghi tutte le principali componenti della politica sociale e dei programmi di azione sociale. Il primo tipo di revisione è utilissimo se può agevolmente riferirsi al secondo. E' allora che coloro che fanno piani per una rete di servizi locali, o per risolvere un particolare problema sociale, possono intraprendere con accresciuta sicurezza il loro compito sapendo a quale sistema rivolgersi.

Nello stesso tempo, il pianificatore a qualsiasi livello, compreso il più locale e ristretto, ha bisogno di libertà per considerare se quello che apprende sul problema che affronta, l'efficacia dei primi sforzi, o la concettualizzazione dell'intervento non suggeriscano un certo allargamento del sistema a cui rivolgersi, e così un'innovazione più radicale. In breve, noi sosteniamo che è necessario fare molta attenzione ai sistemi sempre e a tutti i livelli della pianificazione e risolvere in maniera pragmatica il problema della determinazione dei sistemi ai quali in realtà rivolgersi quando si stia realizzando un piano particolare basandosi su questi elementi:

— se ci sia stato di recente un riesame generale e degno di fiducia del campo di cui ci si occupa;
— quali appoggi potrebbero essere dati al piano stesso (si è nella posizione di compiere una pianificazione più o meno generale?);
— se ci si trova nella situazione che solo l'attenzione data al sistema X permetterà di raggiungere felicemente il particolare obiettivo del piano, rientri questo o meno negli schemi usuali.

Sebbene queste direttive possano sembrare limitate a un caso singolo e inefficaci, esse sono coerenti con la teoria che può essere necessario incoraggiare diversi piani e conquistarsi politicamente il diritto di fare piani tanto vasti quanto secondo noi è necessario lo siano per essere efficaci. Piani in competizione fra loro possono in effetti essere diversi circa la scelta del sistema a cui rivolgersi.

CONCETTUALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI

Nella prima sezione di questo capitolo, il termine « funzione » è stato usato nel senso proprio della scienza sociale, quale « effetti strutturali rilevanti per i sistemi ». Boguslaw suggerisce: « le responsabilità cui il sistema deve assolvere ».[23] Gli esempi che abbiamo citato comprendevano il mantenimento dei modelli, il raggiungimento delle mete, il controllo della tensione, l'adattamento, l'integrazione, il controllo, la ratifica, la divisione del lavoro, ecc. Per gli scopi che ci proponiamo nel resto di questo capitolo continuando l'argomento dell'enucleazione della politica, diventa utile usare il termine nella forma più rilevante per il pianificatore. In questo senso le *funzioni* sono i *raggruppamenti o tipi di attività manifesti* in un sistema di servizio in una istituzione sociale, concettualizzati con riferimento alle mete di quel particolare sistema. « Sottofunzioni », anche se brutto, sarebbe più preciso. Ci si riferisce alle *componenti nelle quali il « lavoro » del sistema è suddiviso per essere compiuto.* In effetti, fare attenzione al sistema non serve se il sistema, a sua volta, non è ben concettualizzato come costituito da funzioni, compiti, o tipi di attività verso le quali si orienta il pianificatore, il quale si preoccupa in primo luogo dei problemi di politica sociale che riguardano tutto il sistema, poi della concettualizzazione strategica delle funzioni, e infine degli indirizzi generali e della programmazione (« gli uomini e le attrezzature... ») [24] relativi ad ognuna delle funzioni. La sensibilità verso le funzioni di un sistema spesso aiuta chi si occupa di pianificazione ad innalzarsi al di sopra delle ristrette prospettive di un ente, e a introdurre interessi che oltrepassano i limiti dell'organizzazione. Gli sprechi e le carenze diventano evidenti.[25]

Ci sono pochissimi precedenti in materia nella maggior parte dei campi sociali. Suggeriremo, quindi, l'utilità della nozione dei « canali di trasmissione » quando si tratti di pianificare un servizio di assistenza ai singoli, come elaborazione del concetto di « ricerca dei casi ». In generale illustreremo come applicando con una certa larghezza i concetti relativi alla sanità pub-

---

[23] Robert Boguslaw, *The New Utopians* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 10.

[24] Boguslaw, *ibid.*

[25] Alfred J. Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble* (New York: Columbia University Press, 1963) offre un esempio di analisi funzionale di un sistema di servizio urbano. Alfred J. Kahn *et al., Neighborhood Information Centers: A Study and Some Proposals* (New York: Columbia University School of Social Work, 1966) studia come sia importante il modo in cui parecchie funzioni e opzioni possano esser adempiute. L'assistenza all'infanzia è esaminata come una rete (sistema) con funzioni note in William Ryan e Laura Morris, *Child Welfare Problems and Potentials* (Boston: Massachussets Committee for Children and Youth, 1967).

blica in uno dei loro aspetti particolari, si possano avere dei punti di riferimento fissi per pianificare i servizi di assistenza individuali. Il capitolo seguente offre uno schema delle funzioni del servizio sociale. I pianificatori regionali e gli urbanisti hanno compiuto alcuni primi passi che risultano utili e pertinenti per precisare le funzioni e che ci assicurano una visione generale.[26] Tuttavia tutto questo deve essere considerato unicamente preliminare: è una conseguenza dell'attenzione che è stata portata solo a certi particolari campi. Il fatto di avere dei precedenti relativamente limitati per quanto riguarda la specificazione delle funzioni nel sistema dell'azione sociale o delle sue subcomponenti è il riflesso di esperienze limitate di pianificazione. Via via che essa si estenderà, possiamo prevedere che saranno proposti e sperimentati modelli alternativi.

DELIMITAZIONI: DEFINIZIONE DEI SOTTOSISTEMI

Dato il variare delle concezioni relativamente al raggio dell'azione sociale e delle sue componenti, ne consegue che non c'è nessuno schema generalmente accettato per delimitarne i sottosistemi. Tuttavia ad ogni momento si scrivono leggi, si istituiscono organizzazioni e si mettono in azione programmi che rinforzano, distruggono o ristabiliscono le delimitazioni esistenti. Perciò esamineremo l'importanza della questione dei limiti e i criteri da ricercare per affrontarla. E quindi, non disponendo di soluzioni definitive, offriremo una classificazione in via tentativa, come ipotesi di lavoro.

Anche se seguiremo l'uso comune e ci riferiremo a *campi,* può esser conveniente usare pure il termine « *sistema di intervento* ». Nell'uso del presente contesto, ciascun termine è diretto a descrivere una parte della struttura del lavoro sociale. Alcune delle caratteristiche di un campo o di un sistema di intervento emergeranno nel corso della discussione.

Prospettive di base sulle delimitazioni

Una storia interessante e finora non scritta è quella di come si sono sviluppati gli attuali sistemi di intervento. Talvolta dimentichiamo che ci fu un tempo in cui non ne esisteva praticamente nessuno: né assistenza all'infanzia, né assistenza pubblica, né igiene mentale, né assistenza familiare, né

[26] Harvey Perloff, « Social Planning in Metropolis », in Leonard J. Duhl, (a cura di) *The Urban Condition* (New York: Basic Books, 1963, pp. 331-347. E « New Directions in Social Planning », *Journal of the American Institute of Planners,* XXXI, No. 4 (November, 1965), pp. 287-304; V. anche Webber, *ibid.,* pp. 289-296.

riformatori. Poi l'interessamento privato, e alla fine quello pubblico, presero la forma di « carità » indifferenziata e di « legge per i poveri ». Da questo emerse gradualmente la consapevolezza che i bisognosi di aiuto non erano tutti uguali.

In principio le maggiori differenziazioni furono a livello morale: « meritevole » o « non meritevole ». Via via che proseguivano gli sforzi per raffinare queste definizioni morali, si prestò più attenzione alle circostanze che erano all'origine dei problemi che la gente si trovava ad affrontare. Si fece una distinzione fra gli « atti derivanti dalla volontà di Dio » e « gli atti che erano indice di scarsa moralità », questi ultimi conveniente summa di vari eufemismi. Si poterono distinguere a prima vista come vittime delle circostanze le vedove e gli orfani, i minorati fisici, i malati gravi. Altre categorie furono infine riconosciute: gravi disturbi mentali, delinquenza infantile, minorazioni derivanti da incidenti sul lavoro. Parecchie generazioni di vita di un sistema industriale sempre più complesso e una serie di catastrofi economiche furono infine sufficienti per riconoscere anche i disoccupati come vittime di quel sistema.

Ad ogni stadio però le valutazioni morali persistevano nella cultura e nei programmi assistenziali. Il presupposto che ci fosse un difetto morale o qualcosa del genere, accompagnava spesso l' attribuzione del bisogno a un « atto della volontà di Dio », anche se si tendeva verso una comprensione scientifica che — almeno intellettualmente — eliminava il « biasimo ». Il campo della malattia mentale è un esempio estremo, ma anche sul conto della disoccupazione, degli indennizzi ai lavoratori o dei programmi di assistenza alle vedove o agli handicappati, si trovano i residui di atteggiamenti che includono una parte di biasimo e di vergogna per gli assistiti, molto dopo che il progresso delle conoscenze ha reso questo atteggiamento irrazionale. Inoltre l'attributo di colpa morale divenne la giustificazione per aiuti limitati. Chi in una certa epoca era « colui che non si poteva aiutare » divenne il « non motivato » l'« irraggiungibile » e « il problematico » del decennio successivo.

Per i fini che ora ci proponiamo, ciò che è particolarmente rilevante è che da questo processo emersero le distinzioni dei sistemi di intervento. Un tempo un ospizio per tutti gli usi avrebbe potuto contenere, salvo pochi giudicati meritevoli di aiuto « esterno » e gli « appaltati », tutti quelli che avevano bisogno di aiuto o supervisione pubblici: poveri, malati, malati mentali, criminali, minori bisognosi. Quando ogni gruppo fu riconsiderato alla luce delle realtà socio - ambientali, che venivano infine riconosciute, esso venne anche « differenziato » dalla massa cui si rivolgeva la legge per i poveri, e si crearono nuovi programmi e attrezzature. I singoli programmi o le particolarità della loro attuazione seguirono tale nuova sensibilità.

Così, alla fine del diciottesimo secolo ci furono alcuni — e nel dician-

novesimo parecchi — orfanotrofi speciali per bambini di particolare provenienza. Dopo il primo quarto del diciannovesimo secolo, ci furono scuole e attrezzature speciali per minori handicappati di vario genere, e alcune per quelli delinquenti. Fra il 1840 e il 1850 si lanciò una campagna per istituire ospedali statali per i malati di mente. Il « contratto bilaterale » * era stata la forma preferita di assistenza all'infanzia secondo la legislazione sui poveri dai tempi elisabettiani, e in seguito si favorirono gli ospizi; ma negli anni posteriori al 1850 cominciò ad emergere il concetto moderno dell' « affidamento familiare », e la maggior parte delle sue componenti esisteva fin dal 1880: pagamento per il vitto e l'alloggio, studio sociale e supervisione di ogni singolo caso, ricerca di genitori affidatari adatti ad ogni bambino. La categoria dell'assistenza generale rimase come residuo della legge per i poveri dopo la lenta nascita alla fine del diciannovesimo secolo e nel ventesimo di alcuni programmi specializzati per certi gruppi favoriti, e cioè per i ciechi, gli anziani, i reduci, le vedove e infine per alcuni invalidi.

Mentre il « contratto bilaterale » cominciò come programma per i figli di genitori inabili al loro mantenimento (e che il pubblico non desiderava mantenere), l'affidamento familiare della fine dell'ottocento si rivolse sempre di più a bambini senza genitori. Il sussidio alle madri, più tardi « *Aid to Dependent Children* », cioè assistenza ai minori in stato di bisogno, divenne il programma per tenere unite le famiglie quando l'unico problema era quello economico originato dall'assenza del padre.

Altri dettagli sui programmi di difesa dei minorati, programmi educativi e culturali invece che assistenziali, e così via, si potrebbero aggiungere al quadro, ma ci sembra di aver dimostrato quel che intendevamo, e cioè che non furono una qualsiasi concezione scientifica o professionale dei bisogni umani, la dinamica della personalità, o la strategia d'intervento a creare le complesse differenziazioni che esistono ora fra i sistemi. Storicamente tali processi vennero a inserirsi nelle filosofie sociali del tempo e nella valutazione, che andava emergendo, riguardante coloro che avevano bisogno di aiuto. Inevitabilmente, per gli operatori sociali professionisti, questi specifici sistemi di intervento divennero « campi di attività pratica » distinguibili fra loro, aventi ciascuno i loro speciali aspetti da mettere in evidenza, le loro interazio-

---

* Si trattava di una specie di contratto fra l'amministrazione comunale e un privato cittadino, cui il minore rimaneva estraneo, simile a quello del « baliatico » in uso ad esempio nelle campagne romane fino a non molto tempo fa. Il minore veniva dato « in affidamento » a una famiglia di contadini, artigiani, o piccoli commercianti residente nel comune, la quale provvedeva a vitto, alloggio e istruzione di base del minore fino alla maggiore età ottenendone in cambio le prestazioni di lavoro a seconda delle proprie necessità, senza ovviamente corrispondere alcun salario al minore stesso *(N.d.T.)*.

ni e le loro applicazioni di conoscenze professionali.[27] Il normale processo di burocratizzazione e specializzazione solidificò le delimitazioni, le distinzioni e le speciali esigenze di ciascun campo.

Ci sono tuttavia dei processi contrari, soprattutto negli ultimi decenni. Da una parte, la scoperta della povertà come prodotto dell'industrializzazione — e non di insufficienze morali — e la comprensione che la disorganizzazione sociale è il prezzo dell'urbanesimo e del cambiamento sociale, hanno attirato un po' l'attenzione sulle forze sociali comuni e sui possibili rimedi sociali su vasta scala: opportunità di impiego e riconversione dei lavoratori, organizzazione di quartiere, edilizia pubblica, pianificazione urbana, istruzione pubblica. Quartieri, gruppi e famiglie divennero l'unità di attenzione: non solo i bambini « dipendenti », i malati di mente, o gli handicappati. D'altro lato, la considerevole diffusione nell' istruzione, nella rieducazione, nel servizio sociale, nella psicologia e nei servizi sanitari delle scoperte fatte sia dalla psichiatria dinamica che dalla scienza del comportamento, ha fornito ai molti sistemi di intervento indipendenti un comune nucleo di comprensione degli individui in difficoltà e il riconoscimento dell'unità fondamentale del processo di socializzazione e di quello assistenziale, qualunque siano i sintomi, gli ostacoli, e le forze disponibili su cui far leva per rinnovarli. Di speciale importanza è stata l'insistenza della psichiatria, della psicologia e del servizio sociale sulla necessità di coinvolgere tutta la famiglia nella diagnosi e nell'aiuto offerto, a prescindere da quale sia il membro della famiglia che in origine è stato causa del contatto. Egualmente forte è stata la recente insistenza a intervenire a livello istituzionale e a coordinare i molteplici sforzi diretti ad affrontare le complesse ramificazioni dei problemi umani.

Per queste ragioni il pianificatore sociale può trovar utile smettere periodicamente il suo lavoro per considerare i modi nei quali si tracciano al momento le delimitazioni fra sistemi di intervento. Sono fondamentalmente validi? Sono necessarie delle revisioni? Cosa succede alle relazioni fra sistemi? I dati che si debbono presentare sono frammentari e i concetti sono stati formulati solo in parte.

Delimitazioni e discontinuità

La salute è stata definita da Leona Baumgartner un « oggetto spezzato in molti frammenti ». Questa affermazione descrive assai bene anche gran

---

[27] Alfred J. Kahn, « Social Work Fields of Pratice », *Encyclopedia of Social Work*, (New York: National Association of Social Workers, 1965), pp. 750-754; Harriet Bartlett, *Analysing Social Work Practice by Fields* (New York: National Association of Social Workers, 1961); Genevieve Carter, *Fields of Practice: Report of a Workshop* (New York: National Association of Social Workers, 1965).

parte del lavoro sociale di oggi; si potrebbe scrivere una piccola biblioteca su ciò che appare come una frammentazione irrazionale di servizi, come lacune scoperte fra le unità di intervento e sulle conseguenze di tutto questo. Invero, la letteratura in materia è già estesa [28] e vengono presentati parecchi esempi caratteristici per chiarire e precisare i problemi che si affrontano. La frammentazione, la discontinuità e le carenze sollevano questioni circa le delimitazioni utili e quelle che diventano antifunzionali.

Bradley Buell e compagni hanno raccolto via via una documentazione estensiva sul grado con cui i problemi umani non ricadono esattamente nei « pacchetti » separati definiti dai tradizionali sistemi di intervento. La impossibilità di mantenersi economicamente è spesso associata a problemi di salute, il comportamento deviante disapprovato dalla comunità all'impossibilità di mantenersi, l'inabilità e la povertà ad altri bisogni.[29] Una frazione relativamente piccola della popolazione di una città o di una provincia richiede una considerevole proporzione dei servizi generali appartenenti a queste categorie.

Tali fatti non sono né sorprendenti né imprevisti, ma servono a sottolineare la necessità di riconsiderare le delimitazioni oppure di provvedere a che siano assicurati i rapporti fra i vari sistemi di intervento. Sosterremo che ambedue i metodi sono necessari. Gli studi e le testimonianze che abbiamo a disposizione rivelano che il problema rimane finora largamente insoluto.

Nella sua forma più difficile, la frammentazione deriva non solo dalla discontinuità fra enti collegati che trattano la stessa persona, ma da autentiche differenze nella conduzione dei servizi. Così è stato denunciato il disaccordo che si verifica spesso fra gli assistenti sociali che lavorano negli ospedali psichiatrici e quelli dell'assistenza all'infanzia circa l'opportunità di rimandare a casa un paziente, oppure sull'uso del trattamento ambulatoriale invece del ricovero in ospedale, eccetera. O — in altro campo — ci sono

---

[28] Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble, op. cit.;* Women's Group on Public Welfare, *The Neglected Child and His Family* (London: Oxford University Press, 1948); Elaine Cumming, *Systems of Social Regulation* (New York: Atherton Press, 1968).

[29] Community Research Associates, *The Prevention and Control of Disordered Behavior in San Mateo County, California* (New York, 1954); Community Research Associates, *The Prevention and Control of Indigent Disability in Washington County, Maryland* (New York 1954); Community Research Associates, *The Prevention of Dependency in Winona County, Minnesota* (New York, 1953); Bradley Buell, « Preventing and Controlling Disordered Behavior », ristampa da *Mental Hygiene,* XXXIX, No. 3 (July 1955); Bradley Buell, Paul, T. Beisser, e John M. Wedemeyer, « Reorganizing to Prevent and Control Disordered Behavior », ristampa da *Mental Hygiene,* XLII, No. 2 (April, 1958); C. Howe Eller, Gordon H. Hatcher, e Bradley Buell, « Health and Disability », ristampa da *American Journal of Public Health,* XLVIII, No. 11 (November, 1958).

spesso differenze di opinione fra gli assistenti sociali dei servizi di libertà condizionata o assistita e il personale dei consultori medico-psico-pedagogici sul modo di affrontare genitori accusati di trascurare o maltrattare i figli.

Ad un altro livello, il personale di assistenza all'infanzia trova molti casi in cui ci sarebbe bisogno di visite e forse di cure psichiatriche, ma — secondo uno studio estensivo fatto in una grande città — « nessun ente trova maggiori difficoltà nel tentare di rinviare minori disturbati ad ambulatori psichiatrici esterni »[30] Parecchi studi fatti da consultori medico-psico-pedagogici hanno dimostrato inoltre che frequentemente i consultori locali non rendono praticamente nessun servizio in situazioni che rappresentano la più grave preoccupazione per la collettività, e cioè il comportamento delinquenziale dei minori per il quale secondo le scuole e i tribunali minorili si dovrebbe fare qualcosa.[31]

Gli esempi fino a questo punto hanno riguardato sistemi di intervento distinti, ma problemi che possono pure riguardare la pianificazione delle delimitazioni fra i sistemi sorgono fra unità appartenenti a un unico sistema generale. Di grande peso nella pianificazione dell'igiene mentale [32] è la mancanza fondamentale di collegamento che esiste tra l'ospedale psichiatrico e l'ambulatorio per l'igiene mentale di comunità. Il « Comitato misto per la salute e l'igiene mentale » e altri gruppi o persone hanno sottolineato la necessità che vi sia uno stretto accordo tra queste due istituzioni, specie per quanto riguarda il ruolo dell'ambulatorio nelle cure di convalescenza del paziente dimesso dall'ospedale. Anche se alcuni Stati hanno fatto dei progressi in questa direzione, ci sono altri in cui gli ambulatori si sono rifiutati di assumersi questa responsabilità. Ci sono Stati che, in effetti, vedono per i loro ambulatori una funzione di educazione-consulenza-prevenzione, e danno la precedenza al trattamento degli psiconevrotici e dei disturbi relativamente più lievi, facendo una politica di separazione sistematica degli ambulatori dal sistema degli ospedali psichiatrici, e differenziando i pazienti ambulatoriali da quelli che necessitano di ricovero.[33]

---

[30] Wayne MacMillen, *Mental Health Survey of Los Angeles County* (Sacramento: California State Department of Mental Hygiene, 1960), p. 380; M. J. Rockmore e Elias J. Marsh, « Community Planning as a Support to Treatment », *American Journal of Psychiatry,* CXVI (February, 1960), pp. 723-728.

[31] Community Research Associates, *A Study of Salisbury Health Center Child Guidance Clinic* (New York, 1962); Community Resarch Associates, *A Study of the Division of Community Services Clinic* (New York, 1962).

[32] Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health* (New York: Basic Books, Inc., 1961).

[33] Herbert Dorkin, « Minnesota's Progressive Community Mental Health Services », *Mental Hygiene,* XLIV, No. 3 (July, 1960), pp. 442-444; Department of Public Welfare, Medical Services Division, *Minnesota's Community Mental Health Services* (1960).

Un'indagine sulle conseguenze per i figli della decisione di rimandare i genitori malati di mente alla comunità, o di ricorrere agli ospedali di giorno o di notte, invece che al ricovero a tempo pieno hanno rivelato che non è possibile prendere delle decisioni sagge e applicarle validamente in pratica, considerando sia gli interessi degli adulti che quelli dei bambini, senza un sistema di pratica ben coordinato. Tale sistema non esiste. Vi sono degli esperimenti che cercano di identificare dei modelli praticabili.[34]

E' stata posta molta attenzione su scala nazionale in anni recenti alla separazione esistente fra i servizi di assistenza all'infanzia e l'assistenza pubblica che si rivolge alle famiglie e ai minori.[35] Per una serie di ragioni storiche, i servizi di assistenza all'infanzia con finanziamento federale hanno avuto la tendenza per lungo tempo a disporre di personale più qualificato, più stabile, e prestazioni di livello più elevato di molti programmi assistenziali locali. In un numero considerevole di province si sono sviluppati dei programmi integrati. Tuttavia normalmente i meccanismi amministrativi hanno creato in genere una separazione fra i servizi per l'infanzia e gli altri tipi di assistenza, anche se i minori che ricevono l'*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), cioè l' « Aiuto alle Famiglie con minori in stato di bisogno », e l'assistenza generale sorpassano di gran lunga i casi di servizi per l'infanzia, e hanno alle spalle situazioni che portano alla necessità assoluta di servizi sociali qualificati. Questi minori sono degli illegittimi, o vivono con madri divorziate, separate, abbandonate o vedove; i loro padri o madri possono essere mentalmente disturbati o invalidi ed essi tendono ad avere esperienza solo degli ambienti più disorganizzati e sfavoriti. In tali casi i servizi di igiene mentale sono ottenibili solo in misura limitata.

Altre questioni di delimitazione sono provocate dalla separazione che tende ad esistere fra gli istituti per l'infanzia e i servizi generali della comunità, un problema parallelo a quello ospedale-ambulatorio psichiatrico già descritto. Un'inchiesta generale nazionale riporta che:

> « In molte comunità ... gli istituti sono del tutto separati dal flusso principale dei servizi. La maggior parte di tali istituti restano legati a una tradizione e trovano difficile fare i primi passi per partecipare a piani di servizi per l'infanzia

---

[34] Citizens' Committee for Children of New York, « Young Children of Mentally Ill Parents », (New York: 1962, ciclostilato); Child Welfare League of America, *Child Welfare as a Field of Service* (New York, 1961).

[35] Elisabeth Wickenden e Winifred Bell, *Public Welfare: Time for a Change* (New York: New York School of Social Work, 1961); *Report of the Ad Hoc Committee on Public Welfare to the Secretary of Health, Education and Welfare* (1961); *Health and Social Security for the American People*, a report to President-elect Kennedy by the Task Force on Health and Social Security (1961, ciclostilato); Alfred J. Kahn, « The Social Scene and the Planning of Services for Children » *Social Work*, 7 No. 2, (July, 1962), pp. 3-14. Il Congresso ordinò di correggere tale situazione nel 1967.

estesi a tutta la comunità. Tuttavia gli istituti vanno integrati da risorse di prevenzione, diagnosi e trattamento se si vuole che abbiano una maggiore utilità per i minori bisognosi della comunità ».[36]

In una grande città, troviamo « sulla carta » nell' ambito delle molte federazioni assistenziali confessionali, una rete di servizi senza una chiara giustificazione razionale, strutturazione di ruoli, comunicazione o pianificazione. Al contrario, e ciò dà un'idea della difficoltà di generalizzare, in altri posti le reti di servizi confessionali indipendenti mostrano una stretta e significativa integrazione, e nessuna indesiderabile frammentazione o delimitazione artificiale. Queste ultime tendono a caratterizzarsi col fatto di essere di piccole dimensioni e informali.

Per finire questa sezione, possiamo passare a un esempio tratto dal campo della sanità pubblica. In una zona rurale di uno Stato nell' Ovest degli Stati Uniti, prima della nuova legislazione del 1965, un bambino ammalato non poté ottenere di essere visitato e assistito a una « Conferenza per il benessere del bambino », e la sua famiglia dovette fare un viaggio di 60 miglia per ottenere le cure... finché un funzionario statale non se ne interessò. Abitudini del genere si ritrovano in molte strutture di servizio sociale, ma non sono avvertite così prontamente, dato il grado in cui anche le incongruenze, se familiari da lungo tempo, possono cessare di essere un'enormità. Le delimitazioni tradizionali sono così fortemente radicate e accettate che nessuno di noi è capace di distaccarsene quando ci pensa.

Delimitazioni e bisogni

Sembra che ci sia urgente bisogno di ripensare le definizioni di funzione, la concettualizzazione dei servizi, e la natura delle unità di intervento create finora da una combinazione di tradizione storica, atteggiamento pubblico, dinamica organizzativa della burocrazia, schemi di finanziamento, e prerogative professionali. Il problema non è solo quello d'avere servizi spezzettati e frammentari che qualche volta si possono correggere attraverso vari modi per coordinarli e integrarli. Tanto per dirne una, in un mondo burocratizzato il « cliente » spesso precisa i suoi bisogni entro categorie suggerite dal modo in cui i professionisti strutturano i loro servizi.[37] Ed è presumibile che un certo tipo di immagine di se stessi sia preferibile a un altro, in certe circostanze.

---

[36] Reginald Robinson *e altri, Community Resources in Mental Health,* Joint Commission on Mental Illness and Health, Monograph Series No. 5 (New York: Basic Books, 1960), pp. 113-114.

[37] V. Peter M. Blau e W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962).

Né ci si può aspettare che gli enti e i campi di lavoro si correggano da soli. Le organizzazioni tendono all'autoprotezione, all'espansione eccessiva, e all' « imperialismo », sia questo desiderabile o no, in termini di interessi di una più ampia rete di servizi o dei loro utenti.

Alcune conseguenze sono indicate da casi che si verificano a vari livelli e si riferiscono a programmi per persone in difficoltà.

Un bambino dato in affidamento mostra un comportamento disturbato a scuola o nella comunità. Un ente di assistenza ai minori riferisce il caso a un consultorio medico-psico-pedagogico che lo respinge, perché il suo schema di lavoro richiede che venga coinvolta anche la madre. Il risultato è che un gruppo di esperti raccomanda che « gli enti di assistenza all'infanzia forniscano la terapia ai minori nell'ambito dell'ente stesso ».[38] Sarebbe questa, effettivamente, una pratica valida in generale?

« Dato che i requisiti per poter ottenere l'assistenza pubblica comprendono almeno due aree di problemi — bisogno economico *ed* età, bisogno economico *e* minorazione, bisogno economico *e* perdita del sostegno dei genitori — essi (i clienti) hanno bisogno di altri servizi più spesso di quanto non ne abbiano accanto ai provvedimenti di assistenza economica ».[39]

I servizi sociali dovrebbero essere integrati con l'assistenza? Cosa dire dei beneficiari della sicurezza sociale? Che interrelazioni contribuiscono alla loro efficacia?

Una parte assai sostanziosa del carico di lavoro attuale dei tribunali minorili consiste nella quota della loro giurisdizione riguardante i minori abbandonati. Non è certo chiaro quanto valida e utile sia la separazione fra i servizi assistenziali per minori e quelli per la libertà assistita. In effetti, il personale degli enti di assistenza ai minori spesso svolge compiti inerenti al « probation » (libertà assistita) e viceversa.

Ovunque i tribunali per minori e quelli per la famiglia si trovano di fronte al fatto che una considerevole parte dei loro casi richiede servizi clinici: aiuto d'emergenza, diagnosi, trattamento. Si debbono fare separazioni nette fra i servizi di libertà assistita e quelli dei centri di osservazione dipendenti dai tribunali oppure la competenza e consulenza clinica disponibile in tali centri, deve essere incorporata nella libertà assistita? E' desiderabile avere un sistema clinico ad uso di tribunali distinto da quello generale della comunità?

---

[38] Jerome Jungreis e altri, « Foster Mothers in Child Guidance », *Child Welfare*, XLI, No. 4 (April, 1962), pp. 147-152.

[39] Elizabeth Long, *Homemaker Service in Public Assistance*, Public Assistance Report No. 31' (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1957); V. anche Alfred J. Kahn, « Social Services in Relation to Income Security: Introductory Notes », *Social Service Review*, XXXIX, No. 4, (December, 1965), pp. 381-389.

Un dipartimento statale di igiene mentale fornisce servizi ospedalieri a bambini psicotici. In una provincia si istituisce un centro di trattamento residenziale eccellente e raffinato per le ragazze delinquenti sottoposte a giudizio che sono più disturbate. Tuttavia questo centro non può accettare certe ragazze che sono gravemente disturbate. Dato che il sistema statale non prenderà ragazze con comportamento deviante o con disordini caratteriali che non abbiano avuto un trauma psicotico, queste ragazze debbono essere rimandate a casa in attesa di vedere che cosa succederà. Ecco un esempio di discontinuità, mancanza di collegamento che crea una grave lacuna nei servizi offerti. Ciò solleva anche delle questioni sui modi in cui meglio tracciare le delimitazioni dei servizi: alla luce di tecnicismi diagnostici (metodo dell'ospedale statale) o delle realtà del programma (il centro di trattamento).

Alcuni enti di servizio sociale familiare notoriamente sussidiano il mantenimento nella comunità di alcune persone che starebbero meglio in cliniche psichiatriche, se ce ne fossero.[40] Che tipo di servizio *si dovrebbe* erogare?

Ci sono anche delle comunità che dispongono di entrambi questi tipi di servizi e in cui gli enti non hanno affatto le idee chiare circa i limiti fra i due. Alcuni enti di servizio sociale familiare sembrano cliniche di igiene mentale per adulti. La confusione deriva in parte dall'esistenza di un comune terreno di psicoterapia condiviso dalla psichiatria, dalla psicologia e dal servizio sociale, e dalla conseguente mancanza di una chiara guida per l'uso efficiente del personale nei programmi.

Le delimitazioni fra ricovero in casa di rieducazione o in istituto si confondono in uno Stato che ha sviluppato servizi giudiziari in carenza di programmi di assistenza alle famiglie e all'infanzia. A causa dello sviluppo precedente e della più estesa professionalizzazione dei servizi di libertà assistita, gli operatori sociali addetti a tali servizi sono assegnati ad ambedue i programmi e trasferiscono i minori dell'uno all'altro, anche se il ricovero in istituto si intende solo come un sostituto temporaneo dell'assistenza al minore, durante l'incapacità dei genitori, e quello in casa di rieducazione è un meccanismo giudiziario per proteggere un minore ritenuto delinquente o la comunità da danni o da atti illegali in pendenza delle decisioni della corte. Le delimitazioni tra questi due servizi sono state più strettamente conservate altrove. Si dovrebbe riaffermarle in questo Stato?

C'è una certa tendenza negli enti a preferire di offrire il servizio per il quale è stato istituito. Così troviamo che un problema familiare affrontato in un ente per minori specializzato in affidamenti può sboccare più facilmen-

---

[40] Dr. Milton Rosenbaum, Milbank Memorial Fund, *Programs for Community Mental Health* (New York, 1957), p. 104.

te nel collocamento del minore che se dello stesso caso si occupa un ente di servizio sociale alle famiglie. Anche se la storia della fusione degli enti d'assistenza alle famiglie e di assistenza ai minori non offre nessun motivo di ottimismo, è forse necessario esaminare la questione delle delimitazioni fra enti per la famiglia e per l'infanzia.

In una grande città della costa orientale degli Stati Uniti, dimostrazioni, progetti e innovazioni di « casework attivo »,* finanziati con denaro pubblico o proveniente da fondazioni furono attuati indipendentemente sotto gli auspici di enti di servizio sociale familiare, enti privati di assistenza all'infanzia, consultori medico-psico-pedagogici, servizi pubblici di assistenza ai delinquenti e scuole. A parte le questoni che tutto ciò solleva riguardo all'impiego di « capitali di rischio », la questione delle delimitazioni appare grossa. Quali possono essere valide professionalmente e più utili per condurre le operazioni? Quali servono a raggiungere più efficacemente i risultati?

In numerosi Stati, dove enti pubblici e privati condividono la responsabilità dei servizi di affidamento ed adozione, la tradizione, la legge e gli accordi tendono a convergere in un modello che lascia i « difficili da collocare » agli organismi pubblici, i quali tendono ad avere un personale meno adatto al compito. Sarebbe possibile dividere le responsabilità in modo più soddisfacente?

Robert F. Bales ha notato che i sistemi sociali tendono ad oscillare fra due poli. Talvolta c'è un ottimo adattamento a una situazione *esterna* a costo di una cattiva integrazione *interna*. Altre volte c'è una integrazione interna ottima, a costo di un cattivo adattamento al sistema esterno. Michael Olmstead sottolinea che i problemi esistenti fra un ente e un sistema di servizi si possono analizzare in questi termini.[41] I fatti sembrerebbero suggerire una chiara tendenza nel servizio sociale a dare valore all' integrazione interna a spese delle relazioni con il resto del sistema. Tuttavia, i bisogni interni di una professione, di un ente o di un sistema di intervento non tengono nel dovuto conto i problemi delle delimitazioni e dell'integrazione fra unità o sistemi di intervento. Il nostro tempo sembrerebbe richiedere che si faccia qualche sforzo nella direzione opposta. Sprechi, inefficienze, conflitti e le sofferenze di coloro che dipendono dai servizi sono evidenti ovunque.

---

* Cioè, servizi di assistenza a singoli individui e alle loro famiglie organizzati in modo da reperire gli utenti potenziali dei servizi stessi, diagnosticare i problemi e offrire l'aiuto necessario senza aspettare che le persone si presentino spontaneamente o vengano rinviate da altre organizzazioni agli enti in grado di offrire le prestazioni di cui gli utenti avrebbero bisogno *(N.d.T.)*.

[41] Michael Olmstead, *The Small Group* (New York: Random House, 1959) cita Bales a pag. 127.

L'INEVITABILITÀ DELLA DIFFICOLTÀ

Le persone e i loro problemi semplicemente non si suddividono come le funzioni di un ente e le specializzazioni professionali. La malattia (e, protremmo aggiungere, l'igiene mentale o un efficace funzionamento della società):

> « è uno stato dell'organismo totale... quando un essere umano passa da uno stato di « salute » a uno di « malattia », la « malattia » si manifesterà probabilmente con una serie di sindromi che si presenteranno insieme, o in successione, dipendendo la loro natura dai vari fattori che agiscono in quel momento sull'organismo. (In effetti) tutte le malattie si manifestano con più facilità in periodi in cui l'individuo ha difficoltà ad adattarsi alla configurazione totale della sua vita ».[42]

Così, il bisogno di aiuto spesso significa che c'è un numero qualsiasi di punti di accesso potenziali ad una situazione. Le persone possono rientrare quindi in schemi di servizio che includono delimitazioni variamente stabilite. Ma il fatto che inizialmente vi rientrino non è una garanzia che la decisione presa sia opportuna o che le varie componenti del caso ricevano la necessaria attenzione.

Un caso singolo richiede frequentemente, perché si possa intervenire con successo, molti diversi servizi; spesso il problema in esame richiede uno sforzo della collettività che sia coronato da successo, tanto quanto lo richiede lo sforzo comune del paziente col terapista.[43] Dove è evidente che o la messa in opera dei contatti fra paziente e terapista o la mobilitazione delle componenti della collettività vengono ad essere complicate costantemente da un sistema di delimitazioni che, benché tradizionale, non permette l'applicazione di ciò che è maggiormente necessario, la questione merita attenzione.

Né è possibile immaginare soluzioni che continuino ad essere opportune in ogni tempo e luogo. Una decisione saggia a un certo momento può avere effetti indesiderabili in futuro. Ogni ente o servizio sociale tende, dopo un po', ad attirare una clientela caratteristica, a rendere meccaniche le proprie procedure, e poi a preoccuparsi della tecnica. Così tale « limite massimo di automaticità » è conquistato solo a mezzo di una successione di nuove mete che l'ente si ponga.[44] Il preoccuparsi delle delimitazioni deve evidentemente

---

[42] Lawrence E. Hinkle, Jr., e Harold G. Wolf, « Health and the Social Environment: Experimental Investigations », in Alexander Leighton e altri, (a cura di) *Esplorations in Social Psychiatry* (New York: Basic Books, 1957), p. 117.

[43] Robinson *e altri, Community Resources* ..., p. 375; e Kahn, *Planning Community Services* ...

[44] Nelson N. Foote e Leonard S. Cottrel, Jr., *Identity and Interpersonal Competence* (Chicago: University of Chicago Press, 1955), pp. 129-130.

essere una costante per chi ha il compito di definire una politica sociale o di coordinarla. E' una questione centrale per il pianificatore sociale.

Infatti i cittadini e i legislatori che danno avvio a un programma rispondono di solito a un problema o a un bisogno specifici, ed è difficilmente prevedibile che nella loro dedizione ed entusiasmo essi possano indicare in circostanze ordinarie tutte le ramificazioni del problema o del nuovo servizio. Nessuno avverte tutto d'un tratto che si stanno creando problemi di delimitazione in un programma, e raramente questi appaiono in termini semplici. C'è invece il graduale emergere e fissarsi di una politica, di una tradizione, di una decisione amministrativa o di una istanza professionale, il che costituisce la variabile che interviene fra le delimitazioni e le loro conseguenze.

Per esempio, un assistente sociale che si occupa del trattamento psicologico alle famiglie si interessa soprattutto della capacità di stabilire un rapporto con i clienti e conseguentemente è meno utile in molti casi che si presentano all'ente una volta sola o che, secondo la segnalazione di altri enti, hanno bisogno di servizi concreti o di appoggio per superare una situazione difficile. Un ente che attua servizi di affidamento familiare, a sua volta non vede i suoi genitori affidatari come persone che potrebbero anche adottare il bambino; in effetti, i regolamenti dell'ente possono anche proibire tale passaggio. Il personale degli enti di assistenza pubblica non concepisce la possibilità che alcuni di coloro che ricevono i sussidi dall'assistenza pubblica siano il tipo di gente che potrebbe fornire un sano ambiente familiare in cui collocare i minori.[45] Molte direttive perseguite nei centri di igiene mentale della comunità e negli enti di servizio sociale familiare circa quello che faranno o non faranno può condurre alla ospedalizzazione eccessiva di molti pazienti psichiatrici.[46]

Le controtendenze esercitano pure la loro influenza. Esperienze positive e costruttive contribuiscono a una comprensione più completa dei fenomeni e della via che porta al miglioramento della pianificazione. Per tornare ancora agli esempi del paragrafo precedente, notiamo che se aumenta la preoccupazione della collettività per i bisogni insoddisfatti o i problemi sociali non risolti questo può costituire la spinta di cui hanno bisogno coloro che dall' interno o dall' esterno professionalmente devono introdurre delle innovazioni. Col principio del « servizio attivo » cominciano ad allargarsi nel servizio sociale individuale per le famiglie il tipo di prestazioni offerte e le idee su ciò che costituisce la competenza tecnica. Gli enti di affidamento permet-

---

[45] Patricia Garland, « Public Assistance Family: A Resource for Foster Care » *Child Welfare*, XL, No. 7 (September, 1961), pp. 1-6.

[46] Paul H. Hoch, (The Changing Role of State Mental Hospitals », in *Programs for Community Mental Health* (New York: Milbank Memorial Fund, 1967), p. 132.

tono agli affilianti di diventare genitori adottivi. Si fa l'esperimento di collocare bambini in affidamento presso beneficiari dell'assistenza pubblica. Nuove norme di cernita e di servizio di emergenza diminuiscono i ricoveri dei malati mentali. L'esperienza di servizi integrati può rendere più flessibile la politica di un ente.

In molti casi si trovano consigli d'amministrazione, dirigenti e personale di enti che sembrano reagire all'esperienza che hanno accumulato e ai bisogni della comunità allargando le delimitazioni tradizionali. Ci sono sempre di più dirigenti e membri di tali consigli che risolvono il problema in una certa occasione affermando che « un ente ha la responsabilità di offrire servizi multipli ai suoi contribuenti ».[47] Un ente del genere quindi sviluppa appropriati affidamenti a lungo termine per chi non avrà probabilmente nessuna famiglia adottiva; organizza un servizio di *casework* centrato sulle famiglie più che sui bambini per cercare di ottenere per il bambino in affidamento a lungo termine un po' della sicurezza dell'adozione, e facilita l'adozione da parte dei genitori affidatari. Un ente multifunzionale per l'assistenza all'infanzia offre servizi di consulenza a domicilio della famiglia, in seguito a richieste di collocamento per un minore. Comprende anche nel suo programma: collocamento in famiglie affidatarie, servizio di adozione, servizi per ragazze madri, collocamento di gruppo, trattamento residenziale per i minori disturbati emotivamente e assistenza ai dimessi dagli istituti. In numerosi luoghi, i dirigenti e il personale più qualificato di servizio sociale hanno lasciato cadere la distinzione tra l'assistenza all'infanzia e l'« *Aid to Families with Dependent Children* », salvo che per fini di imputazione e rimborso delle spese,* e sviluppano un modello di impiego del personale e di servizi che riflette i bisogni del cliente e il potenziale di cambiamento. Il dileguarsi delle linee di divisione fra enti di servizio sociale familiare e consultori può ritenersi positivo anche in questo senso: rifiuto di lasciare che le delimitazioni tradizionali blocchino il servizio quando il problema dell'utente non si esprime secondo le distinzioni tradizionali e cioè complicazioni organiche, pressioni ambientali, necessità di riorganizzare la struttura della personalità.

In altri posti, le delimitazioni sono state spostate così da creare enti unificati di assistenza alle famiglie e ai minori, per assicurare una consulenza alle famiglie se ciò potrà evitare la loro disgregazione: proprio come ci sono enti di assistenza all'infanzia che hanno i loro consultori, in riconoscimento

---

[47] Jane Edwards, « The Hard-to-Place Child, *Child Welfare,* XL, No. 4, (April, 1961), p. 26.

* Si ricorda che l'A.F.D.C. è pagato con fondi del governo federale mentre i servizi di assistenza ai minori che non rientrano nelle categorie previste dall'A.F.D.C. sono finanziati dai singoli Stati e dalle comunità locali, oltre che da enti privati *(N.d.T.)*.

del fatto che le circostanze che portano un bambino ai canali dell'assistenza all' infanzia producono spesso il bisogno di aiuto clinico, aiuto che troppo spesso non può essere disponibile per un minore smistato a un ente assistenziale. Alcuni consultori medico-psico-pedagogici danno la precedenza ai casi gravi di comportamento del minore che danno la massima preoccupazione a scuole e tribunali. I programmi di sicurezza sociale in Francia promuovono e mantengono un'ampia gamma di servizi sociali, facendo attenzione alla continuità della cura, al controllo delle responsabilità, e alla diversificazione dei casi.[48]

Non sono queste soluzioni generali del problema delle delimitazioni e non pretendono di esserlo. Né si troveranno soluzioni in un qualsiasi programma magico di là da venire che serva per tutto, per tutti e per sempre. Se mai sono da aspettarsi miglioramenti parziali e frammentari. L'indagine sembrerà fornire solo parecchi « appigli » per esaminare i metodi possibili. Il coincidere in parte fra problemi urgenti, etica professionale, interesse dei cittadini, inventiva del professionista e ingegnosità del pianificatore sono ovviamente le condizioni preliminari necessarie per il cambiamento.

Elementi per decidere sulle delimitazioni

E' dubbio che ci si debba rivolgere al problema delle delimitazioni se non ci sono abbastanza servizi. Nessun piano o accordo può essere soddisfacente se ci sono troppe deficienze. Fnché i consultori sono in grandi ristrettezze, gli enti di servizio sociale familiare non possono chiarire i propri compiti. Per mancanza di qualificati servizi di assistenza pubblici o di adeguati bilanci dell'AFDC, un'intera rete di servizi a livello locale è costretta alla improvvisazione continua. L'inesistenza di personale a contratto fisso per le scuole di addestramento professionale può creare grossi problemi.

Analogamente — o forse ciò rientra nello stesso punto — la scarsezza di personale è un ostacolo a gran parte della pianificazione. La valutazione delle forze e delle lacune del personale fornirà una base altrettanto legittima per iniziare un'analisi delle delimitazioni quanto una teoria del bisogno o del modo in cui si dovrebbe dirigere un servizio.

Ci si preoccupa dell'uso eccessivo di consultori in una comunità a causa di bassi livelli di addestramento del personale delle istituzioni che servono masse di persone nelle quali c'è un'alta incidenza di malattie mentali: tribunali, enti di assistenza pubblica, enti di assistenza all'infanzia. Se questo problema non si può rimediare immediatamente innalzando il livello di istru-

---

[48] Schorr, *Social Security and Social Services in France.*

zione del personale di tali organismi, ciò suggerisce la possibilità di ridurre le differenze distaccando dei consulenti clinici in questi servizi e riducendo così l'invasione dei consultori da parte di casi smistati ad essi anche quando non era opportuno.

Si può dire che ogni metodo di intervento esiste solo nelle persone che lo applicano. La pianificazione delle delimitazioni deve perciò riflettere le proiezioni e le realtà in riferimento *al personale*. Un innalzamento del grado di istruzione del personale coronato da successo può spazzar via i problemi di delimitazione, dato che il raggio di percezione e le competenze dei suoi membri possono innalzarsi.

Rimane vero anche che il grado di specializzazione deve continuare ad essere in funzione della dimensione di popolazione servita. Una provincia di media dimensione avrebbe bisogno di definire i servizi protettivi per l'infanzia in funzione di un programma integrato di assistenza ai minori (o, meglio, di servizio alle famiglie). Una grande città probabilmente richiede parecchi uffici ai quali poter rivolgere denuncia di abbandono o maltrattamento di minori, e dai quali si possano mettere in moto dei servizi di emergenza.[49] La considerazione essenziale per determinare se tale specializzazione è attuata validamente è il quadro entro cui viene percepito il problema e il modo in cui il reperimento dei casi incide o meno sui risultati. Se l'esistenza di questo sistema specializzato di assunzione dei casi nei servizi protettivi per l'infanzia porta alla creazione di istituti di ricovero nonché di metodi specializzati per offrire il servizio tagliando fuori le famiglie da una valutazione generale e da quelle più appropriate entro un'ampia gamma di risorse potenziali di trattamento, si è creata una delimitazione indesiderabile. Se invece questa separazione viene istituita per aumentare al massimo il reperimento dei casi in base alla percezione che il pubblico ha dei problemi e alla desiderabilità di render facile l'ottenimento dei servizi, si opera validamente. In generale noi siamo a favore di una chiarezza concettuale circa le delimitazioni del sistema di intervento, ma nello stesso tempo anche a favore di schemi di fornitura del servizio liberi di combinare elementi provenienti da parecchi sistemi di intervento.

Le definizioni fatte dal pubblico sul perché, il come, e il quando la gente ha bisogno di aiuto sono influenzate dalle definizioni fatte dai professionisti e da tutto un lavoro educativo. Esse rispecchiano anche l'opinione di alcune forze sociali fondamentali. Devono essere tenute in conto quando si pensa a delimitare i servizi, come indica l'esempio dei servizi protettivi.

---

[49] Alfred J. Kahn, *Protecting New York City's Children* (New York: Citizens' Committee for Children, 1961); Laurin Hyde Associates, *Protective Services for Children of New York City* (New York, 1962).

Alcuni hanno sostenuto che l'assistenza pubblica ai minori non dovrebbe essere integrata con la beneficenza pubblica perché il pubblico ha un buon concetto e sostiene caldamente la prima mentre ha un'immagine negativa della seconda. Ci vorranno ricerche empiriche accurate e una saggia direzione per determinare quali definizioni date dal pubblico esistano in realtà, quanto rigide esse siano e... quando debbano essere determinanti. Si può provare che esistono sostegni finanziari più adeguati a favore delle famiglie separate che di quelle unite e per gli enti di assistenza all'infanzia, come alcuni hanno lamentato. Sarebbe saggio dimostrare e far tesoro della lezione inerente al fatto che, mentre molti Stati non furono in grado di usare tutti i loro fondi per gli asili-nido nel 1965 e nel 1966, si precipitarono a utilizzare i finanziamenti disponibili per il programma *Head Start* * per la scuola materna.

Malgrado gli argomenti teorici che sostengono come la maggior parte dei servizi per la criminalità si sovrappongano ai servizi di assistenza pubblica e a quelli per l'infanzia, l'interessamento del pubblico per la delinquenza può rendere possibile l'istituzione e il finanziamento di programmi speciali attraverso il mantenimento di queste delimitazioni. D'altro lato, ciò non è più un vantaggio se richiede un rigido incanalamento e delimitazione dei servizi tale da precludere ai delinquenti i necessari trattamenti clinici e istituzionali... o, in generale, rinforza il loro isolamento e il loro autodefinirsi esclusi.

Entrano in gioco anche questioni più fondamentali di definizioni e percezione da parte del pubblico. Una persona che ha bisogno di un sussidio è come ogni altro cittadino, nel qual caso può condividere i servizi di consulenza con tutti gli altri anche se il suo sussidio di beneficenza proviene da un altro ufficio? O è percepito come un fallito dal punto di vista sociale, che non si può valutare adeguatamente nel suo diritto a ricevere aiuto, non userà il denaro nel modo più costruttivo che sia possibile, o non potrà esser « raggiunto » per essere riabilitato a meno che non si leghi un servizio di consulenza e aiuto individuale al sussidio? Se è così, l'assistenza pubblica ha bisogno di un suo servizio di « *casework* ».

Dimostrare tali questioni ci porta ai valori e alle mete della comunità, che sono la base su cui si fondano percezioni e definizioni e che o fissano le delimitazioni o determinano i limiti di tale sistemazione da parte dei diretti

* E' un programma finanziato dal governo federale nell'ambito della « guerra alla povertà ». E' destinato in particolare all'istruzione di bambini e adolescenti economicamente ed etnicamente svantaggiati. Si attua soprattutto a mezzo di asili, doposcuola, colonie, corsi integrativi nell'ambito delle strutture scolastiche statali, ed è inteso a mettere in grado i minori provenienti da famiglie socialmente depresse di utilizzare tali strutture e i programmi di istruzione a « parità di condizioni » con i ragazzi provenienti da famiglie appartenenti alla classe media *(N.d.T.)*.

interessati. E' pronta la comunità a incoraggiare i medici che si preoccupino della salute tanto quanto delle cure? Questo comporta delle conseguenze per i programmi sanitari. Se si appoggia l'utilità di concentrarsi sull'assistenza alle famiglie piuttosto che sulla terapia del minore, è meno probabile che si permetta che il trattamento della famiglia diventi una serie di trattamenti indipendenti che servono i membri come se fossero degli individui isolati.[50] Una pronta disponibilità da parte della collettività a riabilitare i trasgressori della legge ha delle conseguenze del tutto differenti rispetto a una politica per loro di isolamento ed esilio. Non sembrerebbe possibile, insomma, discutere per chiarire la questione delle delimitazioni al di fuori di un contesto di valori.

L'esempio della clinica di igiene mentale con pazienti esterni potrebbe servire a introdurre parecchi altri elementi. Da una parte c'è chi vorrebbe rinforzarne i legami con l'ospedale statale, con i servizi della comunità a orario diurno o notturno, con i servizi di emergenza e così via. Essa avrebbe un importante ruolo nella convalescenza e si concentrerebbe sulle malattie mentali più gravi. D'altro lato, c'è la clinica come parte della rete « di prevenzione », in stretto rapporto con le scuole e i servizi sanitari, collegata all'educazione e alla consulenza per l'igiene mentale, alla prima ricerca di casi e all'intervento « preventivo ». Per quanto riguarda il trattamento, tale clinica tratta soprattutto i nevrotici e i casi relativamente più lievi di malattia mentale piuttosto che i malati gravi.

Come dobbiamo affrontare tale tipo di conflitto? Cosa dovrebbe dar forma alla decisione circa le ramificazioni cliniche e di « delimitazione »? Alcune direttive si possono ottenere dalle premesse implicite in ciascuna posizione. Parte del dibattito scaturisce dalla differenza dei punti di vista circa la percezione della malattia mentale da parte del pubblico e di cosa si dovrebbe fare circa tale percezione.[51] C'è chi sostiene che il pubblico rifiuta di vedere il continuo fra malattia e salute e concepisce una differenza qualitativa fra chi soffre di disturbi mentali e gli altri. Una volta che uno è definito malato mentale, il pubblico lo vorrebbe cacciare dalla comunità e metterlo in un ospedale statale isolato, con poche possibilità di ritorno. Può anche essere, suggeriscono i difensori di questa posizione, che la dinamica interna della famiglia che porta alla malattia di un membro possa richiedere

---

[50] Otto Pollak, *Integrating Sociological and Psychoanalytic Concepts,* (New York: Russel Sage Foundation, 1956), pp. 33-34.

[51] Gerald Gurin e altri, *Americans View their Mental Health,* Joint Commission on Mental Illness and Health, Monograph Series No. 4 (New York: Basic Books, 1960); V. anche Elaine Cumming e John Cumming, *Closed Ranks* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957); Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health.*

tale isolamento. Dato questo tipo di analisi, c'è anche la tendenza a definire gran parte del problema del trattamento come quello di una rapida reintegrazione del paziente nella comunità e nella famiglia. La clinica con pazienti esterni è un importante strumento di tale reintegrazione. Se è anche il canale di ammissione, può pure ovviare al bisogno di ricovero. Inoltre, se è la stessa clinica a trattare nevrosi e problemi di comportamento e a portare avanti iniziative educative, può far cambiare l'immagine che si ha del malato mentale.

Coloro che mettono in discussione questa descrizione dell'immagine che il pubblico ha del malato di mente credono che ci sia una pubblica accettazione della nozione di continuo. L'aspetto più importante della loro opinione è il fatto che i problemi del lavoro con i malati mentali gravi in convalescenza o in relazione a un possibile ricovero sono differenti dagli altri compiti di una clinica psichiatrica con pazienti esterni. Perciò vedrebbero la necessità di separare ospedali e cliniche psichiatriche con pazienti esterni o programmi di convalescenza, e gli ambulatori di igiene mentale della comunità. Talvolta trovano sostegno anche da parte di chi propugna la prima delle posizioni sopra delineate sulla malattia mentale, in base al fatto che mentre la continuità ospedale-ambulatorio e l'importanza data al ritorno del malato nella comunità sono punti essenziali, il compito dell'ambulatorio viene ad essere complicato se la gamma di clienti-pazienti o di compiti è troppo ampia. Richiamiamo particolarmente l'attenzione sul fatto che l'ambulatorio è appoggiato (ha il suo punto di forza) in casi di clienti al limite del ricovero o in convalescenza in maniera del tutto diversa di quanto accada in certe situazioni meno gravi.

Un terzo gruppo progetta un programma di igiene mentale di comunità secondo concetti più ampi di qualsiasi centro ambulatoriale, e che comprenderebbe il medico generico, membri del clero, infermiere, insegnanti, magistrati ed enti di servizio sociale. Questo personale, nelle parole del defunto Dr. Luther Woodward, collabora al « lavoro su molti fronti » necessario per « raggiungere e mantenere l'igiene mentale ». Un centro orientato verso questo compito guarda alla comunità, non all'ospedale, ed ha bisogno dei più stretti legami con i servizi della comunità stessa. In altre parole, chi si rivolge a queste istituzioni per una consulenza centralizzata di tipo scolastico - giudiziario - di polizia e sanitario e chi riferisce ogni tipo di problemi di comportamento ai consultori medico-psico-pedagogici li vede come centri comunitari di consulenza aventi legami con l'ambiente medico da attivare quando necessario. Altri vedono la clinica, come affermano parecchi studi dei *Community Research Associates,* come il centro di sforzi diretti da medici per trattare problemi di adattamento infantile che richiedono la specializzazione di un'équipe interdisciplinare. Qui è la concezione delle particolarità di intervento a creare una differenza. Alcuni vorrebbero mettere in discussione

l'asserzione che la direzione medica crea un salto di qualità nella consulenza offerta. Altri si chiedono se il concetto dell'équipe non sia senza senso in ambienti non di clinica medica.

Tinbergen introduce preoccupazioni simili nel sostenere che non si possono organizzare organismi di governo attorno a dei *bersagli,* dato che ci sono molte interdipendenze nella vita economica e sociale. Propone invece che tali organismi siano strutturati in modo che ognuno tratti un dato *strumento d'azione* (la nostra « particolarità d'intervento ») con il quale egli intende tasse, investimenti, centri sanitari, o scuole. La pianificazione del governo, secondo lui, dovrebbe portare a dare istruzioni ai vari organismi governativi circa i pesi relativi da attribuire ai vari bersagli.[52]

Alvin Schorr e altri hanno considerato i problemi delle delimitazioni fra l'assistenza all'infanzia e l' « *Aid to Families with Dependent Children* » in termini simili. Chi lavora nell'AFDC e nell'assistenza all'infanzia ha una percezione della famiglia del tutto differente, e ciò ha conseguenze reali per il servizio. * C'è poca accumulazione sistematica di dati comparati, che chiarifichino se ci siano o no in effetti grosse somiglianze o differenze riguardo a vari sistemi contigui.

Non abbiamo bisogno qui di ricercare conclusioni di politica sociale circa queste particolari questioni. Quello che immediatamente si nota è che ognuna di tali posizioni implica una conoscenza della comunità, i clienti, le conseguenze di particolari forme di organizzazione e di servizi. Tali questioni possono essere formulate sistematicamente, discusse e valutate in relazione ai valori e alle mete, e possono essere provate attraverso la ricerca. Premesse di valore che si possono ricercare, dibattere, e decidere sono inoltre insite in molte posizioni.

La soluzione concettuale, piuttosto che « di potere », della questione dei limiti, quindi, sembrerebbe richiedere che i seguenti elementi rientrino nel quadro:

— i punti di vista del pubblico e dei professionisti sui problemi sociali o sulle incapacità cui ci si rivolge (atteggiamenti, valori e teorie);
— la percezione di sé della persona che ha il problema, o il bisogno e le percezioni delle persone immediatamente coinvolte in esso (familiari, gente nella stessa condizione e amici);
— le decisioni circa quel che deve raggiungere il servizio;
— il modo in cui un dato gruppo di operatori percepisce il cliente o la famiglia

---

[52] Jan Tinbergen, in un lavoro non pubblicato, ciclostilato, « Targets and Instruments of Economic and Social Policy » (1964).

* Ciò dipende dal fatto che per aver diritto all'assistenza, le madri devono essere sole (separate, vedove, divorziate) a sostenere la famiglia. La presenza ad esempio di un uomo che convive nella famiglia porta all'annullamento dei benefici *(N.d.T.)*.

(che può coincidere o no con quelle del pubblico in genere e dei professionisti);

— gli appoggi disponibili o un punto di forza socialmente definito per far leva nel problema e la possibilità di cambiare la percezione di se stessi e le definizioni date dalla collettività;

— la concettualizzazione della particolarità di intervento e la sua differenziazione da altre. In che grado ciò richiede una specializzazione?

— la quantità di servizio richiesto. In che misura potrebbe sostenere la specializzazione?

Nella terminologia abbreviata di uso più generale nella professione, queste elencazioni si riducono a un concetto di *bisogno-diagnosi* (definizione del fenomeno trattato), alla definizione di quel che si sa sul servizio o trattamento (*particolarità d'intervento,* o strumento d'azione), e *al contesto pubblico-sociale e agli appoggi disponibili* nella misura in cui questa incide sulle decisioni. I professionisti possono dare un contributo diretto alla definizione del bisogno e alla specificazione delle conoscenze in loro possesso su cosa fare. In questo essi influenzano e contribuiscono a formare le percezioni e le mete pubbliche e sociali. Possono anche, come si è indicato, cercare di influenzare direttamente la comunità.

Per metterla in termini un po' differenti, passare il confine da un sistema di intervento a un altro implicherebbe il fatto di entrare in un territorio con un unico punto di vista su qualche aspetto del bisogno o del problema di un cliente, e un armamentario identificabile di particolarità di intervento in qualche modo connesse con la percezione del cliente potenziale e con una somma di conoscenze e specializzazioni disponibili. Inoltre, ognuno di questi territori dovrebbe essere differente dagli altri tanto da render possibile stabilire che si perderebbe una singolarità desiderabile o si darebbe origine a tensioni indesiderabili se si radessero al suolo le mura esistenti.

Campi per la pianificazione all' interno del settore sociale

Non ci sono affatto delle linee direttrici circa le delimitazioni dei sistemi per pianificare i servizi sociali? Si presume naturalmente che un po' di pianificazione debba essere fatta su base nazionale, un po' su base regionale o statale, un po' in città e province, e un po' nei quartieri. Si presuppone qui inoltre che le unità che trattano popolazioni più numerose (nelle aree metropolitane) tenderanno più di quanto avvenga nelle piccole città e nei villaggi a suddividere i loro interessi e attività in sottospecializzazioni. E' dato per scontato anche che all'interno dell'azione sociale in una società diversificata che dà valore alle preferenze locali, le decisioni non verranno mai prese a un livello più alto se è possibile lasciarle a quello inferiore. Infine, come si è già affermato, i sistemi di fornitura dei servizi a livello locale

possono unirsi insieme, integrarsi, o almeno offrire possibilità di accesso a numerosi campi.

Rimane il bisogno di delimitare i sistemi. Quel che abbiamo presentato suggerisce un approccio, non un metodo praticabile. Non c'è nessun modo di evitare un lungo periodo in cui elencheremo quel che conosciamo, quel che sappiamo fare, e quello che secondo noi vale, seguito da ricerca e sperimentazione in situazioni concrete, con attenzione costante alle questioni sopra delineate. Tale processo dovrebbe produrre infine un modello concettuale con una forte base di dati sperimentali.

Nel frattempo offriamo un'elencazione come un tentativo per usi pratici che si basa largamente su di un periodo di prove ed esperimenti non collaudati. Le descrizioni brevi attirano l'attenzione in ogni caso su di un elemento o caratteristica particolarmente rilevante per differenziarli uno dall'altro, dal punto di vista dell'autore. Negli ultimi capitoli ne elaboreremo parecchi.

In breve si sostiene, pianificando all'interno del settore sociale (o del servizio sociale, nel senso americano del termine), la necessità di prestare particolare attenzione ai seguenti campi o sottosistemi. All'interno di ciascuno, tutte le questioni circa le attrezzature sociali o i servizi individuali, i sussidi in denaro o in natura, i servizi aperti a tutti oppure selettivi, ecc. rimangono rilevanti. A livello operativo, si è molto interessati alla complementarietà fra sistemi:

— *sistema medico* (e sottosistema psichiatrico di comunità), caratterizzato dalla necessità del controllo medico, ma in un'ampia definizione degli interventi sanitari;

— *sistema correzionale,* caratterizzato dalla possibilità di privare un individuo della libertà;

— *sistema di mantenimento del livello minimo di reddito,* caratterizzato dall'uso di vari dispositivi di trasferimento-pagamento dei redditi per assicurare un minimo socialmente definito a persone variamente qualificate a riceverlo;

— *Sistema dello svago e tempo libero,* caratterizzato dall'interesse per il divertimento e arricchimento della personalità;

— *sistema di servizio sociale familiare e per l'infanzia* (o « generale »), caratterizzato da sforzi di « perfezionamento », preventivi e terapeutici per sostenere e migliorare il modo con cui l'individuo e la famiglia svolge il proprio ruolo e per guidare la formazione della famiglia, la riproduzione e l'allevamento della prole;

— *sistema educativo,* caratterizzato dalle sue responsabilità di socializzazione, trasmissione della cultura, e preparazione alla professione o al mestiere;

— *sistema di rinnovamento edilizio, o di nuove abitazioni,* caratterizzato dalla introduzione di considerazioni non di mercato nei provvedimenti edilizi e dallo sviluppo di attrezzature comunitarie e di abbellimento urbano;

— *sistema dell'impiego,* che si occupa di scoprire ed esaltare i talenti, offrire informazioni sul lavoro, e facilitare il collocamento;

— *sistema di assistenza rurale,* che consiste di attrezzature, strumenti di azione e programmi intesi a rivitalizzare la vita economica, culturale, sociale e comunale nelle zone rurali.

Alcuni sistemi omessi da questa lista si trovano occasionalmente nella « orbita » del pianificatore sociale. Sono i sistemi relativi alla produzione e distribuzione dei beni, al mantenimento da parte di una società o comunità dell'ordine interno ed esterno, delle motivazioni e della continuità con l'eredità spirituale e religiosa, e alla sicurezza attraverso l'azione statale e privata che verranno forniti trasporti, comunicazioni e i servizi pubblici necessari per una vita urbano-industriale interdipendente. Si è tralasciato anche il campo generale della cultura e della creatività, un campo nel quale non è ancora possibile separare completamente quel che appartiene al mercato da quel che appartiene all'azione sociale.

Per ricapitolare, si è fatto uno sforzo per sviluppare una base molto preliminare e per elaborare un sistema di classificazione al fine di suddividere l'azione sociale in campi attinenti alla pianificazione. Tali campi costituiscono opportune sotto-unità per « confezionare » un servizio. Tuttavia anche queste larghe e utili suddivisioni non risolvono il problema della frammentazione e della discontinuità. I bisogni e i problemi dell'individuo non si suddividono mai nettamente per coincidere con i provvedimenti istituzionali. Se tali bisogni e problemi sono trattati come se ciò avvenisse, ci si imbatte in nuovi problemi comunitari.

Perciò, a prescindere da quanto adeguato possa essere questo sistema di classificazione come punto di partenza per pianificare e come guida per strutturare burocraticamente i servizi, rimarrà ancora il compito di mettere in piedi un'organizzazione tale che assicuri alla persona che ha bisogno di aiuto e servizi:

— facile accesso al sottosistema cui si riferisce;
— integrazione delle componenti del servizio richieste simultaneamente;
— continuità delle componenti nel tempo.

In breve, come indicheremo, c'è bisogno di convertire il sistema della azione sociale quale viene incontrato dal singolo individuo in una *rete* ben coordinata di servizi e di « organizzarlo » — per introdurre la terminologia degli ultimi capitoli — per l'incanalamento, l'integrazione dei casi, la continuità e il controllo delle responsabilità.

6

LA POLITICA
TIPI E LIVELLI DI INTERVENTO

Dopo aver specificato l'oggetto della pianificazione, il sottosistema, ci si accosta alla questione strategica dei tipi e livello (o livelli) di intervento che si possono considerare.

Il pianificatore economico può ricercare solo un controllo a breve termine sul ciclo economico, sulla recessione, o può andar oltre. Può anche tentare di mantenere o di contenere la ripresa, senza rovesciare la tendenza. Può tentare il controllo generale della domanda — o può intervenire nella produzione. Può concentrarsi su progetti strategici di sviluppo, sulla guida degli investimenti pubblici, su ampie strategie fiscali e monetarie — o può intraprendere piani anche più generali.[1]

Il pianificatore sociale si trova di fronte possibilità simili circa i livelli di intervento. La pianificazione può comprendere progetti modesti, programmi più ambiziosi, o un cambiamento generale. Può prendere come punto di partenza i « progetti formali » o modelli ideali; l'« euristica » (cioè i principi generalmente accettati); oppure le specializzazioni disponibili o i precedenti organizzativi; o può fare a meno di affidarsi a modelli, principi o unità e « procedere con una visione della realtà presente come la sola costante nella sua equazione ».[2] La pianificazione può essere « parziale » o « incrementale » — la scelta del termine dipende dalla valutazione — o può rappresentare un punto di partenza radicalmente nuovo di zecca. Il raggio, la profondità, il livello e il tipo della pianificazione sono questioni che si debbono esplorare nella fase dello sviluppo della politica degli indirizzi

---

[1] Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965); Everett E. Hagen, (a cura di), *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963).

[2] Robert Boguslow, *The New Utopians* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 21.

generali alla luce di una valutazione della realtà, delle possibilità di appoggi disponibili, e dell'indagine sui valori.

Per molte imprese di pianificazione sociale, ma non per tutte, è utile identificare i seguenti tipi di intervento:

1) In sintesi: il piano presuppone che si lavori *all'interno* di un sistema o più sistemi esistenti, oppure contempla un'importante modifica o rottura dei sistemi? La seconda è spesso designata come una meta di *cambiamento istituzionale.*

2) Si opera almeno in parte entro i tradizionali settori dell'azione sociale, o le circostanze e le mete richiedono un lavoro pionieristico consistente nell'*introduzione di considerazioni sociali* in campi visti generalmente come appartenenti alla pianificazione economica, territoriale, o ad altre istituzioni o campi sociali?

3) 4) 5) Se, come di solito succede, certi limiti di sistemi, leggi o politiche sono « già stabiliti », e il compito richiede che la pianificazione si concentri in quelli che si ammette generalmente essere i « settori » sociali, ci si deve preoccupare dei *trasferimenti di reddito,* e dei servizi e *benefici sociali non monetari,* o il piano si deve concentrare sui servizi di aiuto, guida, trattamento per i *casi singoli?*

Queste ultime tre categorie non si escludono a vicenda. Spesso si uniscono l'una all'altra, o addirittura si combinano con le prime due. L'attività di pianificazione sociale in relazione a un dato problema e campo può venir fuori con proposte per ciascun settore, come quando la pianificazione della igiene mentale ha a che fare sia con il trattamento che con la prevenzione. E' urgente tuttavia che il pianificatore scelga deliberatamente ciascuno dei possibili livelli di intervento, e che la « combinazione » di livelli sia fatta consapevolmente. Molti trabocchetti in cui cade la pianificazione derivano da un acritico perpetuarsi di priorità e di combinazione di livelli già prestabiliti. In alcuni campi si sono potuti fare molti progressi riesaminando il problema e ricominciando daccapo. Come si è indicato prima, era questo il genere di progresso fatto nei programmi per la gioventù sotto il « Comitato Presidenziale per la Delinquenza e Criminalità giovanile » (Capitolo III). E' stato questo un campo di gran discussioni dopo il lancio della guerra alla povertà nel 1964.

In effetti, il fatto di aver elencato insieme questi cinque livelli di intervento è un po' fuorviante dato che l'azione nelle categorie 2), 3), 4) e 5) può essere vista da qualcuno come fondamentale nel senso del cambiamento istituzionale, e può aver conseguenze impreviste a lunga portata. Inoltre, mentre il pianificatore sociale assai frequentemente discute e considera in modo del tutto sistematico le possibilità che rientrano nelle categorie 3), 4)

e 5), quella delle categorie 1) e 2) rimangono spesso non ratificate e neanche vengono prese in considerazione. Ci sono pochi precedenti per tentare un approccio. L'accumulazione di esperienze nella pianificazione sociale rientra nelle ultime tre categorie.

Riconoscendo questa distinzione, tenteremo in questo capitolo semplicemente di identificare la natura delle possibilità in 1) e 2), sostenendo che bisogna prenderle in considerazione, mentre 3), 4) e 5) saranno presentate come opzioni più nettamente definite di cui conosciamo alcune dimensioni. E' ovviamente nello spirito del presente volume che la categoria 2), in particolare, va crescendo e sviluppandosi e, che quando è il caso, la pianificazione cerca di ottenere effetti fondamentali nel senso indicato dalla categoria 1).

CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE E INTERVENTI AL DI LA' DEL SETTORE SOCIALE

Cambiamento

Quando si solleva la questione del cambiamento istituzionale in un contesto di pianificazione, la questione è generalmente se il tentativo in corso è visto in un certo senso come fondamentale. In contrasto, molta parte della pianificazione tratta di singoli progetti, la riorganizzazione all'interno di un settore, un nuovo tentativo di un'area limitata, un nuovo modo di coordinare il lavoro. Anche quando si progettano i cosiddetti piani principali, ciò che spesso emerge in pratica è quella serie di conseguenze molto più modeste che è stata chiamata « incrementalismo frammentario ».

La dicotomia « cambiamento istituzionale — incrementalismo frammentario » e tutti gli stadi intermedi che rientrano probabilmente in una linea senza soluzione di continuità, tendono ad essere categorie valutative tanto quanto sono possibilità descritte obiettivamente. Poche linee direttrici chiare si presentano al pianificatore. A differenza degli utopisti, dei rivoluzionari, e dei leaders politici carismatici, i pianificatori non sono stati compromessi in tentativi di pianificare organizzazioni sociali fondamentali, tranne che all'inizio della storia della pianificazione in alcuni paesi in via di sviluppo. E' dubbio che l'organizzazione sociale fondamentale si possa veramente pianificare. I cambiamenti istituzionali fondamentali si evolvono gradualmente da molte forze, e si possono comprendere solo parzialmente; oppure possono esser lo effetto di drammatici mutamenti rivoluzionari, compiuti sia attraverso i canali sociali e politici legittimi che in modo illegale. Un pianificatore può naturalmente concludere che tali cambiamenti sono necessari, ma probabilmente non è nella posizione di effettuarli esplicitamente.

In che senso, allora, la pianificazione si può occupare deliberatamente

del cambiamento istituzionale? Qui ci riferiamo a ciò che abbiamo detto precedentemente a proposito del fare attenzione al sistema che è il più importante per il caso in esame. Nel contesto della pianificazione, il cambiamento istituzionale si riferisce a:

— promulgazione di politiche legislative o amministrative, che siano qualitativamente così differenti e nuove da avere ampie ramificazioni;

— cambiamenti organizzativi e amministrativi così fondamentali da avere ampie ripercussioni e da rappresentare, in effetti, un contemporaneo mutamento di indirizzi generali;

— un'alterazione dell'equilibrio fra impiego di trasferimento di redditi, attrezzature sociali, e servizi individuali per affrontare un problema sociale o per raggiungere un obiettivo (dato che tale alterazione implica sia una nuova politica che la messa in moto di una catena di conseguenze organizzative e amministrative fondamentali).

La categoria del cambiamento istituzionale è quindi qualitativa. Si riferisce a un esito della pianificazione che rimescola le carte e lo fa a un grado che si ammette potrà probabilmente metter in moto una reazione a catena e portare molte conseguenze impreviste. Può manifestarsi completamente nella forma delle categorie discusse in seguito: trasferimenti di reddito, servizi sociali, assistenza ai singoli individui. Spesso comprende certe politiche che hanno importanti ramificazioni per la struttura della famiglia.

Per fare un esempio, ci sono stati molti studi sulla situazione dei Negri americani nel ventesimo secolo, molte proposte e piani e una considerevole attività nei campi del collocamento al lavoro, dell'educazione, e dei servizi generali. Tuttavia, la serie di leggi nel campo dei diritti civili relative al diritto di voto e all'eliminazione di molti tipi di discriminazione e che ebbero poi come risultato anche il collocamento compensatorio e preferenziale, come pure la politica della scuola e della casa, possono esser descritte come cambiamento istituzionale. Un esempio ancora migliore è fornito da quelle leggi e politiche governative e da quelle azioni da parte del mondo del lavoro a livello di comunità dirette a sostenere i programmi economici e sociali locali controllati da gruppi di minoranza locale nella loro ricerca di « potere ». E' assai tipico che la catena di eventi che ne scaturirono poi possa esser descritta più come un movimento sociale che come pianificazione sociale.

Il programma americano delle città modello fornisce un altro esempio. Si finanzia il risanamento generale di una città o di una parte significativa di essa solo dopo la presentazione di piani convincenti relativi alla ricostruzione e alla risistemazione degli assegnatari di case, all'edilizia e alle attrezzature pubbliche, ai servizi sociali e alle questioni connesse. L'obiettivo fondamentale qui è un cambiamento *qualitativo* nella natura della vita della comunità e nelle possibilità di vita per i residenti. E' questo ciò che stiamo descrivendo come cambiamento istituzionale pianificato.

I piani per modernizzare i paesi sottosviluppati forse forniscono l'esempio migliore. Si mettono deliberatamente in moto forze che cambieranno i modi di lavorare, la struttura della famiglia e della parentela, la capacità di partecipazione politica, il livello delle aspirazioni, la vita culturale, e le relazioni fra i gruppi tribali ed etnici all'interno di un paese. I modi di vita di tutti i giorni sono destinati a mutare: l'abitare, il vestire, il mangiare, i trasporti, l'igiene. La popolazione si ridistribuisce all'interno del paese con la offerta di occasioni di lavoro in varie località. I cambiamenti nel regime della proprietà fondiaria mettono in moto un'importante catena di eventi. Qui, allora, è la pianificazione a causare il cambiamento istituzionale, il programma della « decade dello sviluppo » delle Nazioni Unite ha richiesto che la pianificazione mirasse ad assicurare uno sviluppo equilibrato.

Sebbene un considerevole ammontare di pianificazione in questa categoria si sia manifestato ai livelli più sotto descritti, in gran parte essa riflette nelle proposte di leggi (diritti civili, incentivi economici all'investimento, voto alle donne, i privilegi costituzionali agli « intoccabili » in India, ecc.). Molto si riflette nelle nuove politiche amministrative (livelli salariali nell'industria governativa, procedure di contrattazioni collettive, o assunzioni preferenziali). Qualcosa rientra nella pianificazione di « progetti modesti » che abbiano la potenzialità di servire da forza di cambiamento (la creazione di un nuovo tipo di istituto di istruzione superiore in un paese in via di sviluppo).

La pianificazione sociale al di fuori dei settori sociali tradizionali

Il livello del cambiamento istituzionale è spesso « imboccato » attraverso una seconda categoria relativamente poco sviluppata di attività di pianificazione sociale.

Le relazioni fra livelli si possono illustrare notando brevemente e semplicisticamente che un'iniziativa contro la povertà può *dare importanza alla domanda aggregata* (fiscale, monetaria, e agli sforzi collegati per migliorare l'economia) basandosi sull'assunto che i poveri beneficeranno della prosperità generale; *intraprendere programmi redistributivi* per dare ai poveri redditi addizionali seguendo varie vie; *dare importanza alle misure strutturali* per creare nei poveri la capacità di guadagnare di più.[3] Il risultato cumulativo

[3] James Tobin, « The Case for an Income Guarantee », *The Public Interest*, I, No. 4 (Summer, 1966), pp. 31-41; Margaret Gordon, (a cura di), *Poverty in America* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1965); Louis Ferman, Joyce L. Kornbluh e Alan Haber, *Poverty in America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965), Cap. 7.

di tutte queste misure sarebbe il cambiamento istituzionale nel senso che possono risultarne mutamenti impressionanti nella partecipazione politica o nella distribuzione dei redditi. Le misure strutturali, sia che consistano in beni di utilità sociale che in servizi di assistenza agli individui (*v. sotto*), sono aree del tutto « normali » negli interessi della pianificazione sociale. Un contributo della pianificazione sociale alla politica fiscale e monetaria, del quale qui si sostiene la desiderabilità, non è invece assolutamente comune.

Al pianificatore sociale, tuttavia, dovrebbe esser permesso di considerare la politica economica come un campo di intervento, così come numerosi altri campi tradizionalmente estranei alla sua sfera di azione diventano legittimi via via che la società prende in considerazione il modo in cui trasformare in benessere per tutti la produttività. Tutto questo campo lo si può introdurre con una breve digressione esemplificatrice sui problemi del miglioramento della città moderna.

La città moderna non può compiere la propria funzione economica, politica, culturale e sociale a meno che non si costituisca come ambiente vitale per l'esistenza umana. L'esperienza universale suggerisce la necessità di provvedere adeguatamente a:

— distribuire cibo, materie prime e servizi;
— fornire acqua e servizi pubblici;
— predisporre la fognatura;
— regolare il traffico;
— trasporti pubblici;
— aria pura;
— servizio postale e altri tipi di comunicazione;
— protezione della popolazione e controllo del crimine e della delinquenza;
— attività ricreative, culturali e religiose;
— abitazioni;
— educazione e socializzazione;
— i cosiddetti servizi sociali;
— servizi sanitari.

Eliminando le ultime quattro categorie, che generalmente si riconoscono come di rilevante interesse per il pianificatore sociale, diciamo in sostanza che non ci può essere una città che non offra certe protezioni contro quelle minacce alla salute e sicurezza pubbliche che si accompagnano alle concentrazioni di popolazione. Non ci può essere una città che non organizzi adeguatamente la fornitura di acqua, gas, elettricità, telefono, o il trasporto delle persone, delle merci o della posta con una ragionevole sicurezza, velocità e conforto. Sotto l'intestazione « attività ricreative, culturali e religiose » sono raggruppate varie funzioni che variano grandemente da società a società, suggerendo tuttavia che l'uomo urbano non vive di solo pane.

Il fine di questa elencazione è quello di ricordare che, sebbene tutto ciò sia fondamentale, vi si può provvedere in maniera più o meno adeguata, il costo può esser distribuito più o meno equamente e l'utilizzazione può esser più o meno universale. Le città o le loro parti possono essere — e lo sono già state — buchi di inferno o gioielli di civiltà.

E' divenuto chiaro solo negli ultimi anni che le scelte fra queste alternative sono in grado significativo politiche (usando il termine nel significato più ampio) più che interamente tecniche. Solo recentemente gli uomini si sono resi conto completamente che tutte queste sono in effetti aree aperte alla scelta e non sono determinate da forze che siano al di là del potere della comunità. Fra le variabili di scelta ci sono i progetti particolari per certi servizi — che comprendono molte dimensioni — e le priorità per l'assegnazione delle risorse e della manodopera. Il rapporto fra le preferenze della gente e certi particolari provvedimenti diventa importante, e vengono in luce le conseguenze che le soluzioni proposte hanno nella vita individuale, familiare e di gruppo. Dato che questo è diventato più evidente, il concetto di pianificazione sociale si è esteso fino a includere l'idea che è necessario introdurre « considerazioni socioeconomiche e di comportamento umano nel processo decisionale effettuato da tutti gli enti pubblici e privati e dai gruppi della comunità ».[4]

Per metterla in termini semplici e diretti, la decisione circa quanto seriamente e in che maniera affrontare l'inquinamento atmosferico o idrico è solo in parte un argomento scientifico e tecnico; è anche una questione politica e che riguarda i « valori ». Non è così anche per i trasporti pubblici o la polizia? E se queste sono aree di decisione nelle quali le priorità, le preferenze, le risposte e la partecipazione degli uomini hanno significato, non si dovrebbe studiare come provvedere ad un processo di pianificazione sociale che affronti tali problemi?

Questa scelta di esempi in campi raramente associati alla pianificazione sociale vuole suggerire la validità di distaccarsi dalla tradizione, e sottolineare come sia urgente questa necessità. Tale sviluppo si avrà solo se per parecchi anni a venire si avvieranno iniziative per educare assistenti sociali, scienziati sociali, e altri operatori sociali tecnicamente competenti a unirsi a ingegneri, economisti, esperti di trasporti e pianificatori territoriali così da aggiun-

---

[4] Robert Perlman, « Social Welfare Planning and Physical Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXII, No. 4 (July, 1966), p. 238; United Nations, « European Seminar on the Problems and Methods of Social Planning » (Geneva, 1965, ciclostilato, SOA/ESWP/1964/3); *Social Progress Through Social Planning - The Role of Social Work*, Proceedings of the XIIth International Conference of Social Work (New York: International Conference of Social Work, 1963), pp. 259-265.

gere al processo con cui si fanno i piani una dimensione umana e la preoccupazione di quello che significheranno le scelte future per lo sviluppo individuale, la vita familiare, il quartiere e la comunità. Inoltre, una priorità abbastanza elevata dev' esser data all' educazione di personale qualificato a ispirare e facilitare un'estesa attività di sviluppo della comunità urbana, attraverso la quale i cittadini esprimeranno le loro preferenze in queste materie, e utilizzeranno la macchina politica democratica per attuare le loro scelte.

Tutto ciò sembrerebbe venire come conseguenza se c'è l'impegno a compiere sforzi significativi per umanizzare l'ambiente urbano, facendone un sostegno alle potenzialità dell'uomo, mentre invece così spesso esso è apparso riflettere solo avidità e impotenza.

Si potrebbe similmente provare la rilevanza della pianificazione sociale per la politica fiscale e tariffaria, cosa già acquisita in un numero significativo di paesi. Via via che le società riflettono sulla loro accresciuta ricchezza, lo espandersi della pianificazione sociale può anche trasferire campi quali quello dei trasporti urbani dal dominio della ingegneria all'attività combinata di parecchie professioni. Questo processo è già visibile nel Dipartimento dei Trasporti e nel Dipartimento dell'Edilizia e dello Sviluppo Urbano, i due nuovi dipartimenti federali sviluppati dall'Amministrazione Johnson per contribuire a realizzare la Grande Società.

SCELTE DELL'AZIONE SOCIALE DI CARATTERE PIU' TRADIZIONALE

In contrasto alle categorie di cui sopra, ci volgiamo ora alle scelte di intervento che sono in certo modo più familiari ai pianificatori sociali e che sono meglio concettualizzate, anche se apparirà chiaro che non si tratta in nessun modo di strumenti intellettuali completamente raffinati o sufficientemente generali. Ripetiamo, talvolta queste possono esser viste come categorie di intervento che si escludono a vicenda. Altre volte possono essere le componenti di una « combinazione » accuratamente concepita.[5]

Intervento attraverso trasferimenti di reddito

Il denaro è la chiave dell'economia di mercato, e un possibile esito della pianificazione è lo sviluppo di una legislazione che assicuri a certe catego-

---

[5] Il personale sanitario e dell'assistenza sociale noterà che, sebbene non si considerino utili in questo contesto le categorie della sanità pubblica, le usiamo in relazione ad alcuni aspetti della programmazione.

rie di persone abbastanza denaro da permettere una loro piena partecipazione al mercato.

Per una gran parte della storia moderna questa è stata considerata come una politica del tutto inopportuna, almeno dalla fine del mercantilismo (che in qualche modo proteggeva i diritti e le capacità di differenti ceti economici) fino agli inizi della sicurezza sociale moderna. I trasferimenti di reddito che si potevano avere con i provvedimenti assistenziali della « legge per i poveri » nelle sue molte manifestazioni erano intesi a far poco più che tener corpo e anima assieme, e chi li riceveva era riabilitato o motivato a tornare nel mercato del lavoro. Per le categorie non occupabili, l'intento era quello di offrire una modestissima base di sussistenza, che non fosse tale tuttavia da scoraggiare gli strenui sforzi di tutti gli appartenenti al mercato del lavoro per provvedere invece adeguatamente alla loro vecchiaia o ad ogni altro stato di bisogno di cui potessero soffrire in futuro o che potessero lasciare da affrontare alle loro famiglie.

Nei decenni più recenti i trasferimenti di reddito sono divenuti un elemento fondamentale della politica sociale. Un pianificatore ora è nella posizione di considerare assai seriamente le possibilità insite in tali trasferimenti in quanto veicoli per raggiungere obiettivi sociali. Non si discute sull'uso dei trasferimenti, salvo che in società che ancora vivono in estesi sistemi di parentela e solo parzialmente in economie di lavoro salariato, o nelle quali lo stadio di industrializzazione è tale da appoggiare un sistema che tende a scoraggiare i membri della forza-lavoro che si trovino in difficoltà. Numerosi studiosi hanno documentato il raggio d'azione di tali trasferimenti e i loro pregi e difetti come meccanismi di « giustizia redistributiva ».[6]

Ci sono molti importanti e difficili problemi che una moderna società si trova ad affrontare quando cerca di sviluppare una politica generale di sicurezza sociale o altri trasferimenti di reddito. Per il momento può essere sufficiente notare che quando studia le soluzioni consistenti in trasferimenti di reddito il pianificatore si trova davanti a una serie di questioni che comprendono:

— salario minimo o commisurato agli obblighi familiari;
— assegni familiari o per i figli;
— varie categorie di assicurazioni sociali;

---

[6] Robert Lampman, « How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor? » in Leonard H. Goodman (a cura di), *Economic Progress and Social Welfare* (New York: Columbia University Press, 1966); pp. 125-157; Richard M. Titmuss, « The Role of Redistribution in Social Policy », *Social Security Bulletin*, 23, No. 6 (June, 1965), pp. 1-7; S. M. Miller e Martin Rein, « Economic Equality », ristampato da *I.U.D. Agenda* (Washington, D.C.: Industrial Union Department, AFL-CIO, 1965). Referenze più dettagliate su questo argomento si trovano nel capitolo successivo.

— pensioni sganciate dai contributi;
— assistenza pubblica;
— facilitazioni fiscali e deduzioni;
— assegni per l'addestramento professionale;
— tassa negativa sul reddito;
— sussidi all'agricoltura e all'industria.

Il livello del sussidio può essere diretto o meno ad assicurare un livello di vita particolare (per rispondere ad un test di « bisogni ») e può o no esser condizionato dagli strumenti (un test di « mezzi »). Può imporre o meno certe condizioni al ricevente. Può esser ottenibile come un diritto sottoposto a tutela giurisdizionale, o essere a discrezione dell'amministrazione. I futuri beneficiari possono contribuire attraverso un numero qualsiasi di accorgimenti, oppure il finanziamento può ricadere completamente sotto la responsabilità del padronato, dei sindacati, o del tesoro, al di fuori dei fondi fiscali. I programmi possono esser pubblici, o privati, o misti.

Una lunga esperienza della difficoltà insita nel realizzare un' adeguata organizzazione dei servizi sociali e l'insoddisfazione riguardo numerosi tipi di discrezionalità amministrativa e di pastoie burocratiche che rendono molto costosi i servizi sociali, hanno creato alla metà del ventesimo secolo un forte movimento dell'opinione pubblica verso i trasferimenti di reddito, in quanto dispositivo della massima importanza per raggiungere fini socialmente desiderati. In effetti alcune delle remore sopra descritte sono state spazzate via da una conoscenza più piena delle realtà sociali. La società non ha bisogno di tenere nella forza-lavoro i vecchi, i minorati, i bambini piccoli, le madri che vogliono curare i figli. In realtà la tecnologia moderna e gli alti livelli produttivi, combinati con la domanda di un alto livello di istruzione, rendono socialmente utile prolungare la dipendenza economica a fini di educazione, socializzazione e per una periodica riqualificazione delle persone e permettere ai giovani, ai vecchi, ai malati di starsene al di fuori della forza lavoro. Inoltre, la teoria economica ha sempre più messo in luce quanto sia valido sostenere il potere d'acquisto degli individui non appartenenti alla forza-lavoro come contributo alla domanda aggregata.

La nostra società è retta sul « laissez-faire », impegnata a mantenere la diversità, e conscia dei legami che esistono fra la capacità di fare le proprie scelte come consumatori in un mercato libero, e le garanzie democratiche fondamentali. Perciò, una volta che l' accresciuta comprensione delle attuali realtà economiche e industriali ebbe aiutato i paesi moderni a superare le loro prime inibizioni riguardo ai trasferimenti di reddito, tali trasferimenti acquistarono uno « status » politico di alta priorità.

La nuova disinvoltura e l'entusiasmo riguardo alla politica dei trasferimenti di reddito si sviluppò negli Stati Uniti solo gradualmente durante

gli anni '60. L'*Economic Opportunity Act* del 1965 non seguiva la strategia « ovvia » di dare ai poveri il denaro per colmare i loro deficit economici. La guerra alla povertà e la rivoluzione per i diritti dei negri raggiunse il punto che si poté discutere seriamente di reddito garantito dal 1966. Ciò che si sosteneva con maggior forza era il reddito garantito come elemento di base in una politica sociale totale che includeva lavoro garantito per gli abili e reddito per coloro che non erano disponibili o adatti al mercato del lavoro.

Il movimento verso gli aiuti in denaro era reale, ma ambivalente. Nella sicurezza sociale gli aumenti del costo della vita nel 1965 e nel 1967 si tennero al di sotto dell'aumento reale. Gran parte della discussione pubblica si incentrò sulla tassa negativa sul reddito e su simili garanzie di reddito durante lo stesso periodo, ma era chiaro che la maggioranza della popolazione non voleva prendere in considerazione una completa separazione del diritto al reddito dall' appartenenza alla forza-lavoro, o ignorare il contributo che ciascuno deve dare alla propria « sicurezza ». Il « lavoro garantito » attirava qualche consenso come una politica possibile. Anche gli assegni per le famiglie numerose, specialmente quelli a favore dei figli, furono aggiunti al programma, quando il dibattito sulla strategia del reddito raggiunse il 1969.

Tutto ciò è avvenuto in un tempo di riscoperta generale del mercato sia nei sistemi economici di tipo occidentale che nelle economie comuniste dell'Europa Orientale. Anche chi proponeva una forte pianificazione centralizzata è giunto ad apprezzare l'efficienza distributiva del meccanismo del mercato.[7] Esso fornisce uno sbocco diretto alle preferenze e dà al consumatore un punto di forza per trattare con chi fornisce il servizio.

Via via che questo si comprende sempre di più e il mercato viene raccomandato al pianificatore sociale perché ne tenga conto, non come un attacco alla pianificazione, ma piuttosto come un tipo di meccanismo di programmazione da scegliersi fra i vari schemi di pianificazione, è stato fatto uno sforzo più razionale per esaminare a fondo le proposte (come quelle fatte da Milton Friedman e da James N. Morgan oltre che da persone su posizioni diverse dello schieramento politico) che certi servizi sociali tradizionali[8] tornassero all'economia di mercato. Così è stato variamente suggerito che si diano alla gente dei fondi (oppure dei « buoni ») lasciando che acquisti da sé l'istruzione servendosi di ripetizioni private, piuttosto che continuare l'espansione di un sistema educativo pubblico; che gli schemi di assicurazio-

---

[7] Charles E. Lindblom, « The Rediscovery of the Market », *The Public Interest*, I, No. 4 (Summer, 1966) pp. 89-101. Albert Waterston, *Development Planning* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Press, 1965), pp. 46-61.

[8] Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

ne contro le malattie prevedano denaro (o buoni) con cui il paziente possa comprarsi i servizi sul mercato libero; che si diano sussidi agli inquilini disagiati invece di costruire case popolari. In tutti i casi, chi avanza queste proposte sostiene che i servizi pubblici prestati direttamente sono inferiori, fonte di spreco, coercitivi, e in altro modo indesiderabili in vari gradi, o che i meccanismi di mercato sono necessari per coordinare l'offerta e la domanda, per attrarre nuovi « produttori » di servizi e per migliorare la qualità attraverso la competizione.

John Kenneth Galbraith sosteneva in « *The Affluent Society* » che i nostri mali peggiori derivano dal predominio di un sistema di mercato che, manipolando artificialmente le preferenze attraverso la pubblicità e relativi trucchi, mette in risalto l'inadeguatezza di un ricorso esclusivo al sistema di mercato nel quale il consumatore singolo deve orientarsi da solo.[9] Quando alcuni valori sociali essenziali e le mete comuni sono in gioco, secondo l'autore si dovrebbe aumentare l'investimento in beni pubblici o in quelli che chiamiamo servizi sociali. Così si pone il problema di come e quando ci si allontani dagli strumenti del mercato e si scelgano altre formule di provvedimenti sociali, sia che queste attrezzature siano aperte a tutti oppure disponibili come servizi individuali. La prossima sezione suggerirà possibili criteri per assistere il pianificatore, ma è importantissimo notare che questo è un campo in cui le preferenze rivestono un valore cruciale: cosa vuole la gente? come si comporterà?

Data l'esperienza fatta finora e le difficoltà che trovano gli economisti nel determinare la « funzione del benessere sociale », un pianificatore sociale americano farebbe bene a cominciare con una scelta a priori che tenda ad assicurare alle persone un reddito adeguato a permetter loro di muoversi autonomamente nel mercato. Ci si può scostare da questo metodo se l'attività di pianificazione rivelasse elementi rilevanti e convincenti circa: a) la natura del servizio (beni « indivisibili » come l'ordine pubblico non possono esser acquistati in un mercato); b) il carattere dell'interesse comune che entra in gioco nella disponibilità del servizio; c) la capacità del consumatore sussidiato ad agire realmente bene in un mercato operto.[10]

Servizi sociali generali o servizi individuali

Una volta presa la decisione che le mete sociali in gioco nella pianificazione o la meta sociale da realizzare attraverso la pianificazione non saran-

---

[9] John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston: Houghton, Mifflin Co., 1958).

[10] Questi criteri ed altri collegati sono esaminati più oltre. (v. pp. 201-204).

no soddisfatte con una legislazione sia positiva che negativa, o con nuove politiche amministrative, o solo con trasferimenti di reddito, l'attività di pianificazione si volge a considerare la fornitura di servizi sociali. Ci sono qui due scelte principali: servizi generali o individuali. Ognuna delle due incarna una filosofia dei diritti umani e assicura la dignità e l'integrità dell'utente. Ognuna rigetta i metodi restrittivi e punitivi dei servizi sociali del passato.

Dato che sia l'idea dei servizi che la filosofia con la quale essi vengono sostenuti non sono affatto condivisi da tutti, ne affronteremo qui un'elaborazione abbastanza dettagliata.[11] Può aiuare a chiarire le cose il riportare un'esperienza recente.

Quando la città di New York fu soggetta a una mancanza di energia elettrica nel 1965 che colpì una larga parte degli Stati orientali, la gente si trovò intrappolata nei pozzi degli ascensori e nei tunnel delle sotterranee; i servizi ospedalieri furono decurtati; i segnali del traffico cessarono di funzionare. Si poterono sentire vari punti di vista sulle cause della mancanza e la colpa fu attribuita a varie parti. Dato che la crisi fu drammatica e gli inconvenienti e i disagi furono notevoli, si accumularono dati per parecchie settimane. Si sentì parlare molto della superconcentrazione delle società elettriche e della rigidità delle organizzazioni burocratizzate. I filosofi da caffè fecero delle elucubrazioni anche sui rapporti fra una tecnologia raffinata e la facilità di sabotarla o impadronirsene.

Ma per i nostri fini è in special modo rilevante ciò che non si è sentito dire. Nessuno rimproverò alle persone rinchiuse in un ascensore bloccato fra il ventitreesimo e ventiquattresimo piano di un grattacielo di non aver portato generatori tascabili, o forse paracadute tascabili, da usare in tale frangente. Né si disse a quelli bloccati nei tunnel sotterranei che gli stava bene per non essersi muniti del loro cavallo-vapore di emergenza e per non avere almeno delle torcie tascabili!

Nessuno ebbe tali reazioni. Perché? Perché in alcuni campi si capiscono l'industrializzazione, l'urbanizzazione e la tecnologia moderne e l'interdipendenza che esse comportano. L'uomo è più potente, ma anche in certe sfere molto meno autosufficiente. Lo si protegge e si provvede a lui istituzionalmente, perché non può in nessun modo controllare da sé questo nuovo tipo di ambiente. Il cittadino che salta fuori ogni tanto con questo tentativo è definito eccentrico o anche matto da legare. Così la nostra società sviluppa il suo sistema di fornitura di acqua, di elettricità, di strade, l'ufficio postale, le

---

11 Questo materiale è stato presentato, in un contesto un po' differente in Alfred J. Kahn, « Social Services as Social Utilities », in *Urban Development: Its Implications for Social Welfare,* Proceedings, XIII International Conference of Social Work, Washington, D.C., September, 1966 (New York: Columbia University Press, 1966).

fognature, senza preoccuparsi molto del fatto che così minerà la fibra morale dei cittadini, distruggerà la vita familiare, o anche diminuirà la libera iniziativa. Invero, per quanto riguarda quest'ultima, ogni scolaro sa che l'industria automobilistica è uno dei pilastri dell'economia della libera iniziativa, e che il sistema stradale pubblico è un fondamentale sussidio pubblico per Detroit.*

I servizi pubblici sono riconosciuti senza discussione quali concomitanti essenziali dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione e del progresso tecnologico. Sembrerebbe utile richiedere ai campioni dell'azione sociale moderna uno sforzo continuo per trasmettere al pubblico la nozione che ci sono anche servizi sociali essenziali che non sono meno necessari e l'uso dei quali non porta un'onta peggiore dell'uso dei servizi di utilità pubblica generale.

Un *servizio sociale generale* è un'invenzione sociale, una risorsa, o una attrezzatura, designata a venire incontro a un bisogno generalmente sperimentato nella vita sociale. E' definito di importanza così vitale che tutta la comunità soffre dei risultati della privazione che un solo individuo si trova ad affrontare. Per questo non si lascia che sia l'economia di mercato a provvedere, benché alcune persone particolarmente ricche possano continuare a ricorrere al mercato.

Il concetto dei « servizi sociali generali » porta il sistema dell'azione sociale al di là dei limiti tradizionali dell'assistenza.[12] In molti luoghi i servizi sociali sono stati considerati come diretti ai falliti, ai disadattati, ai malati e fatti solo di tentativi per facilitare e riabilitare. Come si è ripetutamente notato nella recente letteratura professionale del servizio sociale, la preoccupazione generale susseguente alla prima guerra mondiale per gli interventi curativi e terapeutici portò a una concettualizzazione dei programmi di azione sociale come servizi che entravano in gioco solo quando le normali istituzioni primarie e le forze del mercato erano fallite. Inevitabilmente il servizio sociale era visto come attività di soccorso, di collegamento, di terapia e di riabilitazione. I suoi clienti erano visti come dei disgraziati, falliti, vittime e devianti in un mondo di individui generalmente autosufficienti e economicamente indipendenti. L'assunto era che tutti i programmi di azione sociale e i servizi di assistenza sociale erano fondamentalmente temporanei e transitori.

In anni recenti un'altra prospettiva si è articolata, la visione istituziona-

---

* Come è noto, Detroit è la sede delle massime industrie automobilistiche americane *(N. d. T.)*.

[12] Bell preferisce il termine « beni comuni » per i servizi e le risorse che non possono esser lasciati al mercato e che sono indivisibili (aria pulita, ecc.) V. Daniel Bell, in *Toward the Year 2000,* numero speciale di *Daedalus,* Summer, 1967, p. 966.

le dell'azione sociale.[13] In questa visione la società tiene in conto i cambiamenti tecnologici e sociali che alterano le relazioni dell'uomo sia con le istituzioni primarie che con l'ambiente sociale in generale. Nuove « invenzioni » sociali appaiono in risposta al prerequisito funzionale della vita in questo mutato contesto sociale, e sono altrettanto « normali » nel loro modo di essere, nelle loro relazioni con queste mutate circostanze, di quanto lo erano le istituzioni sociali primarie originariamente sviluppatesi in una economia agricola primitiva. Né si debbono considerare temporanee o transitorie. La sicurezza sociale, l'edilizia pubblica, i servizi per gli anziani, gli asili per l'infanzia, o i programmi di segretariato sociale possono esser visti come la risposta sociale a nuove richieste e circostanze. Stigmatizzare o penalizzare lo utente non è più razionale di quanto lo sarebbe stato definire eccessivamente dipendente un contadino americano del diciannovesimo secolo a causa dei molti modi in cui si appoggiava agli altri membri della famiglia e del gruppo primario.

I servizi sociali si possono interpretare in un contesto istituzionale come composti di programmi resi disponibili attraverso criteri diversi da quelli di mercato per assicurare un livello fondamentale di salute-educazione-benessere, per elevare la vita comune e le funzioni dell'individuo, per facilitare l'accesso generale ai servizi e alle istituzioni e per assistere chi si trova in difficoltà e in stato di bisogno.

Sottolineare la nozione che alcuni servizi sociali sono di utilità generale mentre altri sono prestazioni offerte a singoli individui rappresenta in primo luogo la convinzione che il benessere della comunità e il successo dell'economia dipendono dall'esistenza di servizi sociali generali e, in secondo luogo, l'opinione che dobbiamo organizzare tali servizi in modo da renderli accessibili e non infamanti come la fornitura di acqua e il servizio postale.

Malgrado differenze terminologiche, c'è ora un considerevole accordo circa queste intuizioni e queste mete. In effetti, parlando di « provvedimento armonizzato al bisogno » Beatrice Webb evidentemente usava un modo per dire servizi sociali generali alla metà di questo secolo.[14] In un dibattito sul problema dell'assistenza all'infanzia, il Comitato Ingleby in Inghilterra ha affermato che lo Stato dovrebbe

> « assistere la famiglia a svolgere le sue funzioni proprie. Si dovrebbe far questo in primo luogo provvedendo ad attrezzature quali la casa, i servizi sanitari e la educazione. Alcune famiglie avrebbero bisogno di un aiuto maggiore e più specializzato attraverso i servizi sociali ».[15]

---

[13] Harold L. Wilensky e Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Russel Sage Foundation, 1958) pp. 130-147.

[14] Beatrice Webb, *Our Partnership* (London: Longmans, Green e Co., 1948) p. 149.

[15] *Report of the Committee on Children and Young Persons*, « The Ingleby Report » (London: Her Majesty's Stationery Office, 1960, Cmnd. 1191).

La conferenza di Bellagio dell' U.N.I.C.E.F sulla pianificazione dell'assistenza all'infanzia ha udito dal Segretario un'esortazione a

> « rompere con la credenza tradizionale che una politica nazionale per l'infanzia debba essere confinata a trattare i meno privilegiati e gli handicappati. Un programma nazionale dovrebbe coprire tutti i bambini... a prescindere dalla loro classe sociale, il loro luogo di residenza e la loro condizione economica ».[16]

In molti paesi si preferisce la categoria « consumo collettivo » o « benefici sociali » per dare l'idea che

> « ...tutte le persone che corrispondono a certe qualificazioni come aver raggiunto l'età prescritta, aver ottenuto da un certo tempo la cittadinanza o la residenza, ricevono i benefici senza aver pagato precedentemente una tassa o un tributo e senza dover dimostrare di avere individualmente un dato bisogno ».[17]

Le molte fonti citate differiscono un po' nell'importanza data all'uno o all'altro aspetto. Diventa utile nel classificare problemi di accessibilità, finanziamento e fornitura del servizio distinguere *tre tipi di servizi sociali.* Prima, ci sono le due sottocategorie delle *risorse e attrezzature* generali che qui chiamiamo servizi sociali generali, il che non è capito da coloro che vedono i servizi sociali esaurirsi in quelli offerti ai singoli individui. Sono qui compresi:

1) Servizi o risorse *utilizzabili da chi voglia farlo* (un parco pubblico ad esempio). Simbolicamente almeno tali attrezzature sono senza porte chiuse a chiave.

2) Servizi o risorse *disponibili agli utenti in base alla loro condizione* (ad esempio i giardini d'infanzia o gli asili-nido disponibili per i bambini di una data età che si siano sviluppati normalmente). La condizione di appartenenza dà la chiave per accedere al servizio.
Poi c'è l'assistenza di tipo più tradizionale per casi singoli, necessaria per un'entità più limitata della popolazione, ma disponibile anch'essa come un diritto e liberata dall'onta delle « leggi dei poveri » e da coloriture morali.
Essa consiste in:

3) Servizi o risorse *disponibili sulla base di un giudizio o di una valutazione professionale* (il centro di trattamento residenziale) o di alcune valutazioni del bisogno (speciali scuole nei ghetti per educazione compensativa). Un appropriato giudizio diagnostico o una valutazione sociale apre la porta al servizio.

---

[16] Herman D. Stein (a cura di), *Planning for the Needs of Clidren in Developing Countries* (New York: United Nations Children's Fund, 1965) pp. 11-12.

[17] Charles Schottland, *The Social Security System of the United States* (New York: Appleton-Century-Crofts, 1963) p. 1.

Anche se queste sono categorie definite con relativa chiarezza, non ci sarebbe in nessun modo un consenso universale su cosa sia un servizio generale o una risorsa sociale, o cosa sia un servizio assistenziale. In molti luoghi negli Stati Uniti, a esempio, forze potenti definiscono gli asili come un servizio da assegnare in base a una diagnosi di bisogno individuale. Alcuni servizi concessi a tutti i cittadini anziani in base solo alla loro condizione di persone anziane, che nei paesi scandinavi vengono considerati come un diritto ovvio, sono sconosciuti altrove o non si può affrontarne le spese. D'altra parte, l'accesso per via diagnostica è un lusso in molte aree povere e in via di sviluppo. (La stessa definizione della condizione che apre la via al servizio nasce da una decisione pubblica: si deve definire anziana una persona di settanta, sessantacinque o sessanta anni?).[18]

Malgrado variazioni desiderabili e necessarie, l'importanza data al diritto di usufruire dei servizi sociali generali e dei servizi assistenziali intesi a facilitare e a rimediare a una situazione da utilizzare in base a una diagnosi, rappresenta un considerevole passo avanti. E' una delle prime caratteristiche dello « Stato del benessere » (o dello « Stato assistenziale ») nelle sue molte espressioni. Negli Stati Uniti un gruppo di giuristi ha recentemente sviluppato la dottrina che:

> « Le nuove esigenze suscitate progressivamente dallo stato del benessere debbono esser considerate non come privilegi da dispensare universalmente o per un " *placet* " arbitrario dei funzionari governativi, ma come diritti sostanziali, affermando i quali il ricorrente è qualificato a ricevere un rimedio efficace, un equo procedimento e una decisione ragionata ».[19]

Charles Reich ha suggerito che la relazione dell' individuo con questi nuovi benefici, diritti, risorse e attrezzature sia riconosciuta come parte della « nuova proprietà », i diritti alla quale si possono tutelare legalmente.[20]

Sebbene siano pochi i dati rigorosamente compilati relativi alle preferenze dell'utente, Ludwig Geismar ha trovato in effetti che a differenza dei pianificatori, i consumatori danno un'alta priorità ai servizi sociali universalmente accessibili, per usare i loro termini.[21] Attraverso i tests fatti per saggiare la frequenza e il tipo di utilizzazione dei servizi, e le reazioni alla loro disponibilità, che si hanno da parte degli utenti, questo fatto sembre-

---

[18] T. H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson University Library, 1965). p. 107.

[19] Harry W. Jones, « The Rule of Law and the Welfare State », *Columbia Law Review*, 58, No. 2 (February, 1958).

[20] Charles Reich, « The New Property », *Yale Law Journal*, 73, No. 5 (April, 1964).

[21] Ludwig Geismar e Bruce W. Lagay, « Planners 'and Consumers' Priorities of Social Welfare Needs », in *Social Work Practice* 1965 (New York: Columbia University Press, 1965).

rebbe indubitabile, a parte i periodici ammonimenti che provengono da parte dei settori politici conservatori. Le preferenze del pubblico sono più avanti rispetto al modo con cui sono organizzati in pratica alcuni settori dell'azione sociale, e al modo con cui vi si lavora professionalmente: sono questi i settori che derivano vantaggi secondari dal fatto di porre l'accento su un concetto caritatevole-filantropico di tutta l'azione sociale e da una visione dei clienti, dei problemi e dei programmi che si può descrivere meglio come « residuale ».*

Come si è suggerito nella sezione precedente, vi sono di quelli che potrebbero guardare all'accento posto sui servizi sociali generali come a un diversivo nel contesto del dibattito che avviene a livello mondiale sul reddito minimo garantito, sul miglioramento della sicurezza sociale, e sull'umanizzazione dell'assistenza pubblica. Si sente sempre più sostenere la tesi che si dovrebbe assicurare alla gente abbastanza denaro per permettere loro di acquistare i servizi necessari. Il meccanismo del mercato si cita spesso come un modo ideale di generare una sana competizione e di assicurare il controllo.

Benché il problema sia reale e complesso, l'assunto che il reddito garantito renda non necessaria la pianificazione dei servizi è naturalmente falso. La maggior parte di coloro che propongono i servizi generali, precisamente perché si rendono conto delle realtà sociali del momento favoriscono pure le politiche di trasferimento di reddito. Tuttavia bisogna riconoscere che il problema è essenzialmente questo: che *combinazione* di reddito e servizi è più adatta a far avanzare gli obiettivi sociali, e quali obiettivi sociali? (Per completare il quadro ci si dovrebbe chiedere: che combinazione di politica del reddito, servizi sociali generali, servizi sociali individuali, e cambiamenti istituzionali?). Schorr ha suggerito che sulla combinazione incidono la *significatività del servizio* (può esser lasciato alle scelte dell'individuo o desideriamo per esempio di assicurare a un bambino una colazione nutriente, gliela prepari veramente o no la madre, cui è stato concesso un adeguato assegno per i figli?); considerazioni di *economia o efficienza organizzativa* (otteniamo una educazione migliore per la maggior parte della gente investendo in un sistema educativo pubblico, o dando alle persone fondi che permettano di competere nel « mercato » dell'istruzione?); la visione di cosa *la gente ha diritto di*

---

* Il concetto di « funzione residuale » (che mira a mantenere lo « status quo » dell'organizzazione sociale, tamponando con le prestazioni assistenziali i guasti prodotti dal sistema) e « funzione istituzionale » (che mira a trasformare le istituzioni perché divengano più adatte a soddisfare i bisogni sociali del maggior numero possibile di persone, a prescindere dalla loro situazione economica) del servizio sociale è stato teorizzato da molti autori americani. Una delle prime e più chiare illustrazioni si trova in Wilensky e Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, cap. VI (The Free Press, New York, 1965) *(N. d. T.)*.

ottenere (offriamo e anzi rendiamo obbligatorio un certo uso dei servizi sanitari, scelga o no la gente di usare i propri quattrini per tali servizi?); la *complessità* del servizio (può la famiglia procurare le risorse, dato pure che possa accedere al mercato, o è troppo aspettarsi che una famiglia-tipo distingua fra le specie di informazioni professionali disponibili sul mercato e raramente soggette a una fissazione di standards e a una regolazione adeguate?). Potremo anche aggiungere: il problema se il servizio richieda necessariamente o dipenda da una *sanzione pubblica* (ci si può aspettare difficilmente che i servizi di libertà assistita o i centri di osservazione per minori delinquenti sarebbero usati se lasciati al mercato); la questione se la *diversità* e una grande variabilità siano da tollerarsi o promuoversi (la possibilità di scelta se acquistare istruzione o servizi sanitari da parte degli utenti creerebbe diversità, variabilità, sperimentazione?); e la *divisibilità* (beni consumati collettivamente, tali come la bellezza di un parco, non si possono facilmente vendere ai singoli individui).[22]

Brian Abel - Smith ha ammonito che lasciando certi servizi al mercato si possono accollare alla società nel suo complesso alti e non necessari costi amministrativi. Avverte anche che, sotto l'apparenza dell'assegnazione di alcuni programmi al mercato, c'è spesso una politica di trasferimenti inadeguata o insufficienti investimenti nei servizi pubblici. Il risultato è un aumento del divario fra « la ricchezza privata e lo squallore pubblico » in campi quali la casa, l'educazione, la sanità e la sicurezza sociale.[23]

Altre conseguenze negative possono derivare in alcuni campi quando si incoraggia lo stimolo del profitto in quelli che potrebbero esser servizi assicurati pubblicamente. Infatti non avendo la gente una preparazione uguale, spesso si trova di fronte a monopoli professionali e il possesso di denaro non assicura l'abilità ad acquistare servizi « uguali ». Abel-Smith suggerisce una regola generale: la comunità non dovrebbe permettere che lo stimolo del profitto entri nei servizi sociali, dove le persone bisognose non saranno capaci di protestare o di eliminare gli atteggiamenti paternalistici, o dove una condotta immorale, ispirata dalla ricerca del profitto, può avere conseguenze assai serie per il consumatore. D'altro lato la sua posizione è di favorire « più benefici spendibili liberamente invece di alcuni servizi ora prestati in natura, finché lo Stato assicura la disponibilità dei servizi e limita gli effetti avversi dello stimolo del profitto ».

Se i bisogni sono troppo vari e complessi per esser lasciati all'acquisto

---

[22] Alvin Schorr, *Poor Kids* (New York: Basic Books, 1966). (Con esempi).

[23] Brian Abel-Smith, « Labour's Social Plans », Fabian Tract 369 (London: The Fabian Society: 1966). V. anche, Richard M. Titmuss, « Choice and the Welfare State, » Fabian Tract 370 (London: The Fabian Society, 1966).

in moneta, e i servizi sono troppo tecnici, gli stessi obiettivi si possono proteggere sperimentando quello che Anthony Pascal chiama « buoni di categoria », o assicurando che i servizi prestati nel settore sociale lascino un numero massimo di scelte e alternative al consumatore.[24] Il pianificatore sociale negli Stati Uniti è in contatto con una posizione che sta fra la scuola « monetaria » e quella dei « benefici in natura » di cui danno un esempio la legislazione della « MEDICARE » e del « MEDICAID »,* del 1965. Un programma di servizi in cui i diritti siano rigidamente definiti e protetti e che offre al beneficiario opzione di scelta del servizio stesso, può permettere che operino alcuni dei vantaggi del mercato (sensibilità alle preferenze, decentralizzazione) pur imponendo certi standards e proteggendo il consumatore non sofisticato.[25]

---

[24] Brian Abel-Smith, « Freedom in the Welfare State », Fabian Tract 353 (London: David Neil & Co., 1964). Anche Anthony Pascal, « Poverty, Dollars and Urban Problems », Paper No. 13, Workshop on Urban Problems (Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1968, ciclostilato). I buoni per l'abitazione come strategia per offrire un potere di scelta sono sostenuti in Eugene Smolensky, « Public Housing or Income Supplements - The Economics of Housing for the Poor », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXV, No. 2 (March, 1968) pp. 94-101.

* « *Medicare* » è l'assicurazione generale malattia organizzata e patrocinata dal governo federale; « *medicaid* » è l'assistenza medica che include la prestazione gratuita di alcuni medicinali, a favore di certe categorie economicamente svantaggiate *(N. d. T)*.

[25] Alternative al mercato nelle scelte definitive sono decisioni fatte dai leaders, o dagli elettori, o sono effetto di compromessi politici. In questo contesto c'è qualcosa al di là della nostra portata, ma estremamente fruttuoso è il dibattito in Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper Torchbooks, edizione economica, 1963), Cap. 14, « Price System, Hierarchy, and Polyarchy for Choice and Allocation ».

Nella terminologia degli economisti, il nostro argomento può essere riassunto in questo commento di Wilbur R. Thompson, in « Toward a Framework for Urban Public Management », in *Planning for a Nation of Cities*, a cura di Sam B. Warner, Jr. (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1966), p. 232:

« Nessuno di noi nega che attribuire un prezzo ai servizi pubblici urbani sarebbe difficilissimo e in molti casi impossibile. Gli economisti hanno, in effetti, costruito una razionalizzazione assai elegante dell'economia pubblica quasi interamente sulla base del fatto che i beni e servizi pubblici non sono di mercato. All'economia pubblica si assegna per esempio il compito di fornire quei beni che sono così indivisibili da dover essere conservati collettivamente (ad es. la giustizia, la sicurezza pubblica), e dato che i benefici individuali non si possono determinare, né si può contare su pagamenti volontari quando è impossibile escludere dal consumo qualcuno, diventano imperativi i pagamenti forzati (tassazione) ed è indicato che il governo ne prenda la responsabilità. Ancora, perché alcuni beni sono considerati specialmente meritevoli, possiamo scegliere di sussidiarli per accrescerne il consumo (ad esempio l'educazione, i musei) e spesso è più facile amministrare tali sussidi se il governo fornisce il servizio direttamente.

Dove nel caso di « beni in base al merito » la maggioranza induce (« costringe » attraverso il prezzo) la minoranza a cambiare le sue abitudini di spesa *personali* per altre più benefiche (accettabili?) *socialmente*, possiamo distinguere una logica separata

Certamente non si debbono offrire i servizi sociali come sostituto di essenziali aiuti in moneta, o dove i servizi diretti sono un veicolo di discriminazione e non garantiscono il controllo. Le considerazioni che abbiamo presentato dimostrano l'utilità dei servizi sociali in alcuni casi, dei sussidi in denaro in altri. I pianificatori qui sono invitati a fare analisi accurate, a raccogliere dati, a promuovere una discussione generale. Queste questioni richiedono in definitiva una decisione democratica.

Concepire i servizi sociali come composti di risorse e attrezzature disponibili su iniziativa dell'utente o per diritto della sua condizione — quello che chiamiamo le attrezzature sociali — e di servizi individuali disponibili su base diagnostica, è riconoscere che abbiamo a disposizione parecchi modi di finanziamento. E' probabile che ogni paese svilupperà un suo equilibrio fra le possibili fonti di tale finanziamento nella maniera più adatta alle altre sue istituzioni. Nelle possibilità rientrano i gettiti fiscali generali, una porzione degli utili delle aziende comunali o di altre imprese, i fondi di investimento della sicurezza sociale, gli onorari pagati dagli utenti,* i contributi da parte dell'industria o degli operai, i contributi delle fondazioni e di singoli individui. Ciò che è fondamentale è il modo di accedere al servizio, la garanzia dei diritti, e la definizione dell'utente: non dispositivi finanziari, tranne in quanto tali dispositivi condizionino questi altri fattori.

Similmente, mentre la maggior parte dei servizi sociali generali sarà amministrata probabilmente come un servizio fissato per legge al livello di governo locale o centrale, essi possono anche esser messi in opera da organizzazioni non ufficiali (private; finanziate privatamente, o con sovvenzione pubblica, o con la vendita dei servizi), o da società con o senza fini di lucro, che accettano pagamenti pubblici, buoni, e onorari da parte degli utenti. In generale, quando si afferma il diritto di avere un servizio ampiamente neces-

---

dell'impresa pubblica per la fornitura dei servizi pubblici fatti appositamente per le persone indigenti.

I *prezzi di mercato* sono chiaramente incompatibili per qualsiasi servizio pubblico fatto per una redistribuzione del reddito in natura (ad esempio l'assistenza ai singoli; i servizi di collocamento per i disoccupati). Insomma, il mercato privato può non esser in grado di trattare certi beni e servizi (« beni pubblici » puri) o può dare un prezzo « sbagliato » (« beni in base al merito »); oppure semplicemente non vogliamo che il consumatore paghi (servizi redistributivi del reddito) ».

* In particolare le *Family Service Agencies*, cioè gli enti *privati* di consulenza psico-sociale alle famiglie in difficoltà operanti in America sotto vari auspici per lo più confessionali, avevano — e tuttora hanno — l'abitudine di far pagare una piccola quota all'utente per i servizi prestati, soprattutto a titolo simbolico, come espressione della « capacità e volontà del cliente di accettare l'aiuto offerto ». Questo tuttavia vale in alcuni casi anche per certi servizi non di consulenza, ma per esempio di « assistenza domiciliare » (aiuto domestico, custodia di bambini e anziani, commissioni, ecc.) offerti a famiglie molto povere in grandi città come New York *(N. d. T.)*.

sario, sembra poco probabile che la copertura finanziaria sia possibile senza la gestione pubblica o almeno la pubblica sovvenzione e la fissazione di standards.

Richard Titmuss ci ha ricordato che:

> « L'universalismo nei servizi sociali (servizi liberi e su domanda) sebbene sia un pre-requisito necessario per ridurre e rimuovere le barriere formali della discriminazione sociale e economica, non risolve di per sé il problema di come raggiungere i più difficili a raggiungersi... ».[26]

Martin Rein parla della « scrematura » dei servizi da parte degli utenti più capaci e che si trovano in condizioni migliori. In breve, la decisione di convertire i servizi sociali in servizi sociali generali e assistenza individuale di cui si abbia il diritto di disporre, sebbene sia un passo necessario verso l'equità e il raggiungimento delle mete sociali, non offre di per sé nessuna garanzia di accessibilità. Si debbono ancora affrontare dei problemi riguardo all'organizzazione della fornitura dei servizi e al personale necessario ai programmi.

I TIPI DI SERVIZI SOCIALI

Una rassegna dei servizi sociali attualmente incoraggiati dal governo negli Stati Uniti, o iniziati localmente nell'ambito delle iniziative finanziate dai « Programmi di Azione Comunitaria » della guerra alla povertà, fornisce la seguente elencazione esemplificativa. C'è qualche sovrapposizione; l'ordine è casuale:

- assistenza e consulenza individuale;
- servizi per incoraggiare la partecipazione a sviluppare ed estendere le risorse della comunità;
- asili nido;
- servizi di aiuto domestico;
- affidamento di minori e adulti;
- corsi per analfabeti;
- orientamento professionale;
- addestramento all'autonomia nelle cure mediche;
- informazioni e smistamento di casi (« segretariato sociale »);
- servizi legali;
- servizi ausiliari, come « baby sitters » e assistenza alle casalinghe per gli acquisti;
- educazione sanitaria;
- diagnosi del potenziale di riabilitazione;

---

[26] Richard M. Titmuss, « The Role of Redistribution in Social Policy, » *Social Security Bulletin*, 23, No. 6 (June 1965), p. 6.

— assistenza in comunità e proseguimento delle cure per i dimessi dall'ospedale;
— consulenza finanziaria per le famiglie;
— servizi di credito a basso costo;
— informazioni per il miglioramento delle abitazioni;
— istruzione e servizi per il governo della casa e per l'abitazione;
— informazione ed educazione del consumatore;
— programmi di sviluppo per l'infanzia;
— centri comunitari di quartiere;
— consulenza educativa pre-universitaria;
— servizi di biblioteca.

Il recente accento sui servizi legali di quartiere negli USA e sui centri a servizi multipli daranno probabilmente agli operatori sociali di altri paesi l'impressione di esser innovativi ed eccitanti. D'altro lato, i professionisti americani del lavoro sociale sono penosamente consapevoli della natura quasi simbolica dei loro servizi di assistenza e aiuto domiciliare di fronte alla tradizione inglese e scandinava, e sono impressionati dai programmi di vacanze familiari a basso prezzo che si hanno in numerosi paesi europei, i quali, a loro volta, possono meravigliarsi dei nostri estensivi programmi di consulenza psico-sociale.

Tuttavia, sebbene ci siano eccitanti sviluppi e forme programmatiche di cui si dovrebbe sostenere l'esportazione altrove, si è colpiti dal quadro relativamente statico che offrono i servizi sociali generali. C'è stato un timido approccio. Poca cosa se si prende a paragone il massiccio cambiamento sociale e la vastità del bisogno di nuovi schemi di intervento sociale. Per di più, sebbene la lista impressioni per la sua lunghezza, diventa piccola se ci si aggiungono dati circa il totale dei casi trattati e l'estensione geografica. Con alcune rimarchevoli eccezioni, questa è la situazione in tutto il mondo.

C'è una forte battaglia per un'*escalation* nell'invenzione sociale, così da produrre nuovi servizi sociali adatti al tempo presente. Il repertorio di intervento deve esser arricchito per riflettere i nuovi modi di pensare. Nello stesso tempo si devono ottenere gli appoggi necessari per un sufficiente sviluppo quantitativo.

Alcune delle possibilità e degli spunti più nuovi si possono percepire più chiaramente se si usa l'accorgimento di classificare le varie funzioni manifeste dei servizi sociali generali e individuali.[27] Sebbene tali categorie rap-

[27] Una classificazione di funzioni alternativa, che implica una concezione più ampia dei servizi sociali, è offerta dalla pubblicazione delle Nazioni Unite:

1. il progressivo miglioramento delle condizioni di vita delle persone;
2. lo sviluppo delle risorse umane;
3. l'orientamento delle persone verso il cambiamento sociale e l'adattamento;

presentino solo una prima approssimazione, esse illustrano la conclusione che l'antica concezione dei servizi sociali comprendeva solo una frazione di tutto questo campo.

Accesso: informazione, collegamento e protezione. La funzione cruciale del collegamento è stata da lungo tempo riconosciuta nel servizio sociale, ma è stata un po' svalutata negli anni '50 e all'inizio di quelli '60, periodo in cui l'accento veniva messo sulle attività terapeutiche. Il riconoscimento che molti servizi erano diventati « difficilmente raggiungibili », che alcuni servizi « si erano disimpegnati » dai poveri, e che, in generale, istituzioni moderne specializzate e burocratizzate inevitabilmente si trovavano ad affrontare problemi complessi quando cercavano di prestare servizi individualizzati, ha reso di nuovo degni d'attenzione questi vari tipi di funzioni volti a favorire l'accessibilità dei servizi.

Ribattezzata servizio di « mediazione sociale » o « mediazione urbana », l'attività di collegamento ha una nuova importanza e appare in nuove forme. Spesso nei centri a servizi multipli si trova assieme alle espressioni più avanzate di molti altri programmi. Nel « Programma di Azione Comunitaria », che fa parte della guerra alla povertà negli USA, è compreso o è in stretta comunanza con un programma di protezione dei singoli individui e delle linee di politica sociale con uno sforzo per lo sviluppo della comunità concepito su larga scala.

C'è attualmente un interesse mondiale per i *«Citizens' Advice Bureaus»* inglesi,* un diffuso servizio che eleva il valore dell'informazione e dell'organizzazione atta a fornirla accuratamente e bene: e si trova che tale servizio può servire anche come un'utile « finestra sull'uomo della strada ». Uno studio americano proponeva adattamenti del servizio per armonizzarlo col nostro sistema di azione sociale e di governo, e uno sviluppo sta evidentemente

---

4. la mobilitazione e la creazione di risorse comunitarie per fini di sviluppo; e
5. l'istituzione di strutture per il funzionamento di altri servizi organizzati.

Vedi United Nations, *Economic Bulletin for Latin America,* XI, No. 1 (April 1966), p. 79.

Titmuss offre un'altra classificazione per funzioni:

— compensazione di disservizi di origine sociale quando nessun agente causale specifico si può ritenere responsabile (come negli incidenti sul lavoro)
— protezione della società
— investimento in personale futuro per un vantaggio collettivo (programmi di manodopera, ecc.).
— incremento immediato o differito del benessere personale.

Vedi Richard M. Titmuss, « The Practical Case Against the Means-test State, » *New Statesman,* 74, No. 1905 (September 15, 1967), pp. 308-310.

* V. *N.d.T.* in calce a pag. 58, capitolo II.

maturando.[28] Un'attenzione uguale o maggiore è stata rivolta anche agli « Ombudsmen »* e a similari dispositivi di ricorso amministrativo.

L'accento su possibili nuovi meccanismi organizzativi per alcune di queste funzioni non riflette nessuna intenzione di criticare l'organizzazione più tradizionale sotto i cui auspici hanno funzionato i servizi di collegamento e quelli per facilitare lo svolgimento dei casi. Tuttavia, sembra chiaro che nelle città moderne si sperimenteranno servizi di informazione nuovi ed estesi, collegamenti, meccanismi per la protezione dei cittadini e il ricorso alle autorità al fine di reagire alle complicazioni e alla spersonalizzazione della vita cittadina. Le possibilità di usare metodi di gruppo sono state relativamente inesplorate finora.

Provvedimenti per lo sviluppo. I servizi per favorire l'accesso e il collegamento sono un tentativo di soluzione burocratica di un problema inevitabile nelle burocrazie. Altri servizi sociali possono indirizzarsi verso un altro compito, che sorge dal riconoscimento di che cosa diventano la famiglia e le altre relazioni interpersonali con l'industrializzazione e l'urbanizzazione.

In effetti, una volta diventato evidente che un nucleo familiare non potrebbe fare tutto quello che si riferisce alla produzione, alla socializzazione, all'educazione e all'addestramento, all'arricchimento culturale, a mantenere gli incentivi e a favorire la formazione della famiglia, questo processo stava maturando. Ciò che caratterizza la presente situazione è il cambiamento quantitativo. Se una società desidera proteggere alcuni dei suoi valori fondamentali e assicurare intime esperienze di gruppo primario e i frutti relativi, deve trovare altri veicoli istituzionali per alcune delle funzioni della famiglia, del quartiere tradizionale, della famiglia estesa, del gruppo di pari, dell'istituzione religiosa.

La tesi qui è semplice. Il cambiamento sociale crea nuovi requisiti per un'adeguata socializzazione e una formazione a svolgere il proprio ruolo nelle comunità industriali. Dato che si può riconoscerli come rispondenti a requisiti funzionali della società nel suo complesso, dovrebbero esser creati socialmente nello stesso spirito in cui le società inventarono un tempo le strade pubbliche e l'istruzione pubblica. L'utente è « cittadino » non « cliente ». Non c'è nessuna colpa personale insita nel bisogno e nessuna penalità deriva dall'uso del servizio. Questi servizi sociali designati per venir incontro ai bisogni normali delle persone originati dalle situazioni in cui si trovano e dai ruoli che svolgono nella vita sociale moderna, potrebbero esser concepiti come « provvedimenti per lo sviluppo ». Una piena comprensione di che cosa

---

[28] Alfred J. Kahn *ed altri, Neighborhood Information Centers: A Study and Some Proposals* (New York: Columbia University School of Social Work, 1966).

* V. *N.d.T.* in calce a pag. 59, capitolo II.

significhi essere madre, adolescente, pensionato, o bambino senza uno dei genitori, è un punto di partenza per pianificare tali provvedimenti.

Così i programmi degli asili infantili sono necessari per i bambini piccoli, più piccoli di quelli che dieci anni fa si sarebbero lasciati alla protezione della famiglia. Oppure si mantengono gli anziani nella comunità con dei provvedimenti comuni (come pasti a domicilio e aiuto domestico) dato che i parenti stretti non sono più disponibili per tale servizio di assistenza.

Questo è solo l'inizio. Consideriamo alcuni dei più importanti momenti di passaggio nella vita e cosa offrivano una volta le istituzioni del gruppo primario e ancora cercano di offrire in molti luoghi per assistere le persone che li attraversano: entrata nella scuola elementare, inizio dell'adolescenza, passaggio al mondo del lavoro, primi giorni di matrimonio, periodo di gravidanza, primi giorni col primo figlio, adattamento alla morte del coniuge, pensionamento, vecchiaia. Sono esperienze normali, di tutti i giorni, universali, e gli sforzi istituzionali per aiutare la gente a fronteggiarli rappresentano saggezza sociale e interesse comune, non carità o simpatia per le vittime.

« La risposta va dalla consulenza di gruppo ed educazione dei genitori i cui figli cominciano la scuola, all'organizzazione di attività per gli adolescenti — compresi caffè e ritrovi — a servizi di guida e consulenza per il lavoro, all'educazione e consulenza familiare, alle attività di gruppo per i « giovani sposi » — fino ai servizi specializzati per gli anziani.

Gli asili (o meglio, i centri per lo sviluppo dell'infanzia) e l'aiuto domestico sono servizi per lo sviluppo cui va data una priorità assai elevata e che troppo spesso vengono erroneamente collocati fra i servizi assistenziali. Gli asili stanno ora subendo una forte espansione negli Stati Uniti sotto la spinta dell' *Operation Head Start* », un programma contro la povertà. Un certo grado di inventività potrebbe ora venire applicato alla forma e al nome di un programma connesso, quello della « baby-sitter » per brevi periodi o di emergenza. Non è tempo che chi abita in città abbia accesso a una risorsa ottenibile più normalmente e che dia più affidamento della « baby-sitter » adolescente, o degli scambi arrangiati fra vicini, per una funzione i cui requisiti nascono dalle attuali condizioni di vita? E' necessario specificare le conseguenze per la salute personale (i genitori hanno bisogno di riposo, cambiamento, e diversivi), per il loro prendere interesse all'educazione dei figli (i genitori hanno bisogno di frequentare le riunioni scuola-famiglia e le lezioni per adulti) e per la sicurezza emotiva (i genitori e i figli hanno bisogno di essere a loro agio quando si tratta per i primi di farsi sostituire per brevi periodi per fare spese o una visita dal medico — e anche per periodi più lunghi — il che può capitare più volte alla settimana), del fatto che alcune madri non hanno mai una sistemazione sicura per la custodia dei figli, a prescindere da quanto siano urgenti gli altri impegni? Le attrezzature possono e

debbono essere situate nei parchi, nelle aree dei supermercati e centri commerciali, ed essere unite ad altri importanti servizi come il centro medico.

Le priorità debbono variare da luogo a luogo. In parecchie zone degli Stati Uniti si potrebbero dedicare con profitto delle risorse a:

— nuovi tipi di strutture per le vacanze delle famiglie (o degli adolescenti);

— nuove opportunità di esperienze di gruppo per gli adolescenti, comprese gite in gruppo, attività culturali-educative, e campeggi;

— nuovi sussidi per indurre i giovani a sposarsi e aiutarli dopo la nascita del primo figlio (inclusa l'informazione e la guida per l'arredamento e la manutenzione dell'appartamento, prestiti o sussidi per i mobili, aiuto pratico di puericultura dopo la nascita del bambino, informazioni per i consumi, più adeguate informazioni sul controllo delle nascite).

Tutto ciò è meramente esemplificativo delle esigenze e delle possibilità. Molte nuove forme di provvedimenti per lo sviluppo emergeranno certamente via via che cresce il bisogno e si elimina l'idea che utilizzarli diminuisca la dignità dell'individuo.

Servizi di base: scuola, sanità e abitazione. E' una categoria mista che fa parte sia dei servizi sociali generali orientati ai *provvedimenti per lo sviluppo* (l'istruzione e alcuni servizi sanitari pubblici) che dei *servizi assistenziali.* La descriviamo qui a parte per notare che a un certo punto alcuni servizi sociali sono così *fondamentali* che meritano di ricevere elaborati puntelli istituzionali. A quel punto spesso ci si dimentica che sono, almeno analiticamente, parte dell'azione sociale.

L' istruzione, in particolare, è stata riconosciuta assai presto come un servizio di base, e le si è data ovunque una tale alta priorità che è spesso omessa negli elenchi dei servizi sociali negli Stati Uniti. Questo succede meno spesso nei paesi in via di sviluppo dove le categorie della sanità, dell'educazione e dell'assistenza sono definite come parti che comprendono tutto il sistema dei servizi sociali. La sanità gode in gran parte dello stesso riconoscimento, malgrado complicazioni inerenti alle ideologie professionali dei medici.

Tutte le società del benessere garantiscono dei minimi in questi campi, ma si nota la rapida crescita del livello garantito via via che le domande che la società rivolge all'individuo si confrontano con le risorse necessarie per la espansione dei servizi.

Per ragioni non immediatamente rilevanti gran parte dei provvedimenti per l'edilizia e i servizi connessi per persone a medio e basso reddito sono stati rimossi dal mercato (o il mercato è stato considerevolmente controllato). Le variazioni sono qui maggiori che nella sanità e nell'istruzione, e la estensione degli attuali provvedimenti è molto minore. Non è ancora possibile specificare le delimitazioni dei programmi, le principali soluzioni del problema dell'equilibrio fra servizi di mercato e non, la relazione di altri servizi

con i provvedimenti sullo spazio abitativo, eccetera. Questo, tuttavia, è un campo in pieno sviluppo ed espansione, perché lo Stato moderno riconosce che la famiglia abitante in zone urbane deve avere un' abitazione adeguata come centro delle sue attività vitali.

Opportunità ricreative e culturali. Gran parte di questi campi rimane nel mercato; ma le società moderne continuano ad espandere questi programmi attraverso l'azione pubblica diretta e la sovvenzione parziale o completa. Talvolta il programma culturale o ricreativo ha la funzione di un provvedimento per lo sviluppo, come nel caso di alcuni esperimenti di attività ricreative per i cittadini anziani o di quei programmi culturali che accelerano la socializzazione dei gruppi « emarginati ». Altre volte la meta è direttamente e semplicemente il divertimento, l'innalzamento dello spirito e la promozione della creatività. I sogni di una società e il desiderio di arricchire la vita dei suoi cittadini — senza nessun altro scopo in mente — sono pure una base legittima dei *servizi sociali generali.*

Aiuto, terapia, e riabilitazione come servizi individuali ai quali si ha diritto. I servizi sociali a orientamento individuale rimangono urgenti in un mondo dove esistono notevoli patologie, fratture e problemi nelle persone. Psichiatri, assistenti sociali e psicologi hanno sviluppato le specializzazioni più raffinate in questo campo: alcune persone, in effetti, vedono il lavoro sociale solo come una professione clinica, benché prepari anche a ruoli più ampi. Ci sono posti in cui gli assistenti sociali non sono considerati competenti ad amministrare i servizi di aiuto e terapia prestati da loro stessi.

La generale accettazione da parte delle comunità della validità dei servizi di assistenza individuale è accompagnata dalla tendenza a darvi troppa importanza, mentre sono necessari i servizi generali. Mentre consacrano energie allo sviluppo dei servizi e delle risorse più generalmente richiesti, i pianificatori debbono continuare a lottare con problemi relativi al personale, e con l'inadeguata espansione di molte specie di programmi di consulenza e trattamento, oltre che con insufficienze macroscopiche dei servizi per gruppi particolari di clienti. Nell'intera gamma di tali servizi si ha un bisogno costante di tenersi aggiornati alla luce delle richieste, delle nuove conoscenze, della comprensione più approfondita degli effetti che hanno gli schemi organizzativi, nonché delle informazioni sui successi e i fallimenti dei servizi stessi.

« Confezione », amministrazione e priorità. Questo sforzo preliminare di classificare per tipo i servizi sociali generali e individuali è diretto solo a delineare delle possibilità. I programmi spesso servono a parecchie funzioni. I programmi di parecchie categorie possono talvolta aver legami fra di loro. In effetti, quello che è un provvedimento per lo sviluppo in una parte del mondo può essere terapeutico altrove.

La logica amministrativa, la prassi locale, e il sistema per reperire i casi può suggerire certe combinazioni sul piano operativo. Così i servizi di informazione possono utilmente includere servizi assistenziali di emergenza, mentre i servizi orientati allo sviluppo dovrebbero spesso includere il reperimento dei casi e risorse per il loro smistamento.

Il problema consiste nel modo in cui la « combinazione » incide sull'accesso al servizio e sull'immagine che se ne ha, pur continuando ad impiegare con efficacia le risorse disponibili. Abbiamo sostenuto negli Stati Uniti, ad esempio, che è necessario ora separare il mantenimento del reddito dai programmi di servizio sociale se i secondi si debbono sviluppare senza la tradizionale macchia della « legge per i poveri ».[29]

Rimangono così da affrontare problemi fondamentali di fornitura dei servizi una volta accettata una politica generale e adottata una teoria sui servizi sociali generali. Le risposte universali non sono adatte alle comunità che si trovano ai vari stadi di sviluppo dell'azione sociale, ma sembra esserci un certo accordo sul concetto che è necessario pianificare dei sistemi decentralizzati di fornitura dei servizi, pur conservando un certo grado di centralizzazione per realizzare gli standards dei servizi stessi, difendere una politica generale e assicurare una valida utilizzazione degli specialisti.

LA PROSPETTIVA TEMPORALE

I problemi relativi alla distribuzione nel tempo e alla divisione in fasi della pianificazione sono temi rilevanti per la fase di programmazione. Come Shonfield ha dimostrato in riferimento alla pianificazione economica, la prospettiva temporale può anche diventare una questione politica.[40] In effetti un *progetto* e un piano limitato sono a breve termine (da uno a tre anni). Via via che la pianificazione diventa più generale, si calcolano periodi di cinque e dieci anni. Così le decisioni temporali diventano anche decisioni relative al tipo e livello dell'intervento. I problemi di valore, in particolare, si debbono allora affrontare, dibattere e risolvere — o deliberatamente evitare— attraverso un « operante consenso ».

---

[29] Alfred J. Kahn, « Social Services in Relation to Income Security: Introductory Notes, » *Social Service Review*, XXXIX, No. 4 (December, 1965).

[30] Shonfield, *op. cit.*

7

ALTRE DIMENSIONI DEL MODO DI CONCEPIRE UNA POLITICA SOCIALE

La questione è: quali problemi, questioni, possibilità, considerazioni e preoccupazioni vengono o dovrebbero venire alla mente nel passare dalla definizione del compito alla deduzione della politica da svolgere? Le risposte vengono dalle esperienze fatte in materia di politica sociale che siano state coscienziosamente controllate e analizzate. Dato un certo contesto, il pianificatore ha bisogno di alcuni punti fermi relativi ai valori e ai fatti, così da scegliere le opzioni praticabili fra le possibilità che veramente possono esser rilevanti per la particolare attività di pianificazione che sta realizzando.

Lo schema che abbiamo usato nell'ultimo capitolo per considerare « i livelli di intervento » deriva in parte dal lavoro di parecchi studiosi di politica sociale. Sarà subito evidente che né le dimensioni suggerite in tale schema, né i parecchi altri tipi di problemi elaborati nel presente capitolo forniscono punti fermi concettuali adeguati per guidare *tutti* i processi di pianificazione sociale, quando si cerca di ordinare i propri dati e di sviluppare le linee direttrici nella politica da seguire. Fortunatamente la letteratura sulla politica sociale offre qualche aiuto in più, specialmente se si considerano i programmi educativi e sanitari, i trasferimenti di reddito, e l'organizzazione locale dei servizi sociali. Dato che nessuno degli scrittori più autorevoli di politica sociale ha prodotto uno schema *generalizzato* e ampiamente accettato che si possa impiegare in tutti i campi, il pianificatore che cerca ispirazione e un'assistenza particolare avrà bisogno di passare in rassegna la letteratura pertinente specificamente all'attività nella quale è impegnato.[1]

---

[1] Un numero impressionante di studiosi di politica sociale in Inghilterra, e un po' meno negli Stati Uniti e altrove, hanno cominciato ad identificare alcune delle più importanti dimensioni rilevanti per la fase della pianificazione in cui si definisce una politica. Tutti a loro volta hanno attinto dai più importanti predecessori nelle scienze sociali, filosofia, e politica dei servizi sociali (o dell'amministrazione sociale in senso inglese). Dato che non è qui il luogo per una indagine generale, menzioniamo solo figure quali Karl

Ciò che segue fornisce quindi essenzialmente degli esempi e una fonte di possibili indicazioni. Molto attiene a più di un campo sociale, ma poco di esso si riferisce a tutti i campi. Alcune delle proposte sono più ampiamente accettate di altre come modi di formulare problemi o possibilità. In un certo senso, questo stato di cose è deludente, tuttavia il fermento fra gli studiosi di politica sociale ha prodotto suggerimenti utili e stimolanti, premessa di ulteriori risultati in futuro. Abbiamo deliberatamente evitato la tentazione di consolidare i vari metodi o di offrire uno schema unificato, quando è più importante sviluppare l'esperienza lungo parecchie direzioni.

Richard M. Titmuss, della London School of Economics, è ampiamente riconosciuto come un capocorrente al momento attuale fra gli studiosi di politica sociale dell'Occidente. Il prof. Titmuss, i suoi colleghi e i suoi studenti hanno lavorato sistematicamente con un modello per analizzare, criticare e difendere la politica sociale che si è andata via via evolvendo e che — anche

---

Mannheim e William Beveridge. La nostra presentazione è esemplificativa, e la bibliografia che segue è solo introduttiva a titolo di saggio. Il criterio che abbiamo seguito infatti è che questi autori hanno fornito gli esempi qui adoperati, anche se solo pochi sono menzionati in questa sezione.

Richard M. Titmuss ha dato i seguenti contributi all'argomento: *Essays on the Welfare State* (New Haven: Yale University Press, 1959); « The Role of Redistribution in Social Policy », *Social Security Bulletin*, 23, No. 6 (June, 1965), p. 1-7; *Income Distribution and Social Change* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1962); « Social Policy and Economic Progress », *The Social Welfare Forum*, 1966 (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 25-39; e *Commitment to Welfare* (New York: Pantheon Books; 1968). V. anche: Brian Abel-Smith e Peter Townsend, *The Poor and the Poorest* (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1965, ed. economica); T. H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson University Library, 1965); e *Class, Citizenship and Social Development* (Garden City: Doubleday & Co., Anchor paperback edition 1965); D. V. Donnison e Valerie Chapman, *Social Policy and Administration* (London: Gerge Allen & Unwin, Ltd. 1965); J. A. Ponsioen e altri, *Social Welfare Policy* (The Hague: Mouton and Co. I, 1962; II, 1963); Eveline M. Burns, *Social Security and Public Policy* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1956) e *The American Social Security System* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1949); Robert J. Lampman, « How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor? » in: Leonard H. Goodman (a cura di), *Economic Progress and Social Welfare* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 125-127; Martin Rein e S. M. Miller, « Poverty, Policy and Purpose: The Dilemma of Choice », in: Goodman, *op. cit.*, pp. 20-24; Martin Rein, « Welfare Planning » in: David L. Sills (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company and the Free Press, 1968), pp. 142-153; e « The Social Service Crisis », *Trans-Action*, I, No. 4 (May 1964); S. M. Miller e Martin Rein, « Economic Equatily » ristampa da *I.U.D. Agenda (Washington*, D.C.: Industrial Union Department, AFL-CIO, 1965); Alvin L. Schoor, *Social Security and Social Service in France*, Research Report No. 7, Social Security Administration (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1965); e *Poor Kids* (New York: Basic Books, 1966); Gunnar Myrdal, *Challenge to Affluence* (New York: Random House, 1963); Timothy Raison « A Strategy of Social Provision », *New Society* (London), 7, No. 190 (May 19, 1966) pp. 6-8; Eugen Pusic, « The Political Community and the Future of Welfare », in: John S. Morgan (a cura di), *Welfare and Wisdom* (Toronto: University of Toronto Press, 1966), pp. 61-94.

se non codificato — è riconoscibile in parecchie delle preoccupazioni che egli esprime.

REDISTRIBUZIONE?

La questione centrale alla quale Titmuss ci sensibilizza è se una data politica o un programma sono realmente redistributivi. Sull'assunto che lo Stato del benessere, impegnato per una giustizia egalitaria, ricerca un certo grado di redistribuzione delle risorse, l'autore esamina le politiche in termini di redistribuzione nel tempo, fra vari gruppi, e fra le diverse zone di un paese (« giustizia territoriale »). Nota l'inadeguatezza della maggior parte dei dati disponibili.[2] La scoperta fondamentale e talvolta sorprendente è che, in genere, c'è stata molto meno redistribuzione di ciò che si crede comunemente, e che molti dei programmi dello Stato del benessere, specialmente i più costosi, favoriscono le classi medie e alte. I risultati si combinano con un sistema fiscale frequentemente regressivo. Il pianificatore che vorrebbe compiere una politica consapevole di redistribuzione deve perciò adottare mezzi specifici per farlo (Robert J. Lampman, Schorr, Rein, Robert Lekachman, fra gli altri, hanno esaminato questo problema negli Stati Uniti).

Adottare come obiettivo la redistribuzione — in sé controversa in una epoca in cui il reddito reale cresce quasi di anno in anno — non risolve tutti i problemi. La misura e la divisione nel tempo di tale redistribuzione sono variabili che differiscono da paese a paese. La scelta se livellare verso l'alto o verso il basso ha notevoli conseguenze. In effetti, si lasciano i « ricchi » dove sono, distribuendo più ampiamente i risultati di un aumento di produttività, o si redistribuiscono le quote già assegnate precedentemente di tale ricchezza? In particolare, ad esempio, si mantengono le distinzioni tradizionali fra « incrementi di capitale » e « reddito », o si debbono riesaminare queste categorie in relazione a concetti di equità? E che dire dell'eredità immobiliare e altre ricchezze? E della cattiva distribuzione dei cosiddetti benefici addizionali?

S. M. Miller si unisce a quelli che rilevano come sia relativo il concetto di povertà notando che il problema che sta nascendo può non riguardare gli specifici livelli di reddito, ma le *ineguaglianze*. Nei tempi moderni, le comunicazioni di massa e la mobilità fisica hanno creato una grande consapevolezza delle grosse discrepanze nel reddito, nell'accesso alle risorse e ai beni, e nello stile di vita della gente. Questa nuova visibilità illumina sulle possibilità redistributive, ma non fissa la strategia e la tattica da seguire.

---

[2] Titmuss, *Income Distribution and Social Change*.

Infine i politici si trovano di fronte alla questione se cercare l'eguaglianza o l'equità. L'eguaglianza implica il livellamento a un eguale punto di partenza? (« eguaglianza delle opportunità »). Quali sono gli elementi che la compongono? Finora, la scelta quasi universale, nei paesi socialisti così come in quelli di libero mercato, è stata a favore di uno standard minimo garantito e di un impegno verso l'uguaglianza delle opportunità, piuttosto che verso la eguaglianza assoluta. Tutti i paesi ammettono, e alcuni riportano, che le iniziative di livellamento estremo sono disincentivanti.

Dato che alcuni meccanismi redistributivi agiscono solo come conseguenza secondaria di altri fini importanti, mentre altri sono adottati deliberatamente in funzione redistributiva, resta ancora molto da decidere prima di poter delineare il punto di vista in materia relativo alla politica sociale. Una breve elencazione di potenziali misure in ambedue le categorie suggerisce qualcosa del raggio degli interessi della pianificazione sociale sia nei paesi industrializzati che in quelli sottosviluppati. L'elencazione serve anche a rivelare la natura arbitraria di ogni tentativo di separare la politica economica da quella sociale. Invero un recente documento del Segretariato delle Nazioni Unite constata un principio noto a tutti i legislatori e che li guida costantemente quando cercano di proteggere gli interessi dei loro elettori.[3] « C'è raramente una politica governativa che non incida in qualche modo sulla distribuzione del reddito o sul livello di vita ». Ogni bilancio governativo incide sulla distribuzione direttamente e indirettamente, così come avviene per ogni contratto, ordine di acquisto, o decisione di espandere le forze armate. Altrettanto si potrebbe dire di ampie componenti della politica agricola. Le intestazioni che seguono sono perciò arbitrarie e incomplete, e gettano luce solo sui maggiori veicoli di redistribuzione che si possono considerare o promuovere nel contesto di un'attività di pianificazione che includa consapevolmente una componente sociale.

Veicoli di redistribuzione

Politica fiscale. Molti tipi di tasse dirette e indirette sono impiegate in primo luogo per procurare le entrate dell'erario. La scelta di una specifica misura porta a una redistribuzione maggiore o minore. I problemi tecnici so-

---

[3] V.: United Nations Economic and Social Council, « Social Policy and the Distribution of Income in the Nation », E/CN.5/AC.13/RS/Add.I, (1967). Gran parte della presentazione di questa prossima sezione si ispira a questo rapporto. V. anche: Social Development Division, United Nations, « Report of the Group of Experts on Social Policy and the Distribution of Income in the Nation », E/CN.5/420 Add. 1 (1967). La citazione è da pag. 24.

no meno limitanti delle questioni sociali o politiche o di quelle riguardanti la strategia dello sviluppo economico: ci dovranno essere forti tasse di successione, una tassa sugli incrementi di capitali, una tassa sul reddito veramente progressiva, una tassa sulla vendita di beni essenziali o su quelli di lusso, ecc? A che livello si deve considerare eccessivo un reddito, e tassarlo pesantemente? Le « tasse negative » debbono essere usate per il mantenimento del reddito?

Distribuzione della ricchezza e della proprietà immobiliare. Sebbene difficile a compiersi, la riforma fondiaria è una componente della politica redistributiva generale in un gran numero di paesi in via di sviluppo. Più controverse, in questo campo, sono le proposte di nazionalizzazione delle industrie (e della spesa dei loro utili attraverso programmi governativi) e di tasse di successione molto rigorose. Le opinioni su queste politiche variano a seconda dell'ideologia cui si ispirano fondamentalmente i governi e comprendono questioni basilari relative all'importanza degli incentivi (lasciare ricchezze agli eredi) e alla responsabilità dell'industria (che si dice impossibile con una proprietà statale centralizzata), fra molti altri fattori. Sistemi meno radicali per la redistribuzione della ricchezza comprendono la legislazione antimonopolio, la distribuzione di azioni industriali come premi per i lavoratori, e le politiche che favoriscono speciali concessioni a chi vorrebbe dar inizio a nuove imprese. I programmi speciali per i « ghetti » alla fine degli anni '60 negli Stati Uniti si possono considerare in questo senso redistributivi (redistribuzione territoriale e razziale).

Politica del lavoro e dei salari. I governi si diversificano nella loro legislazione sul lavoro, particolarmente in quanto questa permette e sostiene la contrattazione collettiva e così essi incidono direttamente sulla redistribuzione. Le leggi sul minimo salariale illustrano un meccanismo più diretto che è stato molto dibattuto nei paesi in via di sviluppo: il problema consiste nel determinare il punto dello sviluppo in cui è possibile introdurre la legislazione sul minimo salariale senza minare la crescita economica. Questo problema ha la sua controparte anche nei paesi industrializzati, che trovano difficile stimare con precisione il punto e il grado in cui gli aumenti del salario minimo spingono a investimenti tecnologici per sostituire il lavoro divenuto troppo costoso.

Assistenza sociale, sicurezza sociale, e servizi sociali. I termini per descrivere queste misure variano, ma esse sono le più chiaramente riconosciute fra le misure sociali redistributive. Sebbene alcuni degli altri metodi che abbiamo elencato — specialmente la politica fiscale e la distribuzione della ricchezza — siano potenzialmente molto più efficaci, essi non vengono impiegati in molti contesti politici, o si possono utilizzare solo in modesto grado. Più importante ancora è il fatto che la maggior parte delle attività potenzialmente

redistributive elencate prima si interessino principalmente di altri scopi. Gli effetti redistributivi possono essere un sottoprodotto e, perciò, non essere proprio diretti là dove sono più necessari. Il pianificatore sociale generalmente non è invitato a partecipare a tali decisioni.

Per la loro stessa natura le misure di azione sociale (il termine generico più usato negli Stati Uniti) rappresentano la fornitura pubblica con criteri non di mercato (e perciò sono parte di una strategia redistributiva) di beni, servizi, e fondi giudicati essenziali per contribuire ad assicurare quel che la società definisce un minimo sociale e garantire quelli che cono considerati i piaceri fondamentali di una vita civile.

Altri capitoli introducono problemi di politica pubblica attinenti ai diversi campi qui elencati. Perciò possiamo limitare la presente discussione a indicare alcuni dei problemi di pianificazione nell'ambito dei servizi sociali specialmente rilevanti agli effetti della redistribuzione. Per fini esemplificativi possiamo qui concentrare la nostra attenzione sui paesi in via di sviluppo.

Redistribuzione nei paesi in via di sviluppo

Educazione. I servizi per l'istruzione sono più efficacemente redistributivi nella misura in cui si riferiscono alla scuola dell'obbligo e sono messi in opera attraverso un sistema universale, uniforme, amministrato dal centro. Benché non ci si avvicini all'ideale, date le differenze regionali e distrettuali, le diversità che ci sono nell'interesse e nel sostegno che tali servizi ricevono in ciascun paese, e le limitazioni nelle risorse disponibili, i risultati in genere sono stati notevolissimi in molti paesi in via di sviluppo. Abbandono della scuola, cattivi risultati negli studi, e iscrizioni che non raggiungono la totalità sono considerati problemi da risolvere con elevata priorità.

Al livello al di sopra del minimo richiesto (e talvolta imposto) le differenziazioni sono spesso estreme. Il processo educativo dipende dalla motivazione e dal sostegno familiare a ogni stadio di esso. Il retroterra socioculturale ed economico ha così il modo di creare un ciclo autoperpetuantesi, a meno che non si prendano misure speciali. Ovunque si trova che i figli dei ricchi, degli istruiti, dei dirigenti e dei funzionari statali dei più alti gradi scelgono i « canali » educativi che aprono le più ampie possibilità. Nelle società più povere, una specie di analisi intuitiva dei costi-benefici convince i più sfavoriti che non possono rinunciare all'assistenza dei loro figli durante il tempo che occorrerebbe per completare la scuola. A un livello un po' più sviluppato, i giovani di classe contadina e operaia possono esser mandati ai corsi tecnici e professionali, i cui vantaggi appaiono evidenti, ma non alla istruzione superiore, che è meno compresa, e che in realtà è la via di accesso alle professioni.

Sorge anche un altro tipo di problema. Una forma di imitazione dà come risultato in alcuni paesi un grosso investimento nell'istruzione superiore, o anche nell' istruzione tecnica ad alta specializzazione prima che la struttura dell'industria e la professionalizzazione siano tali da poter assorbire i diplomati. Dato che i titoli guadagnati con tale sistema non danno accesso ai benefici che ci si aspettava, il processo non è redistributivo e ha ripercussioni politiche negative. Per di più le persone che potrebbero e dovrebbero qualificarsi in specializzazioni necessarie allo sviluppo vengono così deviate verso una direzione errata.[4]

Sanità. Le generalizzazioni di Richard Titmuss riguardo all' Inghilterra sembrano riflettere gran parte della situazione che si verifica anche nei paesi meno sviluppati:

> « Abbiamo appreso da un'esperienza di 15 anni di servizio sanitario che i gruppi a più alto reddito sanno come fare l'uso migliore del servizio; tendono a ricevere più cure specialistiche, occupano più letti negli ospedali con attrezzature e personale migliori; vengono sottoposti agli interventi chirurgici più perfezionati; hanno un migliore servizio ostetrico; hanno maggiore facilità ad ottenere aiuto psichiatrico e psicoterapia rispetto ai gruppi a basso reddito particolarmente rispetto a quelli privi di istruzione ».[5]

Alcuni studi dimostrano che le persone più bisognose aspettano più a lungo prima di andare dal medico, si affidano di più ai servizi ambulatoriali, e possono anche essere fra gli ultimi a esser raggiunti dalle misure universali di sanità pubblica (i medici, a esempio, si concentrano nelle parti più ricche di un paese e nelle città più sviluppate). Una spinta più energica a creare una rete sanitaria di base e ad assicurare un minimo di servizi è venuta dalla necessità di svolgere e sostenere i risultati di campagne di massa per sradicare le malattie contagiose.

Sicurezza sociale e assistenza. Il ruolo redistributivo della sicurezza sociale dipende moltissimo dai rischi coperti, dalla misura in cui il sistema è basato sui contributi, dall'uso di « tests » sui mezzi di sussistenza e da una serie di altre condizioni.[6] Nei paesi in via di sviluppo, dove solo una parte della forza-lavoro più qualificata può esser coperta dagli schemi della sicurezza sociale, e dove i contributi pubblici non ci sono, tali programmi hanno una

---

[4] Per una elaborazione e una documentazione relativa a tutta questa sezione, v. il testo e le note in: United Nations, « Social Policy and the Distribution of Income in the Nation » e « Report of the Group of Experts on Social Policy and the Distribution of Income in the Nation ». V. anche: Gunnar Myrdal, *Asian Drama,* 3 volumi (New York: Twentieth Century Fund and Pantheon Books - edizione economica), 1968.

[5] Titmuss, « The Role of Redistribution in Social Policy », p. 19.

[6] V.: « Income Redistribution through Social Security in Western European Countries » (Geneva: International Labor Office, 1966, ciclostilato). Un recente rapporto sulla situazione americana si trova in: Robert J. Lampman, « Transfer and Redistribution as

influenza limitata. L'assistenza pubblica basata sul « test » dei mezzi disponibili dall'assistito, sugli assegni familiari o per i figli, collegati o no al bisogno, e su vari schemi di sussidio in natura (refezioni scolastiche, distribuzione di generi alimentari alle famiglie) relativi a tali programmi hanno fra i due sistemi il più grande influsso redistributivo. Anche se « prendono a bersaglio » proprio i più bisognosi, tali programmi portano il peso dell'onta e della potenziale privazione dei diritti, che si accompagna frequentemente ai programmi con « tests dei mezzi » in paesi in cui l'individuo bisognoso di tale aiuto è definito dal sistema motivazionale come in un certo senso disadattato e, forse, moralmente biasimevole per la sua situazione.

Servizi sociali. I servizi non in denaro come gli asili diurni per l'infanzia, la fornitura di pasti a domicilio agli anziani, l'aiuto domestico per i malati o i vecchi, i programmi specializzati per i giovani, il segretariato sociale, i corsi di economia domestica, eccetera, sono misure redistributive relativamente modeste, se misurate in termini fiscali imputando il valore a ciò che viene utilizzato da chi li riceve. Dal punto di vista dell'utente a basso reddito, tuttavia, tali servizi possono significare la differenza tra il tenere a casa un vecchio genitore o metterlo in ospizio, lasciare un bambino all'istituto o averlo a casa mentre la madre lavora, acquistare cibo nutriente o continuare abitudini alimentari dannose. Così il calcolo monetario di per sé non fa capire da solo quale sia il significato di tali servizi per il livello di vita.

Nel programma della lotta alla povertà in America, lanciato nel 1964, il concetto dei « programmi di apertura delle possibilità » fu introdotto per indicare quali erano i servizi sociali, di ampia concezione, atti a facilitare la mobilità sociale dei poveri. La formazione professionale, il segretariato, i programmi sanitari correttivi, e le soluzioni adottate per l'assistenza all'infanzia furono organizzati apposta e resi disponibili in un modo calcolato per contribuire alla mobilità sociale. In tali circostanze, naturalmente i servizi sociali sono una forza potente per rendere egalitarie le possibilità di sviluppo delle persone e, se coronati dal successo, hanno conseguenze finali significativamente redistributive.

Visto che i dati di cui disponiamo indicano che, perfino attuando tali programmi i cittadini più poveri e sfavoriti possono continuare ad esserlo mentre chi è un po' o molto al di sopra di quel livello può continuare ad avere dei vantaggi, dovrebbe esser utile a questo punto volgersi a una categoria redistributiva finale, che non rappresenta un « settore », ma una prospettiva organizzativa.

Social Process », in: Shirley Jenkins (a cura di), *Social Security in International Perspective* (New York: Columbia University Press, 1969).

L'ORGANIZZAZIONE PER UTILIZZARE E PER FORNIRE I SERVIZI

Gli studi disponibili documentano la misura in cui l'investimento nei settori sociali non è necessariamente redistributivo.[7] I servizi sanitari possono essere istruiti solo per essere usati in maniera differenziata dai vari gruppi sociali, con particolare svantaggio dei più poveri. Gli investimenti edilizi possono contribuire in gran parte a venir incontro alle necessità della classe media. I programmi educativi possono sperimentare forti percentuali di abbandono da parte dei più poveri, mentre i più favoriti continuano a godere i benefici dell'aumento dell'investimento pubblico. Invero tale investimento può servire solo a sollevare il peso della spesa per l'educazione privata di chi già l'acquista, e non a dischiudere opportunità a chi è al di sotto del livello minimo di risorse. Similmente, i programmi di riqualificazione professionale, di igiene mentale e di consulenza familiare possono essere strutturati, localizzati o condotti in modo da escludere chi ne ha maggiormente bisogno.

Queste generalizzazioni non descrivono necessariamente il modello più comune, ma i dati disponibili suggeriscono che descrivono una situazione non rara. Quindi aggiungiamo alla lista delle strategie redistributive una categoria che va in una dimensione un po' differente: cioè i meccanismi per assicurare l'accesso al servizio e alle attrezzature. In altre parole, a parte la creazione di nuove politiche e programmi, si ottiene una redistribuzione e si aiutano certi gruppi della popolazione a raggiungere certi minimi socialmente definiti anche organizzando le cose in modo da facilitare l'accesso ai diritti, benefici, servizi già stabiliti e il riconoscimento dei titoli necessari per ottenere il servizio, e inoltre in modo da assicurare la reale prestazione e uso del servizio voluto:[8]

- misure per il reperimento di casi, in senso analogo a quanto viene fatto nel campo della sanità pubblica;
- servizi di consulenza e di informazione, di solito su base territoriale di quartiere;
- servizi di difesa legale del singolo cittadino del tipo sperimentato la prima volta nei programmi di quartiere della « guerra alla povertà »;
- servizi legali per il quartiere e programmi di assistenza legale;
- provvedimenti per i ricorsi amministrativi, l'« ombudsman » (nel senso svedese), e altri tribunali speciali per proteggere i diritti individuali;
- strategie per sviluppare gerarchie di servizi sociali a livello di quartiere, distretto, città e regione in modo tale da assicurare l'uso efficiente delle risorse, un adeguato coordinamento dei programmi, l'integrazione dei servizi connessi, e le prestazioni ai singoli utenti.

---

[7] V. il cap. X. V. anche: Alfred J. Kahn, « Perspectives on Access to Social Services » (London: National Citizens' Advice Bureau Council, in corso di pubblicazione, 1969).

[8] V. il capitolo X.

Fra gli accorgimenti che vengono discussi frequentemente ci sono anche l'adattamento del servizio che si vuole offrire alle esperienze e alle caratteristiche particolari degli utenti che si intende servire, e l' offerta di quote, requisiti di ammissione, o impieghi speciali ai gruppi meno favoriti come modo di accelerare la redistribuzione e il raggiungimento di un' eguaglianza di occasioni di successo.

Il problema della redistribuzione si allaccia ad un altro problema di politica sociale, talvolta designato come la questione dell' equilibrio fra la spesa pubblica e quella privata — o dell'assegnazione di un personale insufficiente ai servizi a pagamento ovvero a quelli pubblici. Un altro modo di porre la questione si riferisce al reddito da lasciare a disposizione dei privati rispetto ai fondi da investire per migliorare i servizi pubblici, problema di cui abbiamo già parlato discutendo dei servizi di utilità sociale. Nei paesi in via di sviluppo spesso il dibattito sulla pianificazione si concentra non su come controllare la disponibilità delle risorse ma verso quale direzione bisogna impegnarsi, cioè sulla crescita economica oppure sull'« investimento umano »: una dicotomia che è spesso messa in discussione.

Dietro parte del dibattito politico che sorge dalle proposte di redistribuzione ci sono due concezioni dello Stato e del suo diritto a disporre delle risorse. La posizione « espansionista » prenderebbe in considerazione elementi quali l'uguaglianza e l'efficienza per decidere che cosa lo Stato deve fare da solo e che cosa deve incoraggiare il settore privato a fare attraverso agevolazioni e deduzioni fiscali. Un punto di vista più restrittivo considera la sfera d'azione dello Stato sottoposta a vincoli ben chiari: il resto è « zona libera » che non deve esser manipolata indirettamente. I sostenitori di ambedue le opinioni concordano nell'idea che i meccanismi adottati dallo Stato hanno importanti conseguenze.

E' evidente da tutto quello che è stato detto che la strategia redistributiva richiede venga affrontato al più presto il problema dell' « universalità » rispetto alla « selettività » al quale ora rivolgeremo la nostra attenzione.

UNIVERSALITA' - SELETTIVITA'

Nessun problema di politica sociale fu più ampiamente dibattuto in Inghilterra nel 1967-68 di quello conosciuto come la questione « universalità-selettività ». William Beveridge lasciò agli inglesi una tradizione di provvedimenti di tipo universale. Il sistema di previdenza sociale avrebbe raccolto da tutti le quote base ed erogato i benefici base: era questo un fondamento di protezione minima sul quale si doveva costruire. I sindacati e il partito la-

burista si opposero al « test dei mezzi di sussistenza »* perché avvilente e perché negava il concetto dell'universalità del servizio. Tuttavia, quando il partito laburista si trovò di fronte al problema finanziario e desiderò aumentare i benefici, lanciò lo slogan della selettività e di nuovi complessi e non umilianti « test dei mezzi ».

Con il passare degli anni Titmuss ha sostenuto i servizi universali ed ha avvertito che

> « I sistemi di servizi statali destinati unicamente agli indigenti e operanti nel contesto di potenti organizzazioni di servizio sociale finanziate da privati, tendono a diventare sistemi con uno standard basso. Finché possono occuparsi del reclutamento per l'istruzione, le cure mediche e altri servizi, tendono a reclutare il peggior personale, dal quale dipende in così grande misura la qualità del servizio ».[9]

Contribuendo all'acceso dibattito pubblico del 1967, Titmuss ha dimostrato la complessità di ogni sforzo tendente a stabilire un equo « test dei mezzi », coerente con un impegno « socialista » di politica sociale per l'uguaglianza, la libertà, e l'integrazione sociale. In teoria, si potrebbe immaginare uno strumento adatto per alcune persone al momento della sua invenzione, e capace di raggiungere i fini ricercati. Tuttavia, non sarebbe mai possibile adeguare costantemente il contenuto, il raggio, le caratteristiche e la frequenza di tali « tests » al tipo di servizio, al tempo disponibile, ai mutamenti strutturali della famiglia, e alle questioni morali, di valore e di politica che sorgono periodicamente.

Per esempio, un approccio equo non richiede forse delle risposte ragionate a questioni di questo tipo:

1) Gli uomini e le donne che convivono assieme, dovrebbero avere un vantaggio finanziario nei confronti delle coppie sposate?
2) Gli uomini che non lavorano devono passarsela meglio di chi lavora (problema del freno al rialzo dei salari)?
3) Chi ha un reddito non da lavoro deve essere avvantaggiato rispetto a chi ha un reddito da lavoro?
4) Quelli che danno via ai parenti le loro disponibilità di capitale dovrebbero ricevere un trattamento più favorevole rispetto a quelli che non lo fanno o non hanno tali possibilità?

---

* Si tratta degli accertamenti compiuti dagli enti di assistenza pubblica per appurare le fonti possibili di reddito dell'assistito e l'entità dei suoi bisogni minimi. I sussidi vengono concessi in base a questi accertamenti, a integrazione del bilancio (compilato dall'operatore sociale in base alle indicazioni che gli vengono fornite dalle indagini svolte e dall'assistito stesso) e sono soggetti a periodiche revisioni, pena la decadenza del sussidio *(N. d. T.)*.

[9] Richard M. Titmuss, « Choice and "The Welfare State" » in: *Commitment to Welfare* (New York: Pantheon Books, 1968), p. 143. Nathan Glazer vede l'inadeguatezza del programma di edilizia pubblica degli Stati Uniti nel fatto che era inteso solo come programma per i « più poveri ». V.: « Housing Problems and Housing Policies », *The Public Interest*, No. 7 (Spring, 1967), pp. 21-51.

5) I risparmiatori devono esser penalizzati rispetto agli altri?
6) Le mogli devono esser incoraggiate o scoraggiate, penalizzate o no se vogliono andare a lavorare?
7) Le famiglie devono esser incoraggiate o scoraggiate a tenere a casa vecchi parenti, bambini mentalmente ritardati, altri parenti inabili?
8) I tests sui redditi e le spese debbono trascurare le disponibilità di capitale, la proprietà di un'abitazione, i trust discrezionali, i contratti educativi, le polizze di assicurazione, gli interessi reversibili, i benefici addizionali, le somme in contanti esenti da tasse, le operazioni azionarie a premio, le retribuzioni in natura per il lavoro prestato, ecc.?
9) Chi sciopera, o chi rifiuta il lavoro, o chi è in prigione deve esser trattato differentemente da chi non è in queste situazioni?[10]

Altri sostengono che forse un test dei mezzi è possibile e utile, ma solo se applicato a tutti i livelli della scala sociale. Perché no un « test dei mezzi », si domandano, per gli appartenenti alle categorie di reddito al di sopra della media che beneficiano delle riduzioni delle tasse sul reddito inglesi e dell'assicurazione ipotecaria sulla casa?

Titmuss ammette i bisogni differenziali e il problema dei costi. Ci sono priorità nell'assegnazione delle risorse. Sulla base di un'infrastruttura di servizi universali, vorrebbe considerare una selettività fondata non su un « test dei *mezzi* » (individualizzato) ma su un test dei *bisogni* (« servizi e benefici selettivi, prestati come diritti sociali, in base a certe categorie, gruppi e aree territoriali »). Gli americani ricorderanno come possibili strumenti i programmi di ricostruzione di certe zone o i programmi speciali di sviluppo per l'infanzia (*Head Start* per i meno privilegiati). I tests di « bisogni » in effetti diventano un processo valutativo che cerca di classificare, non di giudicare, e che apre la porta a quelli che abbiamo chiamato i servizi individuali. Nel sottolineare come essi si distinguano dagli avvilenti e — almeno nel passato — offensivi « tests dei mezzi », Titmuss mostra il dibattito universalità-selettività in tutta la sua complessità.[11] E' ancora da dimostrare, tuttavia, che un test di bisogni per offrire servizi speciali ai gruppi meno favoriti e forse socialmente impopolari non porterà alcuna delle conseguenze di un « test dei mezzi ». Né, evidentemente, anche nella società più egalitaria, sarebbe finanziariamente o politicamente possibile lasciar perdere completamente la selet-

---

[10] Richard M. Titmuss, « The Pratical Case Against the Means-test State », *New Statesman*, 74, No. 1905 (September 15, 1967) pp. 308-310. Apparso anche nel suo *Commitment to Welfare*, pp. 113-123.

Le distinzioni sono raffinate e si passano in rassegna le implicazioni per l'educazione, il mantenimento del reddito, la salute, la casa e i campi connessi nell'ambito di un rapporto per una conferenza. V.: *Social Services for All* (London: The Fabian Society, 1968). Mike Reddin elenca oltre 1700 differenti schemi locali basati su test dei mezzi messi poi in opera nell'educazione, negli asili diurni per l'infanzia, ecc. a p. 8.

[11] Titmuss, « The Pratical Case... ».

tività dei « tests dei mezzi » in tutti i campi a favore di benefici sociali universali disponibili per tutti, a prescindere dal bisogno.

Di fronte ai problemi finanziari, il Governo laburista inglese riconsiderò la soluzione della selettività all'inizio del 1968, mentre parecchi altri governi europei decisero di aggiungere tests di reddito alla determinazione dei requisiti per ricevere i servizi sociali gratuiti, distaccandosi così dalla loro posizione favorevole al servizio sociale universale, sotto pressioni economiche. Mentre rimangono forti le premesse universalistiche, il dibattito appare lungi dall'esser concluso.

Nella lotta alla povertà degli Stati Uniti degli anni '60, una strategia selettivista portò al centro dell'attenzione un dibattito del genere: i programmi per « i poveri » potevano diventare non umilianti ed essere efficaci, o lo stesso concetto era di per sé contraddittorio? Si doveva cercare rapidamente di unire le iniziative speciali della lotta alla povertà con gli operatori e i programmi « normali » di servizio sociale? Non era invece necessario questo di fronte alla speciale attenzione dedicata ai problemi e alle circostanze di vita della popolazione più svantaggiata nei programmi per la manodopera, l'istruzione, l'assistenza all'infanzia, lo sviluppo agricolo e altri simili della guerra alla povertà? Diventavano quasi inevitabilmente dei programmi « di seconda classe », o la selettività poteva proteggere e assicurare l'accesso e la partecipazione al processo politico degli utenti appartenenti ai gruppi meno favoriti? Tale partecipazione avrebbe neutralizzato l'aspetto umiliante e tutelato la qualità del servizio?

Il problema della selettività fu discusso a proposito di questi temi negli Stati Uniti durante i dibattiti sulla guerra alla povertà — ma solo in parte — dato che finì per intrecciarsi con le pressioni burocratiche dei vari dipartimenti aventi responsabilità operative, perché fossero unificati i programmi per tutti per la manodopera, la formazione professionale, l'istruzione, e i servizi sociali generali sotto la direzione diretta di tali dipartimenti, per ragioni di efficienza e di potenziale efficacia. Anche gli Stati Uniti si trovano ad affrontare la loro versione del problema finanziario. Non può essere, domandano certi propugnatori della selettività, che tenendo duro con l'idea della universalità, si potrà combinar poco a causa dei costi? Si solleva la questione dell'istruzione superiore. Il presalario generalizzato per l'istruzione superiore può esser di gran lunga troppo costoso per esser contemplato, in un'epoca in cui si può fare molto per i più poveri attraverso borse di studio, prestiti, e possibilità di lavoro a tempo parziale, anche se ciò richiede un « test dei mezzi ». L'umiliazione diminuisce se la maggior parte delle borse di studio universitarie richiedono l'accertamento delle condizioni economiche dei genitori, ad ogni livello.

I dibattiti del 1968 sulla sicurezza del reddito trattarono una questione

simile in riferimento agli assegni per i figli. Un programma universale è attraente e costoso. E' possibile inventare dei sistemi (un piano di trattenute) per ricavare questi sussidi automatici a spese della più ampia percentuale di famiglie che possono farne a meno, pur conservando il vantaggio di offrire un diritto non umiliante e uguale per tutti? O la logica dei costi domanda un programma di « tests dei mezzi »?

Insomma, il dibattito non si è risolto e nel processo con cui si sviluppa la politica sociale continuiamo a trovarcelo di fronte ovunque. Per coloro che vorrebbero aiutare i poveri, non umiliarli o punirli, esso si riduce a trovare un equilibrio fra la *solidarietà,* un concetto francese per indicare il rifiuto a relegare delle persone in una categoria povera e sfavorita, e le *preferenze,* cioè il desiderio di indirizzare le risorse, che sono limitate, e di assicurarne la distribuzione dove è più necessario.

FORMULAZIONE DI QUESTIONI RILEVANTI PER LA POLITICA SOCIALE

Per decidere in linea di principio sul problema universalità-selettività ci sono ancora molte cose da considerare. Cerchiamo di avere dei « servizi abbastanza buoni per ogni americano » — l'essenza dell'universalità — inventando nello stesso tempo criteri o procedure non umilianti per poter applicare una scala di priorità, come è inevitabile. Gli autori che abbiamo già citato offrono le seguenti possibili definizioni di problemi, cui rivolgiamo la nostra attenzione in maniera più completa in altre parti di questo volume riferendoci a categorie quali « fornitura del servizio », « personale », « coordinamento » e « integrazione »:[12]

- come mantenere un equilibrio in particolare fra il *trattamento preferenziale* e i servizi per le persone affette da minorazioni gravi in modo da aiutarle a rimediare alle loro deficienze e a superare gli svantaggi, e i *servizi aperti a tutti* che non comportano una diminuzione della dignità personale;
- come equilibrare l'uso dei meccanismi *di mercato* e quelli *non di mercato* per assegnare le risorse, nel riconoscimento che il mercato massimizza le scelte ma permette lo sfruttamento, e lascia alcuni consumatori « deboli » alla mercè di chi ha pochi scrupoli;
- come pesare le considerazioni di *efficienza* e di economia, da una parte, e di *priorità sociali,* dall'altra;
- come scegliere fra un *minimo garantito* a un livello che risponda ai bisogni fondamentali di sussistenza, e uno *« standard »* che aiuti a difendere il livello di vita acquistato dalle persone in genere sotto il profilo economico durante la loro piena partecipazione alle attività produttive;

---

[12] V. nota 1 di questo capitolo.

- come scegliere, interpretando il termine di eguaglianza fra permettere che « l'eguaglianza delle opportunità » diventi *« lo stesso programma* per tutti » oppure offrire *diversi mezzi* attraverso i quali le persone possano rivelare e sviluppare le loro ineguali capacità;
- come mantenere un equilibrio fra « mezzi » e « fini » organizzando i servizi o fra il *mantenimento del sistema e delle delimitazioni,* da un lato, e *l'orientamento verso il compito,* dall'altro;
- come equilibrare *specializzazione,* competenza e la relativa frammentazione del servizio, da un lato, e un'attenzione umana e sociale sull'*« intera » persona o famiglia,* dall'altro;
- come equilibrare quindi, all'interno delle molte professioni interessate, le attività *generiche e centrate sulla famiglia con quelle specialistiche;*
- come organizzare i sistemi di prestazione dei servizi a differenti livelli che si mantengano in un rapporto equilibrato fra i servizi generali *e integrativi,* da una parte, e i *servizi specializzati,* che si accoppiano a scarsità di risorse, dall'altra.

La descrizione fatta da Titmuss di tre « tipi di azione sociale », può servire a destare l'attenzione di chi pianifica le linee direttrici di una politica sociale verso ulteriori opportunità e possibilità, e cioè:

Servizi sociali, che consistono in provedimenti per la soddisfazione collettiva di certe categorie di bisogni: quelle descritte prima, più il mantenimento del reddito, così come Titmuss usa questo termine.

Previdenze fiscali. Ciò significa l'uso del sistema fiscale per raggiungere obiettivi sociali, compresi assegni per le persone a carico, certe deduzioni come quelle per l'istruzione, ecc.

Previdenze occupazionali. Il termine designa i benefici industriali addizionali, definiti in senso largo, comprese le pensioni, che sono in fin dei conti a carico di tutta la popolazione se il datore di lavoro acquista attraverso di esse uno sgravio fiscale, o se diventano un sostituto di provvedimenti pubblici sociali.

Fu in realtà la sua analisi delle previdenze in campo fiscale e occupazionale che per prima permise a Titmuss di rilevare come lo Stato del benessere potesse star facendo di più per le classi medie e alte che per quelle economicamente disagiate. Riferendosi, negli Stati Uniti, a una varietà di compensazioni per mancata produzione, effettuate con denaro pubblico, in specie ai « profitti agricoli che provengono dall'acquisto da parte dello Stato e dalla distruzione di prodotti agricoli nonché dalla cassa integrazione guadagni in agricoltura », Lampman ha fornito un quadro più realistico dell'ampiezza degli attuali trasferimenti di reddito negli Stati Uniti, e ha messo in risalto il campo di scelte che si trova di fronte il pianificatore sociale.[13]

---

[13] Lampman, « How Much Does the American System of Transfers... ».

L'analisi fatta da Martin Rein, insieme a S. M. Miller, dei « dilemmi della scelta » rappresenta un tentativo iniziale assai ampio di sistematizzare la pianificazione della politica sociale.[14] Riferendosi specificamente al problema della povertà, gli autori descrivono sei possibili strategie di intervento che, come si riconoscerà, rientrano largamente (ma con un « taglio » un po' differente) nelle nostre categorie dei livelli di intervento. Si riferiscono a:

— *servizi civili:* i nostri « servizi sociali generali »;
— *investimenti in capitale umano:* di nuovo, i nostri « servizi sociali generali »;
— *trasferimenti* - compresi nel nostro schema;
— *riabilitazione* - i nostri « servizi di assistenza individuale »;
— *partecipazione* - un metodo, non una categoria a nostro parere;
— *misure economiche* - il contributo della pianificazione sociale alle politiche economiche, nei nostri termini.

Le mete dell'azione sociale, secondo questi autori, si possono compiere in uno o più di questi modi ed è essenziale chiarirle per poter scegliere fra diverse possibilità. Ancora, in riferimento al problema della povertà, si possono considerare come mete: il decoro sociale (si dovrebbe perseguire non solo la libertà dal bisogno, ma anche una certa piacevolezza nelle condizioni di vita), l'eguaglianza (la redistribuzione è essenziale); la mobilità (i programmi dovrebbero assicurare che la futura posizione sociale della gente dipenda dal merito, non dalla situazione della famiglia); la stabilità sociale (i programmi non sono soddisfacenti, agli occhi di alcuni, se non recano un contributo anche al controllo sociale, « incoraggiando una condotta che si conformi a valori sociali ampiamente accettati »); l'assorbimento nella vita sociale (l' aiuto economico non basta, ci deve esser contemporaneamente un sostegno alla partecipazione sociale e politica); la stabilità e la crescita economica (la soluzione del problema della povertà deve esser tale da contribuire alla crescita economica; si deve espandere la « domanda effettiva dei poveri »).[15]

L' analisi delle strategie programmatiche, se congiunta con le possibili mete, fornisce a Rein e Miller una formulazione di quattro *problemi di politica sociale* che un pianificatore si trova ad affrontare. Non facciamo altro qui che indicare quel che è compreso in ciascuno di essi:

Effetti multipli degli investimenti. E' un problema tecnico-razionale e una questione politica: in realtà, a quale categoria di intervento appartiene un possibile programma, che tipi di effetti si possono considerare? Ci si

---

[14] Rein e Miller, « Poverty, Policy and Purpose: The Dilemmas of Choice », *op. cit.*
[15] *Ibid.*, pp. 35-38.

aspetta che un pianificatore non solo proponga una politica, ma sappia cosa attendersi da essa e perché.

Efficacia. Il pianificatore deve chiedere che l'efficacia delle politiche e programmi proposti sia provata: ciò costringe a scegliere fra i livelli e tipi di mete.

Coerenza. Programmi isolati o spinte politiche non coordinate non possono esser efficaci. Così la formazione professionale deve esser legata alle possibilità di lavoro, i servizi di riabilitazione a provvedimenti per la reintegrazione nella comunità. Dove non si può ottenere un coordinamento, gli indirizzi generali o i programmi che vengono proposti diventano un cattivo investimento. Questa categoria è grosso modo equivalente a ciò su cui abbiamo insistito chiamandolo « *metodo basato sui sistemi* ».

Conflitto di valori. Qui Rein e Miller introducono un argomento che abbiamo discusso nel capitolo IV. Nel considerare le strategie di intervento e le mete che vi si collegano, si debbono analizzare i mezzi e i fini in termini di implicazioni di valore, ed esplorare la potenza delle posizioni di valore e le priorità loro assegnate.[16]

Come fa Titmuss nelle sue definizioni delle caratteristiche essenziali dello Stato del benessere, anche questi autori richiamano l'attenzione del politico sulla necessità di stabilire a un certo punto un equilibrio tra i programmi di *consumo* e quelli di *investimento.* Mentre, al limite, i confini fra i due concetti sono chiari (denaro per la refezione scolastica o capitali per la costruzione di scuole), la classificazione stessa, nella maggior parte dei casi, diventa questione di punti di vista. I bilanci stanziati per la scuola o per il doposcuola possono essere spese di consumo in un certo senso (la vita delle persone ne è arricchita), ma di investimento in un altro (le persone contribuiscono più efficacemente all'economia). Nondimeno la categorizzazione è utile dato che il pianificatore è invitato a curare che ci sia una proporzione di investimenti sufficiente a venir incontro alle future richieste di produttività e manodopera in molti campi. L'investimento implica la « gratificazione differita » delle pressioni consumistiche immediate; si diventa sospettosi riguardo alle cosiddette decisioni di investimento se tutte riflettono pressioni di gruppi di interesse per realizzazioni a breve termine e non sembrano richiedere una gratificazione ritardata o diminuita. D'altro lato quando si richiede che le attuali generazioni paghino il prezzo di un « consumo ritardato » per il bene comune, si vuol sapere chi ha preso questa decisione, e come, e se i pretesi investimenti ci sono realmente.

Questi dunque sono altri esempi di possibili punti fermi della politica sociale nel processo di pianificazione. Dietro ad essi ci sono gli impegni dello

---

[16] *Ibid.*, pp. 39-56. Le interpretazioni sono mie.

Stato del benessere verso l'egalitarismo, la massima libertà di scelta e il sostegno all'innalzamento della persona umana. Tuttavia il discernimento accumulato in campo sociale, non ci porta automaticamente da tali mete a fare scelte precise fra alcune delle possibilità indicate prima né a determinare quali siano le « combinazioni » note per un dato contesto di pianificazione. Il pianificatore deve affrontare tali problemi daccapo in ogni contesto, sperando ogni volta sia di risolvere i suoi problemi immediati, che di contribuire ad aumentare un'esperienza sommamente necessaria.

Si riconoscerà che in questa sezione il nostro discorso ha oscillato fra due poli. Da un lato si presentano alla nostra scelta certe questioni fondamentali di politica sociale che sembrano fondersi con la definizione degli scopi da perseguire (universalità, uguaglianza, redistribuzione). Dall'altro, ci troviamo di fronte a problemi che si riferiscono ai programmi e alla loro amministrazione (ad esempio tipi di coordinamento e di strategie per la prestazione dei servizi sociali). Apparirà chiaro che le varie politiche sociali devono affrontare livelli diversi di generalizzazione, e che le scelte raggiungono gradualmente un livello tale da offrire una guida sufficientemente particolareggiata da fornire i parametri per la programmazione.

PARAMETRI DI PROGRAMMAZIONE

Lo scopo di questa sezione, in cui discutiamo del ponte fra politica e programmazione, si comprende meglio riferendosi al lavoro di Eveline M. Burns. Nell'introduzione al suo volume sulla sicurezza sociale, la Burns nota di avere avuto presenti due obiettivi:

Primo: « ... identificare le questioni principali sulla natura dei programmi di sicurezza sociale alle quali deve rispondere ogni comunità che desideri garantire, attraverso gli strumenti di governo, una misura di sicurezza economica a tutti o alcuni dei suoi membri ».

Secondo: « ... indicare alcune delle considerazioni più importanti che debbono essere tenute presenti e valutate rispondendo a tali questioni ».

Il primo obiettivo della Burns è di sviluppare, in particolare per i programmi di sicurezza sociale, una serie di dimensioni attinenti alla politica sociale lungo le quali si debbono compiere le scelte. Il suo lavoro illustra così, in dettaglio, e in un campo solo, il tipo di processo che abbiamo descritto nel capitolo precedente, sebbene il particolare modello impiegato sia suo.

La seconda classe di obiettivi approfondisce la nostra comprensione delle dimensioni attinenti alla politica sociale, e chiarisce come avviene il passaggio alla programmazione. Infatti distinguendo le possibili scelte e poi spie-

gando in che modo i vari elementi della risposta programmatica sono in riferimento a tali scelte, la Burns ci conduce lontano nella comprensione di come essa organizzerebbe il lavoro di programmazione e di amministrazione. In una sua opera precedente essa illustra con maggiori dettagli il collegamento delle decisioni di programmazione con la politica sociale.[17]

Il modello della Burns è qui presentato sotto forma di uno schema delle quattro sezioni principali del suo volume generale, « *Social Security and Public Policy* », con i titoli dei capitoli relativi e una scelta di parecchi sottotitoli, ma i corsivi sono miei:[18]

A. *Decisioni sulla natura e l'ammontare dei benefici della sicurezza sociale e condizioni che ne regolano l'ottenimento.*
   - Cap. 1 - Benefici relativi al *bisogno*
   - Cap. 2 - Benefici relativi ai contributi
   - Cap. 3 - Benefici relativi ai *guadagni precedenti*
   - Cap. 4 - Garanzie del reddito e *disponibilità a lavorare*
     - Controlli insiti nella distribuzione di benefici *
     - Controlli a mezzo di condizioni relative all'ottenimento di benefici *
   - Cap. 5 - La portata dei programmi di sicurezza sociale sul sistema familiare

B. *Decisioni sui rischi dei quali la società si assume la responsabilità.*
   - Cap. 6 - Rischi per la continuità del reddito: *età cronologica o pensionamento*
   - Cap. 7 - Rischi per la continuità del reddito: *disoccupazione o inabilità prolungate*
   - Cap. 8 - Rischi per la sufficienza del reddito: *costi delle cure mediche.*

C. *Decisioni sul finanziamento di programmi di sicurezza sociale*
   - Cap. 9 - *Tipo di tasse* da riscuotere
   - Cap. 10 - Distribuzione dei *costi nel tempo*
   - Cap. 11 - Distribuzione di responsabilità finanziarie fra *differenti livelli di governo*
   - Cap. 12 - Metodi per compiere una divisione intergovernativa dei costi *.

D. *Decisioni sulla struttura e il carattere dell'amministrazione*
   - Cap. 13 - Problemi amministrativi *
     - Struttura organizzativa *
     - Cooperazione intergovernativa *
     - Sufficienza e qualità del personale amministrativo.

Appaiono subito evidenti parecchie cose. Primo, i problemi di politica sociale si manifestano a vari livelli di generalizzazione. Alcuni che si potrebbero affrontare in un tipo di situazione di piano sono accettati come dati prestabiliti in un'altra. Così la Burns presuppone una politica di sicurezza del reddito e di trasferimenti di reddito e comincia a quel punto. Abbiamo no-

---

[17] Eveline M. Burns, *Social Security and Public Policy* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1956. Le citazioni sono da p. ix. E il suo primo volume *The American Social Security System* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1949).

[18] Adattato da: Eveline M. Burns, *Social Security and Public Policy* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1956), per gentile concessione dell'editore.

tato la necessità a un certo punto di fissare un equilibrio fra diverse strategie, fra cui i programmi di trasferimento del reddito rappresentano uno dei metodi. Tuttavia, avendo deciso di sviluppare un programma di sicurezza sociale, rimangono dei problemi di politica sociale ad un altro livello: *rischi* da coprire, natura e ammontare dei *benefici*, metodi di *finanziamento*. Ognuno di questi è in effetti un campo politico molto complesso e richiede il suo modello analitico, come la Burns illustra assai bene. Quando questi problemi sono risolti, viene fuori il pianificatore a quel livello di guida nella politica sociale che facilita il passaggio alla programmazione. Nel caso dello schema precedente, gli asterischi (*) che abbiamo messo indicano sezioni dedicate interamente a questioni amministrative, ma ci sono altri esempi. Nella discussione al capitolo 3° sui « Benefici relativi ai guadagni precedenti », per esempio, il pianificatore è introdotto dalla Burns alle necessarie opzioni amministrative fra le quali si opererà una scelta se si adotta questo approccio generale. La discussione delle « Garanzie di reddito e disponibilità a lavorare » dà un ordine alle esperienze fatte con l'uso di controlli amministrativi per battere l'assenteismo. La rassegna dei « Rischi » delinea i possibili metodi tecnici e amministrativi per la determinazione di un vero pensionamento, e come differenti tipi di programmazione si potrebbero basare su differenti strategie politiche. Così un certo livello di benefici e un certo metodo per condurre tale politica possono effettivamente incoraggiare e obbligare a un pieno ritiro dalle forze di lavoro.

E' anche evidente che ci sono alcuni problemi di politica sociale che sono fondamentali e primari in alcuni contesti di pianificazione, e secondari in altri. Un'importante attività di pianificazione si potrebbe indirizzare alle relazioni fra settore pubblico e privato nei servizi sanitari, o a quelle intergovernative nell'organizzazione dell'assistenza all'infanzia. D'altro lato, un modello che comincia con alcuni dati e li considera come problemi di efficienza amministrativa per compiere politiche relative alle decisioni sui rischi, il finanziamento e i benefici, non consacrerà importanti energie alla questione delle relazioni fra settore pubblico e privato o a quelle intergovernative. E' in quest'ultimo senso allora che alcune questioni di politica sociale che in certi momenti meritano la massima attenzione nella pianificazione, diventano strumentali in altri. Sono qui chiamate parametri di programmazione per indicare che, quando in un processo di pianificazione si compiono decisioni generali e fondamentali, spesso si devono anche trattare problemi come quelli sottoelencati, così da passare il ponte che porta alla programmazione. In altri contesti ognuna di queste può essere la questione politica fondamentale.

La nostra elencazione qui sotto è impressionistica e copre parecchi campi. Riflette gli interessi attuali dell'azione sociale in America. Non è generale, né sapremmo come sviluppare un elenco generale a questo punto. E' evi-

dente ciò che essa deve alla Burns e agli altri autori citati nella prima sezione.

Notiamo brevemente alcuni parametri principali della programmazione, che *si riferiscono in gran parte alla pianificazione all'interno e fra l'uno e l'altro di quelli che si possono chiaramente riconoscere come settori « sociali »:*

Questioni dei requisiti necessari per ottenere i servizi. A favore di chi sono diretti i servizi e in base a quali diritti delle persone?

Questioni di beneficio. Con quale ampiezza e a che livello si devono fornire servizi e benefici?

Questioni di finanziamento. Chi pagherà, quando, con che grado di obbligatorietà?

Equilibrio tra il settore pubblico e quello privato. Quale deve essere la distribuzione delle responsabilità e la struttura dei rapporti fra il settore dei servizi pubblici e di quelli privati? In che misura ci si rivolgerà al mondo degli affari in mano ai privati per mettere in opera dei programmi o una nuova strategia alla fine degli anni '60? [19]

Equilibrio fra il settore confessionale e quello laico. Se prendiamo in considerazione il settore dei servizi privati, quale dev'essere la distribuzione delle responsabilità e la struttura dei rapporti fra i servizi confessionali e quelli laici?

Livelli di governo. Quali devono essere i ruoli, le responsabilità e le prerogative rispettivamente degli uffici federali, statali, locali, regionali e di altro tipo nello sviluppo della politica sociale, nella fissazione di « *standards* » nel finanziamento e nella messa in opera dei programmi? [20]

Finanziamento. Il finanziamento dal livello superiore di governo a quello inferiore deve avere la forma di *sussidi in blocco* (aiuto generale al bilancio) o *di categoria* (denaro per specifici programmi con controlli ben precisi?).

Strategia del personale. Qual è la principale strategia del programma per quanto attiene al personale: dare importanza al personale professionista, creare ampie opportunità per i cosiddetti non professionisti indigeni, fare sperienze pilota in nuove relazioni d'équipe, utilizzare al massimo i volontari, ecc?

Coordinamento, integrazione controllo delle responsabilità. Quanto sono essenziali il programma e *il coordinamento della politica, l'integrazione*

---

[19] Alan Pifer, « The Non-Governmental Organization at Bay, « *Annual Report Carnegie Corporation of New York 1966* (New York, 1966), pp. 3-15. V. anche: « Business and the Urban Crisis », che costituisce *Fortune*, LXXVII, No. 1 (January, 1968).

[20] Roland L. Warren sostiene la necessità di una ricerca sistematica in quest'area, notando che sappiamo poco delle reali conseguenze delle alternative, *The American Community* (Chicago: Rand Mc-Nally & Co., 1963), Capitoli 6 e 7.

del servizio, e il controllo delle responsabilità per gli obiettivi fondamentali ricercati?

Dimensioni temporali e di misura. Quali sono le possibilità di tempo per passare dalla politica al programma, dal lancio del programma alla messa in opera effettiva, dalla messa in opera alla valutazione e al « feedback »?

Con riferimento all'ultima voce, Whitney Young ha sostenuto che troppo spesso è stata adottata un'adeguata posizione per quanto riguardava le scelte politiche e sono stati creati gli strumenti legislativi, ma le mete sono state sovvertite da una programmazione su scala troppo piccola. A questo proposito l'autore guarda generalmente con sospetto ai programmi « dimostrativi » in quanto sono dispersivi.[21]

IL PREZZO DA PAGARE

L'analisi costi-benefici è già stata brevemente menzionata come un modo di compiere le scelte fra programmi o di trarre il massimo vantaggio dalla combinazione di diversi programmi o unità programmatiche. Ne discuteremo più sistematicamente in seguito nel capitolo IX. Descriveremo anche la programmazione di bilancio, particolarmente nella forma del PPBS. E' stato già chiarito che tali sistemi si trovano di fronte alla difficoltà di concettualizzare o quantificare i « benefici umani » e non eliminano problemi di valore e preferenze dal processo di pianificazione.

Al momento di sviluppare una linea politica, che è la fase del piano di cui ci occupiamo qui, i pianificatori si trovano di fronte a quello che è essenzialmente un problema politico: come creare i *criteri* per interpretare i risultati delle analisi sui costi-benefici o costi-efficacia, o per reagire ai risultati delle obiettive stime di costo di ognuna delle strategie politiche proposte. La questione si può porre semplicemente in questi termini: *che cosa siamo intenzionati a pagare per svolgere il compito?* Che prezzo in denaro o in conseguenze sociali meritano le nostre mete?

Qui si ha una chiara convergenza delle questioni sui valori-preferenze e delle indagini sulle realtà obiettive. A un certo punto i pianificatori devono sapere, attraverso l'interazione con le autorità esecutive, legislative, o altre aventi responsabilità politiche, che prezzo si può pagare o si pagherà. Anche questa è una delle dimensioni politiche dalle quali prende forma il program-

---

[21] Subcommittee on Executive Reorganization, Committee on Government Operations, U.S. Senate, *Federal Role in Urban Affairs* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967), Parte 14, p. 2944.

ma. Non è il prodotto solo dell'aritmetica. Costi, analisi e proiezioni ci dicono quel che si può sapere, ma considerazioni relative ai sistemi, preoccupazioni politiche, la politica fiscale e monetaria, e la pressione dei gruppi di interesse risolvono la questione dei costi. Nei termini di Meyerson e Banfield introdotti prima, non si può evitare « la riduzione del fine », attribuendo i relativi valori ai vari fini e mete, e poi scegliendo fra i fini che ci interessano. In questo processo si decide se il prezzo che si può pagare è quello che « ci si può permettere », quello che l'analisi mostra essere un investimento ottimale in questo settore, quello che l'impresa richiede, o un qualcosa di mezzo.

Non conosciamo attualmente nessun modo di concettualizzare pienamente questo aspetto relativo allo sviluppo di una politica sociale, salvo notare che i criteri fiscali e monetari e le pressioni dei gruppi di interesse non possono esser ignorati senza incorrere in una catastrofe finale, e che il loro equilibrio a un dato momento può essere un atto di arte politica. Si giustifica la menzione di questa considerazione nel contesto di un modello di pianificazione razionale solo per sostenere la necessità di considerare una serie di ipotesi circa il prezzo che si può pagare. L'équipe di pianificazione, che ovviamente deve avere una competenza sia nell'economia che nella scienza del comportamento, deve quindi passare a considerare le possibili conseguenze di ogni scelta lungo una serie di dimensioni socialmente significative, che vanno dal tasso di crescita aggregato e dall'equilibrio dei bilanci statali, fino alla stabilità sociale.

L'analista economico impiega il concetto di « costi di opportunità » per includere nella sua equazione redditi a cui rinunciamo, guadagni economici che cessiamo di avere, per dedicare personale, tempo e attrezzature a una data iniziativa. La questione del prezzo da pagare, posta come problema politico, deve fare attenzione ai costi-opportunità così come alle spese dirette. Il concetto del costo-opportunità, a sua volta, richiede di esser integrato in termini di un equivalente del *costo sociale*. L'intero problema politico quindi si può schematizzare così: per svolgere un dato compito, che costi diretti, costi-opportunità e costi sociali si sosterranno e quali sono le implicazioni di di questi limiti? La rarità di analisi del genere al momento attuale è un indicatore dell' incompleto sviluppo di gran parte della pianificazione sociale.

8

CONSIDERAZIONI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE

Il piano permanente, cioè la politica, deve essere trasferito dai princìpi generali nelle caratteristiche di un programma. Secondo le parole di un rapporto sul bilancio:

> « *I programmi sono piani divisi in fasi temporali per assegnare le risorse e per specificare i passi successivi richiesti per raggiungere gli obiettivi fissati.* Sono mezzi verso fini chiaramente definiti...
>
> *Gli obiettivi del programma sono i risultati particolari che devono essere raggiunti impegnando le risorse a mezzo di un piano.* Essi stanno alla base della susseguente definizione dei particolari mezzi organizzativi, legislativi, finanziari e procedurali richiesti dal programma stesso. (La sottolineatura è nell'orginale).[1]

La storia della legislazione nel campo dell'azione sociale contiene abbondanti esempi di atti legislativi o di piani generali che erano quasi senza difetto per quanto riguardava le linee politiche da seguire, ma che sacrificavano la maggior parte delle loro possibilità di raggiungere gli obiettivi per manchevolezze di programmazione. L'incompetenza, la trascuratezza e il sabotaggio amministrativo, uno per uno o tutti insieme, possono contribuire al blocco dei prodotti di un'accurata pianificazione. Sforzi mal coordinati possono annullarsi reciprocamente o causare sprechi e inefficienze. Un sistema di accantonamento di fondi oppure di bilancio che non venga diviso in diversi stadi con riferimento alle realtà operative può convertire un incisivo impegno politico in un sogno senza senso. D'altro lato una programmazione creativa spesso costruisce dei solidi successi operativi basandosi su miglioramenti alquanto modesti degli indirizzi di politica generale. Gli errori di programmazione costano non solo in termini operativi ma anche per quello che richiedono dal punto di vista organizzativo per disfarli. Come ha notato Hitch, è spesso più facile cambiare una politica — che coinvolge solo poche

---

[1] Committee for Economic Development, *Budgeting for National Objectives* (New York, 1966) p. 26.

persone al vertice — piuttosto che i programmi i quali possono esplicare immediatamente i loro effetti su migliaia di persone.[2]

Si mette qui l'accento sui *mezzi* per porre in pratica i princìpi generali. Come dice David Novick, un programma è « *una combinazione di attività per raggiungere un obiettivo finale* » (il corsivo è mio). E singole parti dei programmi sono spesso chiamate *progetti*. Malgrado esempi contrari e l'incostanza d'uso nella letteratura, il termine programmazione si preferisce qui in questo senso.[3] Ordine, costanza, ed equilibrio sono elementi essenziali da tenere in considerazione.

Il lavoro sociale professionale inevitabilmente mette in azione una politica in tutti i campi del settore sociale, sia che lo faccia intenzionalmente oppure no. Per esempio, la legislazione francese e dei Paesi scandinavi per la assistenza agli indigenti lascia gli assistiti a casa loro, nell'assunto che i parenti troveranno così più difficile sottrarsi alle loro responsabilità, cosa che non è permesso loro di fare.[4] I programmi americani per i malati mentali, come si sono sviluppati a metà del 19° secolo, permisero di isolare e respingere i malati gravi. Negli anni '60, si è messo in moto un tentativo di rovesciare tale tendenza.[5]

Il processo di pianificazione sociale rappresenta un tentativo di tradurre deliberatamente una politica in programmi e attività pratiche. Non è piccola impresa. Jawaharlal Nehru, commentando il Piano quinquennale indiano, diceva una cosa riferibile a molti affermando che « Non siamo affatto esperti nell'azione come lo siamo nel fare piani ».[6] Né, si potrebbe aggiungere, nel precisare i dettagli del programma che trasformeranno una meta generale in una particolare attività operativa.

Come indicato nell'ultimo capitolo, lo stato intermedio tra lo sviluppo di una politica e la programmazione include il fare attenzione a quello che abbiamo chiamato parametri della programmazione. Questi parametri definiscono i problemi di politica sociale che hanno immediato riferimento alla programmazione. In questo processo si compiono le scelte fra i livelli di intervento e la loro armonizzazione (se opportuno), fra i servizi universali e quelli particolarizzati (selettivi); fra le iniziative inter- e intra-governative,

---

[2] Charles J. Hitch, *Decision-Making for Defense* (Berkeley: University of California Press, 1965) p. 70.

[3] David Novick, « The Department of Defense », in: David Novick (a cura di), *Program Budgeting* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 86-87.

[4] T. H. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson University Library, 1965) p. 34.

[5] Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health* (New York: Basic Books, 1961).

[6] Citato da Albert Waterston, *Development Planning* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965), p. 334.

quelle private in genere e quelle confessionali; fra gli interessi per gli investimenti e per i consumi; fra trasferimenti di reddito, benefici sociali generali (i servizi sociali per tutti), servizi di assistenza individuale, e così via. Vengono elaborati i princìpi fondamentali per il finanziamento, per l'assegnazione delle responsabilità amministrative ai vari livelli di governo, e per l'uso o meno del mercato come meccanismo di distribuzione dei servizi. Soprattutto, si affronta chiaramente il problema se la meta e gli scopi debbano essere di redistribuzione, di livellamento, oppure più modestamente quello di assicurare un minimo vitale; e vengono fissati gli specifici obiettivi del programma.

Se è il caso, si adotta un modello operativo del sistema di azione sociale, che comprende alcune decisioni a proposito delle delimitazioni fra i vari campi. Poi si prepara la fase di sviluppo del programma. Ogni decisione politica deve esser tradotta in termini operativi. Bisogna elaborare i dettagli relativi all'estensione, alla divisione per fasi (programmazione nel tempo) e al personale. Si debbono poi specificare gli stanziamenti di bilancio.

Questa fase è tanto importante e impegnativa che, come si è indicato, alcuni la ritengono l'*intero* campo della pianificazione. Gli indirizzi generali, in questa visione, vengono dati dalle autorità politiche, dopo di che comincia il compito del pianificatore. Pur non essendo d'accordo che si possa trascurare la pianificazione degli indirizzi generali, dobbiamo nondimeno convenire sull'importanza e l'impegno propri di questa fase. Gli sviluppi del « sistema di bilancio - programma - pianificazione » (PPBS) e l' analisi costi - efficacia sono da soli dei grossi argomenti da considerare. In effetti, l'*intero campo dell'amministrazione diventa rilevante:* [7] la pianificazione esecutiva e la fissazione dei tempi; le decisioni che si riferiscono ai tipi di organizzazione; la struttura di « line » e di « staff », eccetera; quale personale impiegare e come perfezionarlo; come assicurare una struttura per la direzione e le decisioni correnti; il coordinamento; i resoconti; il bilancio. La divisione in fasi delle componenti è un compito cruciale della programmazione, l' obiettivo essendo un massimo di coerenza, complementarietà ed efficienza in relazione all'utilizzazione del personale e delle risorse. Il capitale e la pianificazione operativa richiedono di essere integrati reciprocamente.[8]

Uno studio di Melvin Herman e di Stanley Sadofsky sui « problemi di pianificazione e attuazione » dei programmi di lavoro per i giovani indicava la complessità insita nell'ottenere una efficiente suddivisione per fasi di un progetto a termine relativamente breve che coinvolgeva parecchi livelli di

---

[7] Waterston, *op. cit.*, cap. 8.

[8] Everett E. Hagen, *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963) pp. 99 e 103.

governo, numerosi enti, e molte incognite. E' chiaro, nondimeno, che il successo viene sull'onda della soluzione di tali problemi.[9]

Non può rientrare nella portata del presente volume discutere tutte le fasi dell'amministrazione. C'è a disposizione la letteratura che si riferisce a questo argomento. Dobbiamo perciò scegliere, in questo capitolo e nel seguente, di illustrare *una selezione* fra diversi problemi di programmazione, specialmente significativi per il settore sociale. Numerosi fra essi ricadono nel campo dell'organizzazione e gestione dei servizi sociali e sono stati scelti in base all' esperienza relativamente al loro carattere di importanza fondamentale al momento presente. In effetti qui si sostiene l'idea che mentre non si può ignorare nessuna delle categorie di programmazione menzionate, la pianificazione sociale può essere migliorata studiando più accuratamente questi problemi particolari. Inoltre data la relativa novità di questi tentativi e l'intensità delle discussioni che attualmente si svolgono al riguardo, dovremo anche parlare degli studi sui costi-efficacia e del metodo del PPBS come sussidi alla programmazione, e il secondo anche come sistema completo di pianificazione.

Prima di volgerci agli argomenti cui si è scelto di prestare attenzione, può esser utile notare come sia necessario nella fase di programmazione, particolarmente se ci si occupa di nuovi programmi, considerare se il dettaglio amministrativo debba esser tradotto in atti legislativi o debba esser lasciato agli amministratori. La preferenza e le tradizioni dei governi e delle amministrazioni variano, in riferimento a tali questioni, da paese a paese, da regione a regione, e fra le varie discipline. In generale, gli studiosi di scienza dell'amministrazione preferiscono venga data un'ampia autorizzazione ad agire. Se si vuole realizzare un'amministrazione non rigida ed efficiente, è probabilmente necessario fidarsi degli amministratori e dei funzionari attribuendo loro nello stesso tempo la responsabilità del loro operato. Questa politica si modifica spesso così da salvare i particolari di uno speciale elemento del programma o un dettaglio della politica da realizzare prezioso per legislatori, politici, o gruppi di interesse: oppure per soddisfare le esigenze degli esperti legali o di altri minuziosi interpreti della legge che in alcuni enti privati o negli uffici pubblici possono tagliar le gambe agli amministratori se le procedure specifiche, i requisiti, o l'autorità non sono stati stabiliti per legge.

La programmazione in generale « dovrebbe essere abbastanza flessibile da proporre delle scelte e da permettere dei cambiamenti per venire incontro a situazioni impreviste ».[10] Tutti gli argomenti a favore dei rendiconti, del

---

[9] Melvin Herman e Stanley Sadofsky, *Youth-Work Programs* (New York: Graduate School of Social Work, New York University, 1966).

[10] Hagen, *op cit.*, p. 331.

controllo, della valutazione, del « feedback », e della sensibilità amministrativa vanno in fumo se i pianificatori suppongono che tutte le decisioni si debbano prendere nella fase pre-operativa, o che le decisioni una volta prese siano irrevocabili. I paesi che hanno sperimentato economie supercentralizzate e rigidamente pianificate dopo la seconda guerra mondiale hanno finito col pentirsene. La programmazione per attività amministrativo-operative opportunamente decentrate è vitale come misura di decentralizzazione nello stesso processo di pianificazione.

I seguenti argomenti relativi alla programmazione sono stati scelti per proporli genericamente all' attenzione in questo e nei prossimi due capitoli in quanto particolarmente rilevanti in questo momento:

— il coordinamento della politica e dei programmi
— la « combinazione » dei campi
— la pianificazione del capitale
— il repertorio di intervento
— la pianificazione del personale
— il PPBS e l'analisi costi-benefici
— l'accesso al servizio e la trasmissione dei casi
— l'integrazione fra i servizi
— la protezione contro l'abuso amministrativo.

COORDINAMENTO DELLA POLITICA E DEI PROGRAMMI

Uno dei settori che rientrano nell'ambito di un'iniziativa generale di azione sociale, si occupi di una comunità singola o di un intero paese, può comprendere parecchi programmi operativi e una gran quantità di personale. Consideriamo, ad esempio, il caso di un'iniziativa comunitaria contro la povertà, centrata sul collocamento, la riqualificazione professionale, l'alfabetizzazione di base, la sanità e i servizi abitativi. Oppure, in un paese sottosviluppato, i piani per impostare e realizzare l'istruzione elementare aperta a tutti e l'educazione sanitaria collegata all'istruzione. Talvolta tali attività coinvolgono parecchi campi appartenenti all'azione sociale. Altre volte molti corpi amministrativi e organizzazioni separate possono interessarsi di un piano relativo a un solo campo. In ambedue i casi il bisogno di collegamento è grande e tuttavia vi sono ostacoli notevoli. Studiosi delle organizzazioni sia formali che informali [11] hanno dimostrato fino a che punto organizzazioni, programmi

[11] A cura di Robert K. Merton e altri, *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1952); Amitai Etzioni, *Modern Organization* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1964, ediz. economica) e *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press, 1961). Eugene Litwak e Lydia F. Hylton, « Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies », *Administrative Scienze Quarterly*, 6, No. 4 (March, 1962), pp. 395-420; William Reid, « Interagency Coordination

o sottogruppi separati, purché vi siano a sostenerli consigli di amministrazione, personale, elettori, e ideologie particolari o il senso di avere una missione da compiere, possono cominciare a entrare in competizione, operare per fini contrastanti e non riuscire a coordinarsi.

I meccanismi di coordinamento possono non risolvere tutti questi problemi, e il coordinamento eccessivo può in sé divenire un feticcio. Tuttavia, dove un processo di pianificazione si basa realmente sulla definizione del compito da parte di un gruppo fornito di sanzione legale, potere e risorse, è legittimo aspettarsi che in tale processo si provveda anche ad un adeguato coordinamento, una volta iniziate le operazioni.

La scelta dei dispositivi e dei meccanismi dipende dalla dimensione, dalla localizzazione, e dalla natura del programma. Si possono prendere in considerazione tutte queste forme:

Coordinamento attraverso la strutturazione dell'autorità esecutiva e amministrativa. Si assicura il coordinamento in modo analogo a quello con cui si istituisce l'organizzazione di *line*. Così, la pianificazione di un'iniziativa dalle molte sfaccettature potrebbe comprendere la creazione di un ente multifunzionale con un dirigente che abbia la diretta responsabilità gerarchica nei confronti di sottounità che si interessino dell'addestramento professionale, del collocamento, delle attività relative all'educazione, e di vari servizi sociali o attività di « aiuto assistenza ». (La « Mobilitazione per la Gioventù » scelse questa via nel 1961 invece del sistema dei comitati composti da rappresentanti di più enti, dipartimenti o organizzazioni che era allora il dispositivo più comune).[12] Con questo schema l'intera struttura dell'ufficio della direzione è orientata al coordinamento della politica e delle attività programmatorie fra i componenti.

Analogamente si potrebbe creare un ente per l'assistenza alla famiglia e all'infanzia il cui direttore esecutivo dovrebbe mantenere una struttura amministrativa che possa favorire al massimo l'interazione delle risorse di consulenza familiare, aiuto domestico, asili diurni per l'infanzia, affidamento, prevenzione, adozione, e servizi per le ragazze-madri. Questo è in contrasto con il più comune schema di assistenza specializzata per l'infanzia che poi deve esser coordinata con gli altri servizi per mezzo di qualche altro meccanismo.

Questo tipo di provvedimenti per attuare il coordinamento è per molti versi assai desiderabile. Tuttavia le delimitazioni dei sistemi, gli schemi di finanziamento, le prerogative organizzative e professionali, e il problema puro

---

in Delinquency Prevention and Control », *Social Service Review*, XXXVIII, No. 4 (December, 1964), pp. 418-428; Peter M. Blau e W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962).

e semplice della dimensione degli enti spesso lo rendono impossibile. Talvolta per cause storiche, burocratiche, professionali e per buone, concrete ragioni non si possono combinare dipartimenti e uffici in modo da raggiungere un desiderabile coordinamento, ma i risultati ricercati si potrebbero raggiungere attraverso meccanismi di bilancio, come quando si dà a un dirigente il controllo dei fondi dell'operazione ed egli impiega il suo potere per attuare il coordinamento.[13]

Coordinamento attraverso meccanismi amministrativi formali a un livello al di sotto di quello del dirigente, spesso nell' ufficio stesso della direzione. Spesso, particolarmente in un complesso organo di governo federale o statale, come nel caso degli Stati Uniti, il raggio delle attività e delle responsabilità è quantitativamente troppo vasto per assicurare il coordinamento attraverso la strutturazione dell'organizzazione di *line*. Ci si rivolge quindi al sistema collegato a questo, ma un po' differente, dei meccanismi di coordinamento del personale (comitati o uffici) nel ramo esecutivo. Il Presidente degli Stati Uniti, ad esempio, nel suo Ufficio Esecutivo ha il Consiglio Nazionale di Sicurezza, l'Ufficio del Bilancio, il Consiglio dei Consulenti Economici, la CIA; la NASA; l'Ufficio della Pianificazione di Emergenza; l'Ufficio della Scienza e della Tecnologia. Parecchi di questi organismi hanno anche funzioni di *line*, e tutti hanno importanti compiti di consulenza; ma ognuno di essi è anche uno strumento di coordinamento. Parecchi di essi consacrano le loro migliori energie al coordinamento. Di tanto in tanto si sono avanzate delle proposte perché si inventasse uno strumento simile al Consiglio Nazionale di Sicurezza per coordinare l'intero settore degli « affari interni », ma strumenti alternativi sono stati collocati anche nell' Ufficio delle Opportunità Economiche, e nel Dipartimento dell' Edilizia e dello Sviluppo Urbano.

Dispositivi di questo tipo sono essenziali per un governo che operi su vasta scala. I singoli Stati che compongono la Federazione, così come le grandi città, possono impiegarne diversi (Comitati del Governatore per l'Infanzia e la Gioventù, Consigli di coordinamento per i trasporti, ecc.). Le sanzioni sono più deboli, l'autorità più diffusa, e la possibilità di blocco da parte di interessi costituiti sono maggiori che nel primo tipo, perché qui il compito è quello di riunire attività diverse che possono avere sostenitori ed emblemi istituzionali propri.

Coordinamento attraverso il raggruppamento di vari dipartimenti sotto un'unica direzione. E' una variante della prima delle forme elencate, e sta diventando necessaria a livello federale, negli Stati più grandi e nelle aree

---

[13] Arthur Smithies, « Conceptual Framework for the Program Budget », in: David Novick (a cura di), *Program Budgeting* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 53-55.

metropolitane. L'accento è sul coordinamento attraverso l'organizzazione di *line,* ma il dirigente trova che non gli è possibile gestire un quadro di controllo che gli dà quindici, venti, o più « Commissari » a capo dei dipartimenti di *line.* Tenta quindi il raggruppamento funzionale di dipartimenti simili. La California è stata la prima in tale riorganizzazione, raggruppando insieme, per esempio, i dipartimenti per l'amministrazione della giustizia per gli adulti, per i minori e quello per gli istituti di correzione. La *Human Resources Administration* della città di New York ha riunito in un'unica amministrazione i commissari e i dirigenti di questi dipartimenti: Assistenza Pubblica, Assistenza alla Gioventù, Programmi di qualificazione della manodopera, e Programma della guerra alla povertà. Un'Amministrazione per i Servizi Sanitari ha riunito insieme i programmi per la sanità, gli ospedali e l'igiene mentale.

La questione principale che è sorta è se in tal modo venga impedito a certi Commissari * di avere contatti col sindaco della città o col governatore dello Stato per argomenti dei quali essi hanno per legge la responsabilità. C'è anche qualche timore che il loro ruolo venga abbassato da una procedura che pone dei burocrati fra loro e il capo dell'esecutivo. Questi problemi si dovranno risolvere, tuttavia, perché non c'è modo di raggiungere il coordinamento esecutivo in unità molto grandi senza tali raggruppamenti sotto persone provviste di autorità.

Coordinamento attraverso comitati fra enti, dipartimenti o organizzazioni. E' un dispositivo meno potente, per quanto assai comune. La ratifica di tali comitati e la pressione perché funzionino si possono creare per mandato legislativo (un comitato di consulenza sugli asili diurni per l'infanzia esteso a tutto lo Stato), per azione esecutiva (un comitato « ad hoc » interdipartimentale sui centri a servizi multipli), per spinta ad opera di un fondo unificato (che finanzia un comitato di coordinamento del consiglio comunitario locale), per interessi comuni (come quando un comitato di coordinamento per l' assistenza all' infanzia su base cittadina è anche lo strumento congiunto per richiedere un aumento del finanziamento pubblico), o per semplice buona volontà. In questo schema un gruppo di « uguali » cerca di migliorare le comunicazioni, di mettere i vari piani in rapporto fra loro, di attuare dei sistemi per collaborare a livello operativo, eccetera. A meno che la autorità che l'ha convocato abbia un potere reale e lo usi (in relazione al finanziamento, di solito) o che uno o più fra i membri abbia una posizione a livello locale particolarmente buona per esercitare un forte predominio su-

* I « *Commissioners* » sono dirigenti di nomina *politica,* estranei alla carriera burocratica. Sono nominati direttamente dal governo (statale o federale) e di solito cambiano col mutare dell'amministrazione (N.d.T.).

gli altri, ogni membro importante del gruppo ha diritto di veto. Solo un compito sovraimposto di notevole importanza, di solito in risposta a una situazione di emergenza della comunità, permette a tale organismo di superare i propri fondamentali interessi costituiti. Altrimenti fa molte cose, ma ne lascia abbastanza non risolte, così che rimane l'esigenza di un maggior coordinamento.

Coordinamento attraverso operazioni di servizio congiunte o unificate. Talvolta il coordinamento si raggiunge inventando un sistema di prestazione del servizio in base al quale parecchi servizi hanno un punto di accesso unico, oppure una serie di compiti sono svolti da un solo operatore di collegamento. Ci sono molte variazioni su questo sistema, la cui essenza sta nell'assegnare la responsabilità per l'integrazione dei casi a un operatore « a fini multipli » o, come si dice, polivalente, oppure a un accordo fra più enti su chi deve prendere il « comando » quando parecchi si interessano di un caso. Se la responsabilità è chiara, cresce la pressione per « risolvere » gli intralci e le trafile burocratiche fra gli enti. L'accordo a livelli diversi, dagli operatori sociali di base, ai dirigenti e ai consigli di amministrazione fa realizzare il coordinamento. Anche un semplice servizio di consulenza e di smistamento dei casi porta un contributo in questa direzione quando vengono poste delle domande per arricchire le informazioni che si hanno in archivio e si incominciano a convogliare le richieste di informazione della comunità (v. Capitolo X).

Questi sono i principali schemi di coordinamento che si possono considerare nella fase di programmazione. Ognuno di essi ha numerose varianti. Sono in circolazione molte opinioni circa ognuno di questi sistemi, ma ben poco lavoro di ricerca sperimentale si è fatto per convalidare i princìpi generali. Senza dare una regola formale, Martin Rein ha suggerito che si deve considerare un'altra questione, e cioè se il dispositivo di coordinamento delle operazioni congiunte o unificate relative a un dato servizio sociale debba esser collocato in un'unità funzionale (scuola, ufficio di collocamento, unità sanitaria), o piazzato in un centro a servizi multipli o in un organismo istituito per facilitare l'accesso alle prestazioni e non identificato con nessun particolare servizio funzionale. Egli suggerisce che forse il coordinamento funzionale è eccellente nei programmi di « investimento » (addestramento professionale), ma non dovrebbe essere collocato nei programmi « di consumo » che suscitano sentimenti di umiliazione (assistenza pubblica). Questa idea è interessante ma non può essere del tutto messa in pratica.

Non-coordinamento come tecnica di cambiamento. L'assunto che il coordinamento è essenziale per evitare gli sprechi è di lunga data. Se i programmi non sono collegati e le politiche non sono messe in rapporto fra loro, le ri-

sorse non hanno effetti aggiuntivi e gli utenti potenziali restano confusi o emarginati. Durante la guerra alla povertà negli Stati Uniti, che iniziò nel 1964, e in connessione coi nuovi programmi sorti dalle iniziative per i diritti civili, si cominciò a mettere in forse questa opinione.

Alcuni studiosi del cambiamento sociale, ad esempio, notarono che strutture strettamente coordinate possono diventare un modo di creare un monopolio e di proteggere lo « status quo ». Preoccuparsi troppo del coordinamento può sostituire l'interesse ad espandere un servizio. Ancora più importante è il fatto che centrare l'interesse sul coordinamento comporta l'accettazione dell'*esistente* come fosse un monopolio, presuppone che lo schema dei servizi sia adeguato, e fa mirare solo a rendere più efficiente ciò che si sta già facendo: questo punto di vista ignora la necessità in certi casi di un cambiamento radicale nei contenuti del servizio o nei sistemi con cui lo si gestisce.[14]

Così è sorta nel campo dell'azione sociale la « scuola » del non-coordinamento o dell'anti-coordinamento la quale deriva la maggior parte delle sue giustificazioni razionali e dei suoi concetti dalle tradizioni del « libero mercato ». Essa ha sostenuto la necessità di finanziare attività antagonistiche e non coordinate come modo di indurre gli enti ad occuparsi del come conquistare e conservare una clientela. Ha suggerito di dare alla gente denaro o buoni per istruzione e servizi sanitari privati, permettendo che le reazioni della gente al servizio, ispirate a criteri « di mercato », servano da guida agli schemi adottati dagli enti per offrire le loro prestazioni.

Mentre questo mettere in questione l'indiscriminata venerazione per il coordinamento è stato salutare perché ha richiamato l'attenzione sugli aspetti autoprotettivi del coordinamento stesso, la soluzione che si oppone al coordinamento non si è ancora affermata. La scuola anticoordinamento dei servizi sociali può scoprire, come hanno fatto in altri campi i sostenitori del « libero mercato » che lo spreco è considerevole, che si paga più e più volte per la libera concorrenza, e che la *mancanza di pianificazione congiunta non mette necessariamente l'utente in posizione di controllo.* Anzi la ragione vera della scelta di servizi sociali al posto di benefici monetari può essere che si tratta di un servizio di cui l'utente non può giudicare la qualità e trova difficile unirsi ad altri nelle sue condizioni per esercitare una pressione sull'offerta. Inoltre il cliente, una volta che abbia dei fondi per l'istruzione privata, può non scegliere l'ottimo per i suoi figli. In un periodo di penuria di servizi, tutti gli enti possono continuare ad avere molto lavoro, cosicché la concorrenza non inciderà sul programma.

---

[14] Jean C. e Edgar S. Cahn, « The War on Poverty, A Civilian Perspective », *The Yale Law Journal*, 73, No. 8 (July, 1964), pp. 1317-1352.

Non si rigettano tuttavia completamente gli argomenti della scuola anti-coordinamento. Un completo coordinamento dei programmi, se esistesse, probabilmente reprimerebbe le iniziative e bloccherebbe le innovazioni. Questo pericolo tuttavia si avvera di rado. Il grado di coordinamento che si può raggiungere tra enti o uffici relativamente sovrani anche *all'interno* di un dipartimento, ognuno dei quali può avere il sostegno dei propri membri, professionisti o no, di solito lascia considerevoli zone libere e aree per l'innovazione e la competizione. La libertà è ancora più grande in virtù del fatto che, in molti campi, i servizi sono sparsi fra parecchi dipartimenti, organizzazioni, o livelli di governo. Nella maggior parte dell'azione sociale, il problema è stato quello di servizi insufficienti e coordinamento inadeguato al massimo, piuttosto che quello di un eccesso di autoprotezione monopolistica. Nella politica della casa, nel segretariato sociale, nel collocamento, o nella sanità, per citare sono pochi campi, un pianificatore non può facilmente lasciar cadere la richiesta di un coordinamento di politiche e programmi avanzata a gran voce dagli utenti e dal personale. Quel che emerge *dopo* la pianificazione del coordinamento sembrerà, e probabilmente dovrà sembrare, abbastanza disordinato ai maniaci della chiarezza e dell'ordine sistematico, ma può venir più utile per aiutare la comunità a raggiungere i suoi obiettivi limitandosi a un grado tollerabile di spreco.[15]

LA RICERCA DI EQUILIBRIO ATTRAVERSO LA RAZIONALITA' E LE PREFERENZE

Come si è indicato nel capitolo V, un processo di pianificazione può essere in gran parte dedicato a sistemare la questione delle delimitazioni fra i vari campi. Tuttavia, anche dopo aver risolto tali questioni (oppure quando le delimitazioni sono già prestabilite), il pianificatore nelle fasi di programmazione si occupa spesso della « combinazione » fra campi o sottosettori dell'azione sociale.

---

[15] Di qualche interesse è l'esperienza della guerra alla povertà negli Stati Uniti. Quando fu lanciata nel 1969, fu un centro di anti-coordinamento, dato che si sosteneva che il coordinamento ostacolava le strategie di cambiamento. Per il 1967 fu data alta priorità al rafforzamento degli strumenti dell'*Office of Economic Opportunity* a tutti i livelli nei loro ruoli di coordinamento.

Sostenendo che la fase di programmazione si occupa del coordinamento, non ignoriamo l'incisiva tesi di Lindblom che la maggior parte del coordinamento operativo è questione di mutuo aggiustamento. Data l'ampiezza dei problemi di programmazione e operativi, tuttavia è chiaro che dobbiamo provvedere più adeguatamente anche ai meccanismi centrali di coordinamento. V. Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: The Free Press, 1968).

La « combinazione » dei campi

Un'efficiente impostazione del bilancio del programma e un « *feedback* » basato sugli studi costi-efficacia — argomenti che si discuteranno in seguito — potrebbero infine sistematizzare questa fase della programmazione, e rendere obiettive le decisioni circa le dimensioni delle componenti del programma stesso. Per il momento, siamo chiamati in molti casi a raccogliere le esperienze e gli elementi di giudizio disponibili. Le decisioni circa la « combinazione dei campi » diventano una questione che si riferisce al modo migliore di unire alle preferenze e alle pressioni dei gruppi di interesse un elemento di scelta razionale.

Tale questione è stata rilevata nella Conferenza del Fondo per l' Infanzia delle Nazioni Unite che si è occupata dei piani per l'assistenza ai minori, e che ha sottolineato la necessità che nei vari campi ci fosse una complementarietà tra servizi. Anzitutto si devono prendere in considerazione i rapporti tra settori che vanno pianificati perché in relazione col ciclo vitale: ad esempio i bambini, che per la maggior parte sono in contatto coi servizi sanitari nell'infanzia e nella prima fanciullezza, sono poi in contatto con le autorità scolastiche. Si debbono quindi prendere dei provvedimenti in relazione a questi fatti. Tuttavia oltre a questo:

> « ... c'è anche una simultanea connessione col fatto che servizi differenti si completano l'un l'altro. Per esempio, non è economico spingere la spesa per la scuola oltre a un certo punto se gli scolari sono affamati o malati. L'aspetto per cui vari servizi sociali si potenziano l'un l'altro nel loro sviluppo, è stato messo in risalto nel *World Social Survey* (" Rapporto sulla situazione sociale nel mondo "). ...E' chiaro che un'attenzione inadeguata alle relazioni tra i vari settori può condurre ad azioni dispersive, a strozzature, e allo sviluppo diseguale fra i settori ».[16]

Si potrebbe illustrare lo stesso punto in molti modi. I servizi di trattamento dei casi orientati alle relazioni interpersonali non vanno molto avanti se la gente è preoccupata soprattutto di trovare un rifugio adatto per la propria famiglia. Oppure non ci si può aspettare un sostegno di qualche importanza a un programma di riabilitazione dei delinquenti che offra ai membri antisociali della comunità un livello di servizi non disponibile a coloro che sono privi di mezzi.

Tuttavia è essenziale per ciò che vogliamo dimostrare, in particolare dove la pianificazione si accentra su un problema sociale (abbandono, povertà, tensione tra gruppi), sullo sviluppo di comunità, o sulla prestazione di servizi (al livello di città, regione, nazione), il concetto dell'equilibrio tra

---

[16] Herman D. Stein (a cura di), *Planning for the Needs of Children in Developing Countries* (New York: United Nations Children's Fund, 1965) p. 20. Sulla complementarietà nella programmazione v. anche Hagen, *op. cit.*

settori. La strategia del collocamento al lavoro deve intrecciarsi con l'istruzione, la politica della casa con la sanità, eccetera. Ecco un compito centrale della programmazione sul quale i princìpi generali trovano un pronto consenso: e tuttavia l'accumulo di esperienze è piuttosto limitato. Le preferenze della comunità possono non tenere conto dei calcoli del pianificatore. Si può solo raccomandare che ogni piano proceda in base alla migliore ricerca disponibile piuttosto che alla cieca, per permettere qualche verifica delle ipotesi e la raccolta di conoscenze.

Investimenti di capitali

Una pianificazione dell'azione sociale in forma primitiva è stata iniziata a volte in passato come risultato di un conflitto circa i piani di investimento di capitali. Un dibattito sulla costruzione o meno di un nuovo carcere minorile può condurre allo studio dei bisogni e dei criteri relativi alla detenzione e a rivedere la rete dei servizi contro la delinquenza. Un conflitto circa la localizzazione di una piscina per la comunità può diventare l'occasione per un piano più generale di servizi ricreativi.

Assai spesso la pianificazione del contenuto di un programma è stata un ripensamento successivo, o un sottoprodotto, di decisioni relative all'investimento di capitali. E anche troppo di frequente la pianificazione del capitale ha ignorato l'impegno in essa implicito riguardo ai futuri costi d'esercizio.

E' ancora comunissimo, ad esempio, fare piani per l'edilizia scolastica rapportandoli alle tendenze di sviluppo demografico della popolazione e lasciare la programmazione per un momento successivo; ma ciò succede molto meno di frequente quando ci si preoccupa di una educazione di qualità per gli svantaggiati, e dove c'è interesse per le possibilità di usare la scuola come centro comunitario dai molteplici fini.

E' comunissimo per gli architetti sviluppare piani per istituti o centri comunitari sulla base di una conoscenza limitata della funzione che si intende debba avere il programma, o utilizzando solo punti di vista tradizionali. Talvolta, tuttavia, il nuovo edificio è visto come parte integrale di una svolta nel tipo di intervento da attuare, cosicché gli specialisti del servizio e gli architetti sono chiamati a pianificare insieme.

I fondi capitale sono di grande entità, e richiedono un considerevole tempo con precedenza assoluta per la pianificazione. Non c'è da sorprendersi che spesso questi fondi attraggano un'attenzione prioritaria e diano inizio o monopolizzino il processo di pianificazione sociale. Ciò si verifica quasi dovunque. Notiamo che in Francia, ad esempio, gli interessi della pianificazione sociale almeno all'inizio furono incorporati nel processo di pianificazione nazionale per mezzo di una procedura decisionale circa attribuzioni di bilancio

per ciò che viene chiamato « equipaggiamento sociale » (ospedali, scuole, centri comunitari, e simili).

Qualunque sia il contesto, il pianificatore vorrà cercare di realizzare una pianificazione integrata, che comprende l'investimento di capitali, il personale addetto ai servizi, le fonti di finanziamento e le spese di esercizio. Non riuscire a prestare attenzione simultaneamente a tutti questi elementi significa andare incontro al disastro: calce e mattoni che impediscono di svolgere il servizio; impegni per costi di esercizio ai quali non si può far fronte; aule senza arredamento; classi senza aule. Uno sforzo generale integrato è opportuno nella pianificazione fra settori, come nei tentativi di introdurre preoccupazioni sociali in un'attività di pianificazione più generale (ad esempio il progetto di una nuova città), come nella pianificazione all'interno di un solo campo. Se la logica generale del processo di pianificazione, come delineata finora, è vittoriosa, le attrezzature sono viste come veicoli dei programmi, non come fini in se stesse. Non si penserebbe alla calce e ai mattoni senza provvedere anche alla funzione che deve essere svolta.

I sistemi di programmazione del bilancio che combinano il *budget* del fabbisogno dei capitali e quello della spesa determinano automaticamente tale integrazione. Fanno anche la proiezione dei futuri costi di esercizio, con gli oneri assunti quando sono state prese le decisioni sui fondi capitale, il che rappresenta una considerazione di grande importanza nell'azione sociale. Numerose città stanno attualmente varando tale sistema in tutte le loro attività di bilancio municipale.

Il repertorio di intervento

Il pianificatore o l'équipe di pianificazione trovano un'importante opportunità di introdurre delle innovazioni dovendo specificare e pianificare il repertorio di intervento o il sistema di servizi (usando questi termini in senso ampio per includervi trasferimenti di reddito, servizi sociali generali e assistenza individuale). Si tratta di problemi di scelta, scala, e combinazione di settori.

In breve la questione è questa: dato un compito specifico e fatte certe scelte di politica sociale, quali sono le *possibili formule programmatiche* e quali sono le ragioni a favore di ognuna di esse? In che proporzione si dovrebbe introdurre ogni programma per assicurare la richiesta complementarietà e una valida combinazione fra i settori? Qui il pianificatore ricorre all'inventario « della tecnica e della scienza » già predisposto, o se lo fa lui, se esso non è già stato preparato per una fase precedente del piano. Richiede cioè la partecipazione di esperti che provengano dalla professione cui il piano è diretto o da campi tecnici. Il suo compito è quello di conoscere a fondo le

esperienze disponibili e basarsi su di esse, cogliendo nello stesso tempo le opportunità di innovazione e di rivolgimento.

Dato che nella maggior parte dell'azione sociale e nella maggior parte dei luoghi le risorse sono scarse e c'è penuria di personale qualificato, l'ufficio del pianificatore potrebbe esporre il seguente slogan: « Non crediate che ci sia bisogno di una *maggiore quantità di servizio*. Può essere che ci voglia un servizio *più adeguato!* ».

Nessuna tipologia di interventi coprirà tutti i campi della programmazione dell'azione sociale. Si devono perciò ordinare le possibili scelte da considerare facendo riferimento all'esperienza del campo nel quale si opera. Per *dare un esempio* a questo punto di ciò che occorre fare possiamo solo scegliere a caso fra parecchi campi e indicare i tipi di scelte che i pianificatori si trovano correntemente ad affrontare.

Servizi giudiziari e di libertà assistita. In che misura desideriamo basarci su metodi di gruppo per un trattamento e per un « controllo » che tenga conto anzitutto della comunità in cui si opera, invece che sulla tradizionale consulenza e aiuto al singolo assistito nella sua comunità, o sull'affidamento a un istituto? L'attenzione deve concentrarsi sul giovane in quanto membro di una famiglia, o piuttosto come membro inserito in un potente gruppo di ragazzi della sua età e condizione? L'assistenza continuativa a questi giovani deve essere in mano all'assistente sociale che ha condotto lo studio sociale sulla predisposizione del soggetto al crimine, o di quello che « ha lavorato con » il giovane durante il periodo di detenzione?

Ognuna di queste decisioni, e altre in rapporto con queste, hanno considerevoli implicazioni per quanto riguarda il personale, la strutturazione organizzativa, l'investimento di capitali, eccetera.

Servizio per le famiglie con molteplici problemi. Desideriamo sviluppare il programma con quello che si chiama ora spesso « metodo di offerta delle opportunità », cioè l'uso di servizi di sostegno atti a facilitare la mobilità sociale e la partecipazione? Questo richiederebbe di dare importanza alla riqualificazione professionale, all'istruzione di base, e al collocamento. Sanità, segretariato sociale e altri servizi di sostegno verrebbero costituiti attorno a tali servizi, affidando il coordinamento a chi conduce i « programmi di offerta delle opportunità ». I criteri per la scelta del personale, come pure la struttura organizzativa, rifletterebbero questo orientamento. Un repertorio di intervento alquanto differente risulterebbe dalla decisione di dare più importanza alla programmazione culturale, educativa e terapeutica per raggiungere lo scopo di ricreare nella gente la spinta alla mobilità sociale. Si suppone così che una volta assistiti con successo, gli individui interessati useranno le risorse di collocamento disponibili in genere. Quest'ultimo orientamento, ri-

chiederebbe una quota molto maggiore di personale qualificato per attività di terapia e porrebbe la responsabilità principale in mano a tale personale.

Una « comunità » residenziale. Un tipo di strategia di piano assegnerebbe a tale compito persone capaci di fornire alla fase di pianificazione territoriale tutte le possibili conoscenze in materia sociale relative al modo in cui la struttura territoriale inciderà sulla comunità in quanto luogo dove abitare: dove giocheranno i bambini di varie età, date le decisioni prese circa la disposizione planimetrica e le relazioni fra i vari edifici; quanto può essere alta la costruzione se vogliamo che le madri stiano tranquille nel permettere di far giocare fuori da soli i bambini piccoli; che tipo di spazi sono necessari per far sedere all'aperto le persone anziane; quali sono le superfici ottimali degli appartamenti per famiglie che si trovano a vari punti del ciclo vitale; che tipo di « spazio comunitario » si deve lasciare negli agglomerati di edifici elevati per permettere il futuro sviluppo di risorse e programmi su iniziativa o scelta dei residenti?

Un altro modello comprende la scelta da farsi durante la fase di programmazione dello schema iniziale di attrezzature e risorse sociali che verrà istituito non appena completati gli edifici: ambulatorio, asilo d'infanzia, centro per gli anziani, clubs per i giovani. Quindi si precisa anche il personale, i costi di esercizio, la struttura amministrativa, e si provvede alle decisioni da prendere in futuro circa gli organi direttivi, la partecipazione degli inquilini, e le questioni connesse.

In ambedue i casi il personale addetto alla pianificazione si interessa di tutte le possibili componenti di una nuova comunità residenziale e delle scelte da fare. Le realtà economiche, i requisiti imposti dal governo statale e federale, le decisioni riguardanti il piano rientrano tutti nel quadro.

La consulenza individuale e l'unità familiare. Come potrà provvedere il servizio progettato all'aiuto e alla consulenza, o alla psicoterapia, per persone che richiedono servizi individuali, tenendo conto delle moderne conoscenze sulla famiglia? La ricerca sociologica e antropologica più recente ha documentato in che misura non sia esatta l'immagine che ha predominato a lungo della famiglia urbana come unità nucleare isolata. L'attività di psicoterapia o di consulenza che ignori la rete di parentele che esiste anche fra i cittadini più sofisticati corre il rischio di colare a picco contro scogli non avvistati. Nel caso di adolescenti e di adulti, anche i gruppi di pari età e condizione di quelle dell'assistito possono essere forze potenti, che incidono sulla reazione all'esperienza terapeutica e annullano gli sforzi degli enti di assistenza.

Siccome conoscenze di questo tipo hanno raggiunto psichiatri, assistenti sociali e psicologi, sono stati fatti degli esperimenti di « terapia di sostegno » con i membri della famiglia, intesi a facilitare il lavoro con il singolo paziente; convertendo l'iniziativa terapeutica in un'attività che coinvolge la fami-

glia, a mezzo di uno fra i tanti accorgimenti possibili fra cui la terapia congiunta di tutta la famiglia; o trasformando in unità di trattamento il gruppo di persone in situazione analoga a quella cui appartiene l'assistito (una banda di adolescenti, un gruppo di madri di ragazzi delinquenti, o di madri che ricevono l'« *Aid to Dependent Children* »). Il programmatore del servizio sociale desidererà considerare tali scelte invece di supporre che risulteranno adeguate le iniziativa prese « nel vuoto » per aiutare le persone ad una ad una.

Possono essere utili le « istituzioni totali »? Erving Goffman [17] ha notato che certi sistemi di intervento come l'ospedale psichiatrico e le scuole di addestramento per i giovani traviati sono spesso « istituzioni totali », che erigono vere e proprie barriere per impedire l' interscambio con l' esterno. Dato che la riabilitazione si basa sulla reintegrazione e la riaccettazione dell'individuo, i programmi che bloccano l'accesso alla collettività diventano come dei « depositi di rifiuti » per ricoverati, anche se si presentano come organizzazioni razionali che perseguono fini riconosciuti come buoni. La proporzione dei fallimenti è altissima se ci riferiamo ai criteri che valgono per la riabilitazione.

A causa di queste conoscenze, i programmatori dei servizi sociali avranno bisogno di considerare attentamente gli obiettivi e di stabilire un punto di equilibrio fra protezione e custodia da parte della collettività per il piccolo gruppo di ricoverati che non si possono riabilitare e non saranno mai dimessi, e un efficace trattamento invece per i molti altri. La continuità tra l'istituto e la comunità, e un agevole flusso nei due sensi sono essenziali per tramutare tali attrezzature da istituzioni totali in componenti di una rete integrata di trattamento e servizi.

Coerenza interna nelle componenti di intervento. Uno sviluppo a casaccio del programma e il pressapochismo tendono a creare sistemi di intervento viziati in se stessi. Il pianificatore vorrà evitare di ripetere tali errori. Per esempio possiamo prendere il caso dell'istituto per giovani organizzato su di un modello educativo. La selezione dei ragazzi, la « routine » di vita, e il modello di disciplina o le aspettative sui risultati sono coerenti l'un l'altro. In seguito, come risposta a sviluppi avvenuti altrove, viene aggiunta all'istituto una clinica psichiatrica. Invece di sostenere il nucleo concettuale originario del programma, i membri della clinica agiscono sulla base di princìpi più adatti a una psicoterapia privata nell'ambiente urbano: incoraggiano i ragazzi a « sfrenarsi » e non riferiscono ai dirigenti dell'istituto le azioni anti-

---

[17] Erving Goffman, « The Characteristics of Total Institutions », in: Amitai Etzioni (a cura di), *Complex Organizations* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1961), pp. 312-340. V. Anche Erving Goffman, *Asylums* (Garden City: Doubleday & C., Anchor edizione economica, 1961).

sociali che essi commettono, oppure mantengono alti livelli di valutazione dei risultati scolastici. In breve tempo l'istituzione è completamente sconquassata.

E' chiaro che il tema centrale dell'intervento, la sua logica e filosofia fondamentali, debbono guidare tutto il resto. Il programmatore vorrà cominciare con le peculiarità specifiche a questo campo.

In conclusione, la questione è: quali sono i « trucchi del mestiere » della programmazione? Che cosa è possibile fare di tutto ciò che è noto e desiderabile (per quanto riguarda i costi, il personale, le leggi, le autorizzazioni) nel caso in esame? Come, scegliendo le alternative, si può raggiungere la meta nel modo migliore? Quali sono le implicazioni delle scelte per altri aspetti della pianificazione? Qual è l' « equilibrio », e come lo si deve raggiungere?

Qui, come nel caso dell'investimento di capitali o della combinazione fra vari campi, si raccolgono le esperienze disponibili, si approfondisce l'analisi delle conseguenze delle scelte, si valutano il personale e le altre risorse utilizzabili, e si includono le preferenze nel quadro generale.

I risultati sono stati a volte completi e validi. Tuttavia molto lavoro viene fatto a lume di naso e l'abilità di equilibrare molte variabili è limitata. La programmazione del bilancio, che verrà discussa nel prossimo capitolo, rappresenta un tentativo finale di mettere a profitto i calcolatori e il progresso generale nelle tecniche quantitative per codificare e sistematizzare ulteriormente il processo.

Gli interventi consistono di persone, più tecniche, più obiettivi. Ci volgiamo perciò ad alcuni aspetti della programmazione del personale.

IL PERSONALE

Si è sperimentato ovunque, durante la grande espansione dei servizi sociali negli anni '50 e '60, che fare un « bilancio » del personale occorrente è altrettanto essenziale che fare un bilancio finanziario. In effetti quello che si riferisce al personale è spesso più difficile da affrontare. Si possono approvare assegnazioni di bilancio e raccogliere tasse in un tempo relativamente breve mentre addestrare il personale può essere una questione molto complessa e richiedere anni di tempo. Una distribuzione di risorse non equa può prendere la forma di un'assegnazione sproporzionata di personale di cui ci sia carenza ai programmi per i gruppi più favoriti della popolazione e una penuria estrema di operatori nei programmi per i più poveri.

Si può stimolare l'opinione pubblica e ottenere una legislazione per nuovi programmi educativi, servizi sanitari, o servizi per i ritardati mentali (per

scegliere campi in cui si trovano numerosissimi esempi), solo per trovare che gli stanziamenti non si spendono a causa della penuria di personale, oppure che i fondi si sprecano in servizi inadeguati prestati da personale impreparato. Ovunque il divario fra il modo come era stato concepito un programma e l'attuazione del servizio come viene sperimentata dagli utenti può essere così grande da rendere irriconoscibile ogni rapporto fra i due: e il punto più difficile può consistere proprio nel personale.

Per fare un esempio, Richard Titmuss ha messo in luce che la parte principale della legislazione inglese non è riuscita a raggiungere la meta di abolire la « legge dei poveri » perché:

> « Le stesse persone — gli stessi amministratori e operatori — avevano ancora da gestire gli ospedali, gli uffici dell'assistenza pubblica e i servizi sociali. Essi riversarono nelle nuove botti dei servizi sociali il vecchio vino della discriminazione e del pregiudizio. Ciò di cui si aveva bisogno era un grosso sforzo di addestramento, riqualificazione e separazione delle funzioni degli amministratori, degli assistenti sociali e dei funzionari locali ».[18]

I rimedi si trovano in parecchi campi: decisione di creare un programma completamente nuovo piuttosto che rimanere intrappolati nella vecchia organizzazione; pianificazione generale del personale; accurata programmazione degli operatori necessari per un dato campo o progetto; sperimentazioni e innovazioni nell'uso del personale. Affrontiamo ora brevemente le questioni relative al personale, in quanto rientrano nel discorso che stiamo facendo.

Pianificazione del personale

Non possiamo qui esaminare né gli aspetti sociali della pianificazione del personale né la pianificazione generale del personale necessario per i servizi sociali in ogni dettaglio. Anche se non l'abbiamo considerata (avendo scelto altri esempi) potremmo illustrare tutto il processo di pianificazione sociale riferendoci al bisogno che può avere un dato paese di intraprendere una pianificazione ad ampio raggio per il reclutamento, la formazione, il collocamento, l'educazione permanente e una valida utilizzazione del personale professionista e tecnico. L' OCDE (Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica), ci offre un segno dei tempi quando afferma che:

> « la politica del personale dovrebbe essere dominata da considerazioni sociali e umanitarie più che meramente economiche... un impiego produttivo e liberamente

---

[18] Conferenza non pubblicata, 1964. V. anche Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare* (New York: Pantheon Books, 1968) pp. 104-109.

scelto è una condizione vitale per il sano sviluppo della personalità di ogni individuo e conseguentemente è il più forte fattore di stabilità sociale ».[19]

Invero, i problemi che derivano dalla mancanza di tale pianificazione generale del personale sono così seri, come si suggerisce nell'esempio sopra riportato, che molti dei paesi sviluppati hanno intrapreso ricerche di base, proiezioni e piani di politica sociale che coprono l'intero campo del personale professionista e tecnico, o sottosettori significativi di esso.[20]

Negli Stati Uniti, a parte le iniziative nazionali già menzionate, parecchi fra gli Stati membri hanno intrapreso un lavoro più o meno estensivo, spesso in collegamento con i piani per il sistema di istruzione universitaria e secondaria statale, ma talvolta anche per risolvere problemi particolari relativi al personale affrontati dal sistema scolastico o dagli ospedali.

In genere, una pianificazione totale del personale richiede una stima particolarmente accurata e una proiezione come punto di partenza. Dato che tale raccolta di dati deve basarsi su alcuni presupposti relativi ai modelli dei servizi da attuare e alla proporzione numerica degli operatori necessari, può diventare un fattore di mantenimento dello « status quo » oppure un elemento di innovazione; può essere molto esatta o completamente erronea. Così

---

[19] Organization for Economic Co-Operation and Development, *Final Report, International Trade Union Seminar on Active Manpower Policy* (Paris 1964) e *Supplement to the Final Report* (Paris, 1964, processed); Garth L. Mangum (a cura di), *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences* (Garden City, N. Y.: Doubleday & Co., 1965); Sar A. Levitan e Garth L. Mangum, *Making Sense of Federal Manpower Policy* (Michigan: Institute of Labor and Industrial Relations and Washington, D.C.: National Manpower Policy Task Force, 1967, pamphlet); *1965 Report of the Council of Economic Advisors and Economic Report of the President* (Washington, D.C.: Goyernment Printing Office, 1965).

Shonfield nota in effetti che, dato che la penuria di manodopera del periodo susseguente alla Seconda Guerra Mondiale era il fattore limitante la crescita economica della Svezia, una politica della manodopera attiva è diventata il cuore della pianificazione economica svedese. Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965) p. 201. Un'ampia visione degli Stati Uniti si offre in National Manpower Council, *Manpower Policies for a Democratic Society* (New York: Columbia University Press, 1965); e Richard A. Lester, *Manpower Planning in a Free Society* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

[20] V. la nota precedente e National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress, *Technology and the American Economy*, Vol. 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966). V. Anche: Edward E. Schwartz (a cura di), *Manpower in Social Welfare* (New York: National Association of Social Workers, 1966); United States Department of Health, Education, and Welfare, *Closing the Gap in Social Work Manpower* (Washington, D.C.: Government Printing Office 1965); Great Britain, Ministry of Health, *Report of the Working Party on Social Workers in the Local Health and Welfare Services* (London: Her Hajesty's Stationery Office, 1959).

Problemi teorici e di ricerca empirica sono passati in rassegna in « Symposium on Manpower Theory » constituting *The Journal of Human Resources*, II, No. 2 (Spring, 1967).

un'iniziativa di pianificazione generale del personale non può evitare di considerare i modelli abituali di organizzazione del personale stesso e deve cercare di determinare quali possibilità di cambiamento vi saranno durante il periodo in questione. L'opinione dell'esperto diventa importante, così come la più recente e generale esperienza disponibile nel campo della programmazione del personale a dati livelli, in vari campi e in progetti speciali. Speciale attenzione si deve prestare a sperimentazioni e innovazioni nell'addestramento e nell'utilizzazione degli operatori. In effetti, un processo di pianificazione del personale attuato con fantasia può diventare una potente forza di cambiamento in tutto un campo di servizio o in un settore. In qualche misura, quindi, a meno che non siano intrapresi nel contesto di un'iniziativa di pianificazione generale abbastanza totalitaria, i piani per il personale quasi inevitabilmente si trovano di fronte alla questione fondamentale di tutta la pianificazione: cioè la definizione del compito e le politiche che ne sosterranno l'esecuzione.

Per porre la questione in un altro modo, in un'attività intesa a pianificare il personale di base di un'organizzazione non si possono prendere come fissi i dati relativi alla « domanda » di operatori. Il riesame delle politiche, dei servizi, dei modi di utilizzazione del personale, e gli schemi cui si ispira l'organizzazione hanno importanti conseguenze per le proiezioni da fare.

Dal lato dell'« offerta », il lavoro di pianificazione deve riferirsi, primo, alle proiezioni demografiche generali in quanto esse incidono sulla riserva di manodopera. Quindi vengono le conseguenze previste per il campo, o i campi, in questione, presupponendo che non ci siano cambiamenti nel tasso di attrazione esterna degli elementi disponibili, o nel « trend » di questa. Infine, c'è il lavoro di raccolta della documentazione empirica, generalmente dalla ricerca disponibile o da esperimenti che si riferiscano direttamente alla questione del modo con cui cambiamenti nell'utilizzazione del personale, nei salari e nei benefici addizionali, o altre possibili variazioni, possano presumibilmente incidere sui tassi di reclutamento.

Un lavoro accurato è poi richiesto nei seguenti campi (sempre in base a proiezioni relative a stime dell'incontro fa domanda e offerta, e inoltre in base all'esplicitazione dei presupposti su cui si è basata ogni stima; talvolta poi perseguendo modelli di sviluppo basati su premesse contrastanti, per mancanza di prove decisamente a favore di una di esse):

— la creazione o l'espansione delle opportunità di formazione — compresi lo investimento di capitali e l'addestramento di istruttori e insegnanti;
— l'attività di reclutamento necessaria per sostenere le proiezioni;
— la revisione dei titoli per il servizio prestato negli impieghi statali e del sistema di merito; delle regole di mobilità fra dipartimenti, enti, regioni e del trasferimento nel settore privato dei benefici addizionali; delle scale salariali,

e dei benefici addizionali, revisione necessaria per attuare e sostenere le proiezioni;
— l'elaborazione e l'effettiva introduzione di innovazioni nell'organizzazione del personale, nella collaborazione interprofessionale, e nei modi di attuare il servizio, il che costituisce la premessa dei piani che sono stati fatti.

Un accurato sistema di resoconto e « feedback » deve esser previsto in modo da controllare la messa in funzione di ogni piano relativo al personale. Dato il complesso sistema di condizioni e proiezioni, e l'impossibilità per coloro che fanno piani relativi al personale di saper tutto del modo con cui il contesto politico ed economico generale potrà incidere sul loro lavoro per parecchi anni a venire, ci dovrebbe essere quando necessario un costante processo di correzione.

Programmazione per un campo o un progetto

Durante la fase di programmazione di un dato lavoro o progetto, in un'area o un campo specifici, molti degli elementi di incertezza elencati nella sezione precedente possono diventare dei « dati »:

— Il repertorio di intervento è stato definito
— La struttura amministrativa è stata precisata.
— La dimensione dell'operazione è stata fissata in linea generale.
— I modelli relativi al servizio in esame sono stati valutati e sono state prese delle decisioni circa le questioni poste.
— Le decisioni fondamentali circa una gerarchia di obiettivi sono state prese, contribuendo così a chiarire alcuni degli aspetti qualitativi della programmazione.

E, a meno che non si parli di un nuovo programma molto esteso e importante su scala nazionale o regionale,[21] si possono prendere come dati la struttura dell'educazione, dell'addestramento professionale, del reclutamento, dei salari e benefici, ecc. Quando il programma deve essere generale, la pianificazione del personale deve esser quindi fondamentale ed estensiva nel senso indicato nella sezione precedente.

Tuttavia anche il pianificatore che si occupa di un progetto specifico o di un campo limitato, e che ha a che fare con la questione del personale solo nella fase di programmazione — non come problema centrale del suo lavoro di pianificazione — non può ignorare completamente le questioni sollevate da ogni organigramma o sistema di definizione delle mansioni. In un certo senso, ogni iniziativa di pianificazione sociale deve adottare un modello di organizzazione del personale appropriato alla sua strategia politica e deve intraprendere delle innovazioni se non si trova un modello adeguato.

---

[21] Come nel caso della Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health* (New York: Basic Books, 1961).

In campi che cambiano rapidamente come quelli che costituiscono l'azione sociale, l'innovazione fa capolino come un'esigenza costante per il pianificatore. Ogni passo richiede la consapevolezza di quello che si introduce e delle conseguenze delle decisioni prese.

Un importante esito della fase di programmazione è un piano del personale basato su considerazioni di questo tipo e sulle indagini alle quali esse portano. I presupposti di tale piano dovrebbero esser specificati come ausilio alla valutazione e al processo di svolgimento del piano stesso e per il controllo finale. Gli aspetti del piano che si riferiscono al personale dovrebbero essere molto dettagliati (perché ci rientrano): categorie professionali, qualifiche, livelli salariali, gerarchia di supervisione, organizzazione dei gruppi di lavoro, divisione dei tempi (quanti membri di quali categorie del personale si devono ingaggiare ad ogni stadio del progetto), localizzazione del personale nelle varie sedi del programma, struttura della valutazione, e sistema di promozione.

Sperimentazioni e innovazioni nell'utilizzazione del personale

Di speciale interesse attualmente per chi intraprende studi generali sul personale, come pure per i programmatori di progetti modesti, è l'attenzione che si è andata intensificando durante gli anni '60 per nuovi schemi di addestramento e organizzazione del personale in molti programmi sanitari, di igiene mentale, di assistenza pubblica, di istruzione, e di altri servizi sociali. Parecchi fattori rientrano in tale interesse.

Il primo è l'incapacità di reclutare un numero sufficiente di dottori, insegnanti, assistenti sociali, infermieri, eccetera, altamente qualificati. Così, due persone che hanno prodotto un'innovazione nell'uso dei residenti di un quartiere come membri del personale del centro di servizio sociale commentano che « non abbiamo dubbi che il servizio sociale professionale è superiore ». Tuttavia la scelta non è fra servizio professionale e non, « ma fra servizio non professionale e niente del tutto ».[22]

Secondariamente si è scoperto che operatori non professionisti retribuiti, forse anche persone provenienti dal quartiere che viene servito, presentano certi vantaggi per alcuni fini rispetto ai professionisti con un'elevata preparazione.[23]

---

[22] Frank Riessman e Emanuel Hallowitz, rapporto non pubblicato sul progetto di Neighborhood Service Center, 1965, Lincoln Hospital, New York.

[23] Arthur Pearl e Frank Riessman, *New Careers for the Poor* (New York: The Free Press, 1965); « The New Nonprofessional », n. speciale dell'*American Child*, 49, No. 1 (Winter, 1967).

Via via che si cominciarono ad accumulare dati sul « disimpegno » dei servizi sociali rispetto alle persone in condizioni economiche più disagiate, sul mancato raggiungimento da parte dei sistemi scolastici di certi gruppi di allievi, sull'incapacità di attrarre utenti dei servizi in certi gruppi, sull'evidente esclusione dai programmi di certi gruppi etnici, razziali o culturali, si lanciarono degli esperimenti riguardanti il personale. Generalmente questi esperimenti comprendevano l'assegnazione di ruoli di « aiutanti » a membri di tali gruppi come un accorgimento per rendere i programmi più accessibili o utili. Le scuole usarono le madri o gli adolescenti della zona come « aiuti per l'assistenza domiciliare », gli ospedali li assunsero come aiutanti degli infermieri, i centri di igiene pubblica li impiegarono come ausiliari sanitari, ecc.[24]

L'intero sforzo fu accelerato dall'iniziativa della guerra alla povertà che fu lanciata su scala nazionale negli Stati Uniti nel 1964. La ideologia del programma di azione comunitaria relativa al « fare da soli » sosteneva l'idea che gli abitanti del quartiere potevano meglio aiutarsi fra di loro. In certi posti, attaccando le organizzazioni esistenti perché ignoravano le necessità dei poveri o prestavano un tipo e qualità di servizio che perpetuava la povertà, alcuni membri del personale dell'azione comunitaria contro la povertà definirono « estranei inutilizzabili » gli operatori sociali professionisti preparati alla maniera tradizionale, e sostennero che solo il cosiddetto personale indigeno sarebbe potuto servire alle necessità locali.[25]

In un'interessante variante di questo processo, c'è stato anche un movimento per impiegare i trasgressori della legge che avevano ottenuto la riabilitazione e inoltre giovani traviati, ex alcoolizzati, ex drogati, o chi aveva abbandonato la scuola, in programmi di prevenzione e riabilitazione. La gente che ha sofferto di una menomazione non è facilmente « pilotabile », e tuttavia sa cosa vuol dire aiutare realmente.[26] Alcuni dei risultati sono stati assai incoraggianti. In un'altra variante di tale processo, basandosi sulla « Anonima Alcoolizzati » e su simili esperienze di aiuto autonomo, individui *al momento* drogati o disadattati vengono impiegati per aiutare gli altri. Lo stesso processo di aiutare gli altri fornisce motivazione e sostegno allo aiutare se stessi (si tratta di uno sviluppo naturale delle tecniche terapeutiche e riabilitanti che riuniscono insieme i gruppi per l'aiuto autonomo, che tramutano la gestione e l'orientamento delle cure mediche basati sulla custodia dei malati in sistemi di organizzazione ospedaliera affidati ai pazienti ecc.).

In terzo luogo, si è scoperto che i sistemi esistenti per utilizzare il

---

[24] V. Pearl e Frank Riessman, *op. cit.*, e « *The New Nonprofessional* ».

[25] Per un esempio estremo v. Haryou's *Youth in the Ghetto* (New York; 1964).

[26] Pearl e Riessman, *op. cit.*

personale che aveva ricevuto una formazione professionale non erano efficienti o validi. In un'epoca di penuria di servizi, lunghe liste di attesa, e fallimenti dei servizi stessi si notò che il personale professionista scarso e costoso non era usato bene. Le professioni medica e infermieristica erano passate per la stessa fase molto tempo prima, inventando una varietà di ruoli di ausiliari e aiutanti così da risparmiare e utilizzare strategicamente lo scarso personale professionista. Nell'istruzione e nel servizio sociale, tuttavia, per prendere esempi là dove il processo di scoperta fu lento, gli insegnanti facevano lavoro da impiegati e servizio alle mense scolastiche mentre non avevano tempo sufficiente per i compiti educativi, e gli assistenti sociali completavano meccanicamente cartelle e formulari con dati sempre uguali o rispondevano a domande sempre uguali mentre i compiti più complessi non venivano svolti.

Ne risultò un periodo di serio lavoro in tutto il servizio sociale per selezionare le attività che si potevano fare automaticamente e assegnarle a personale di altro tipo, e per sperimentare accuratamente un uso differenziale del personale per vari compiti professionali, semi-professionali e non professionali in accordo con i livelli di addestramento.[27] In certi posti c'è stata una notevole tendenza a ignorare le qualificazioni formali e a collocare il personale a livelli di responsabilità lavorativa determinati da criteri basati sui risultati del lavoro svolto.

In parecchi campi, l'idea di assegnare i casi ad una équipe invece che a singoli professionisti si è sviluppata come parte della soluzione del problema dell'utilizzazione del personale.[28] Il dottore e la sua équipe medica nell'ospedale o nella clinica sono serviti in parte come modello. Così, un certo numero di casi di assistenza pubblica o di assistenza all'infanzia potrebbe esser assegnato a un'équipe formata da un assistente sociale altamente qualificato nel trattamento dei singoli casi, parecchi ausiliari, un'infermiera e un impiegato. I casi di una clinica psichiatrica avrebbero un'équipe un po' differente, così come quelli di una classe in una scuola elementare.

Quarto, nuovi sviluppi sorgono dalla proporzione crescente di forza lavoro disponibile per il settore dei servizi, dal bisogno decrescente di operatori non qualificati, e dall'accresciuta propensione a prendere in conside-

---

[27] A esempio, Edward E. Schwartz e William C. Sample, *First Findings from Midway* (Chicago; University of Chicago School of Social Service Administration, 1966, processed). V. anche Jean K. Szoloci, « Some Conceptual Issues in Social Welfare Manpower Statistics », *Welfare in Review, 5,* No. 3 (March, 1967), pp. 1-12.

[28] Donald Brieland, *Differential Use of Manpower for Foster Care in a Public Child Welfare Program* (Springfield, Ill.: Department of Child and Family Services, June, 1964, ciclostilato).

razione il lavoro garantito dalle strutture pubbliche se il mercato libero non assicura un posto.

Queste sono tre forze interconnesse. L'industrializzazione crea il desiderio di una quantità maggiore di servizi e un « surplus » di forza lavoro disponibile per il servizio, sia nell'economia di mercato che nel settore pubblico e in quello degli organismi operanti non a fini di lucro.[29] Nello stesso tempo l'automazione e il miglioramento generale della tecnologia creano un « surplus » di manodopera non qualificata. Importanti investimenti nell'addestramento, nell'orientamento e nella riconversione del personale hanno caratterizzato gli anni '60 negli Stati Uniti e nell'Europa Occidentale.[30] Nel modello generale rientra uno sforzo inteso ad innalzare il grado di istruzione di tutta la forza lavoro, così che il lavoratore non qualificato possa muoversi di un punto, per così dire. Tuttavia la guerra alla povertà negli Stati Uniti ha incluso anche un tentativo di prendere le persone meno istruite e non qualificate e di metterle in posizione di servizio diretto e ausiliario di tutti i tipi nel campo dell'azione sociale.

Di sostegno a questo impulso generale è la richiesta che il governo garantisca il lavoro e assuma il ruolo di imprenditore di ultima istanza.[31] In pratica succede che, sia nel mondo degli affari che nelle organizzazioni sindacali, il minimo incontro con gli interessi costituiti si ha se il lavoro garantito dalle strutture pubbliche prende la forma di posti per i non qualificati, i non istruiti, gli « indigeni » nel settore del servizio sociale. Gli ausiliari sanitari, quelli per l'infanzia, gli organizzatori di comunità nei complessi edilizi e gli assistenti degli insegnanti possono esser impiegati per una ovvia espansione del servizio senza invadere il campo già prestabilito come dominio riservato di nessuno.

Da ultimo, ci sono dei cambiamenti nella funzione degli enti, che derivano da nuove politiche o nuove conoscenze. Se, in un programma di assistenza pubblica, si separa la assistenza economica dalle misure di servizio sociale, il collocamento gerarchico del professionista cambia, e si creano nuovi posti di lavoro. Si schiudono opportunità di innovazioni per quanto riguarda il personale. Analogamente, si sviluppano nuovi compiti via via che

---

[29] Victor R. Fuchs, *The Growing Importance of the Service Industries* (New York: National Bureau of Economic Research, 1965); Eli Ginsberg e altri, *The Pluralistic Economy* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1965) a cura di Garth L. Mangum, *op. cit.*, National Commission, *Technology and the American Economy.*

[30] V. *International Trade Union Seminar on Active Manpower Policy.* V. anche Solomon Barkin, « A Current Focus for Industrial Relations Research », in: Gerald G. Somers (a cura di), *Proceedings of Seventeenth Annual Meeting of Industrial Relations Research Association* (Madison: University of Wisconsin, 1964), pp. 2-19.

[31] A. Phillip Randolph Institute, *A Freedom Budget for All Americans* (New York, 1966).

cambia la funzione dell'affidamento familiare, o che i grandi istituti educativo - assistenziali lasciano il posto a gruppi « casa - famiglia » nelle città. Questi vari ordini di motivi, hanno creato un gran fermento nella politica del personale per l'azione sociale che apre molte nuove possibilità di scelta al pianificatore che si trova al punto di programmare. Apparirebbe urgente, tuttavia, che si cercasse di esser chiari in ogni circostanza circa quel che le innovazioni vogliono raggiungere prima di tutto. Infatti, benché l'impatto cumulativo dei vari fattori rappresenti un sostegno notevole per le novità, i motivi che si hanno per innovare non conducono necessariamente nella stessa direzione, e una confusione circa la gerarchia delle mete può dimostrarsi autodistruttiva.

Così, il servizio di consulenza alle persone e i programmi di segretariato, che richiedono operatori sufficientemente qualificati ma sono incapaci di attirarli, hanno collocato dei semi-professionisti in certi posti... solo per dimenticare che si dovevano definire nuove funzioni, un personale non qualificato che tenta di svolgere funzioni che richiedono veramente una competenza professionale abbassa naturalmente la qualità del servizio... e può causare un danno. Se un servizio non ha un personale con qualificazione eccessiva o non appropriata, un cambiamento nella competenza del personale deve essere accompagnato chiaramente da un riallineamento dei ruoli.

D'altro lato, quando il personale semi-professionista e ausiliario è impiegato perché gode di certi vantaggi che derivano dalla sua identificazione con gli abitanti del quartiere e dalla mancanza di certi difetti che possono caratterizzare il professionista addestrato, bisognerebbe salvaguardare questa identificazione e altre caratteristiche desiderabili di cui esso dispone. Chi ha lavorato con personale indigeno riferisce che a parte gli errori compiuti nella selezione originaria — dato che i criteri per farlo non sono chiari — i problemi maggiori derivano da una troppo rapida identificazione professionale. Assunto perché fosse un canale di comunicazione efficace con la gente del quartiere, questo personale si può presto identificare completamente con l'ente e col suo gruppo di professionisti. I suoi tentativi di mobilità verticale possono essere altrettanto deformanti di quanto lo sono gli elementi di distanza sociale esistenti fra i professionisti provenienti dalla classe media e i clienti che appartengono alle classi più basse. In effetti, lo stipendio che ricevono dall'ente permette spesso ai « non professionisti indigeni » appena assunti di spostarsi dal quartiere nel quale erano stati scelti come legame con la comunità!

Niente di questo vuol scoraggiare il lavoro per identificare certi compiti che è meglio siano svolti da persone del posto, non professionisti. E' invece per suggerire la necessità di chiarezza ad ogni passo del cammino e di sostegni organizzativi che aiuteranno il nuovo personale a svolgere il lavoro previsto

e ad assicurarli che i riconoscimenti verranno dal fatto di svolgere bene il lavoro, non dal fatto di identificarsi con gli operatori sociali professionisti dell'ente e di separarsi dalla gente della propria classe. Questo non è un piccolo risultato, dato che in certo modo va nel senso contrario all'etica e alla normale dinamica della stratificazione sociale. Via via che si accumuleranno e saranno studiate le esperienze positive, i pianificatori avranno una guida assai necessaria circa il modo in cui si può assicurare a questo sviluppo vitale una proporzione di successi maggiore di quella raggiunta nelle sue fasi esplorative.

C'è un certo pericolo che la confusione fra le varie categorie di motivi elencate sopra produca anche uno sviluppo inadeguato di una delle tendenze antecedenti alla guerra alla povertà e all'impiego di personale indigeno. In particolare si erano fatti dei progressi nel differenziare nell'ambito dei programmi di servizio sociale quei compiti che richiedevano una minore preparazione. Il punto di partenza era costituito dalle funzioni che dovevano essere svolte e dai modi in cui si sarebbero potute suddividere e poi riunire in una diversa « confezione » per coincidere con il possibile sostegno ottenibile ai vari livelli di formazione. Un lavoro del genere fu varato anche in altri campi. Mentre parte di esso è proseguito e ha portato a utilizzarne i frutti, parte dell'iniziativa è stata confusa e sviata da altri impulsi e motivazioni. Creare lavoro per la gente o godere i vantaggi che si ricavano dal personale indigeno sono cose assai diverse e meritano d'essere pienamente sviluppate, ma non sono un sostituto dell'analisi delle mansioni che è necessaria continuamente e dell'adeguamento delle funzioni al livello di preparazione degli operatori.[32] Né si dovrebbe lasciare che quest'ultimo processo, a sua volta, impedisca la risposta al bisogno, alle conoscenze e al cambiamento sociale, in base alla quale si dovrebbero costantemente rivedere i programmi e così creare nuovi ruoli tecnici e professionali.

Ulteriori considerazioni sulla strategia del personale

La programmazione del personale apre un gran numero di altri difficili problemi, parecchi dei quali si debbono menzionare almeno brevemente.

Primo, si dovrebbe notare che il pianificatore sarà quasi completamente bloccato se cade in preda al « mito strategico ». E' piuttosto « normale » per i membri delle varie professioni o delle « corporazioni » tecnologiche sottolineare l'insostituibile qualità di alcune loro specializzazioni.[33] Il pianificatore,

---

[32] Robert L. Barker e Thomas L. Briggs, *Differential Use of Social Work Manpower: Analysis and Demonstration Study* (New York: National Association of Social Workers, 1968).

[33] a cura di Robert K. Merton e altri, *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, Ill.: The

d'altra parte, deve costantemente controllare in base all'esperienza e agli studi le critiche che gli provengono dagli specialisti sia tecnici che professionisti, ed essere aperto alle lezioni che può ricevere.

Secondo, una sensibilità alle caratteristiche tipiche di una professione e una burocrazia è essenziale nella programmazione. Non si possono, ad esempio, organizzare i medici secondo un'autorità gerarchica. Tuttavia è del tutto accettabile, in aderenza alle norme professionali ed evitando così le tensioni, definire la supervisione come consulenza o informazione.[34]

Poi c'è il problema del rapporto fra specializzazione ed efficienza nel fissare la politica del personale. Dato che persone differenti fanno cose differenti è probabilmente inevitabile un certo grado di specializzazione. Nella amministrazione e nella programmazione il problema consiste nel trovare la misura per definire le specializzazioni che avvicinano all'obiettivo invece di allontanarlo. Ci si specializza su base geografica, funzionale, istituzionale? Una risposta non sarà valida per tutte le professioni e per tutte le dimensioni operative.[35] Come noteremo nel prossimo capitolo, i ruoli di integrazione dei casi e di controllo delle responsabilità e i servizi di informazione generale possono esser necessari per affrontare le conseguenze di qualche inevitabile specializzazione che complica la prestazione dei servizi.

E i requisiti del servizio, le regole di lavoro, e i contratti sindacali entreranno anch'essi nell'attività di programmazione dei pianificatori. Ad esempio l'imposizione di una settimana di 40 ore indebolisce il ruolo svolto tradizionalmente da un'« ausiliaria familiare » che debba affrontare un problema improvviso che si verifichi in una famiglia. Dato che la settimana di 40 ore — e inevitabilmente una settimana anche più corta — è assai connaturata con noi, si debbono fare piani per assicurare che nell'assistenza domiciliare il lavoro venga svolto comunque e per raggiungere le mete del programma in un nuovo modo. Può esser necessario addirittura smettere con alcune forme dei vecchi programmi, soprattutto nell'assistenza all'infanzia, nelle cure psichiatriche, nel servizio medico e nel lavoro di gruppo, se dipendono dalla dedizione e dal sacrificio di membri del personale in una misura che non è più coerente con pratiche di lavoro accettabili e col reclutamento di un personale veramente qualificato.

Free Press, 1952), specialmente Richard C. Myers, « Mith and Status Systems in Industry », pp. 273-281.

[34] Mary E. W. Goss, « Influence and Authority Among Patients in an Outpatient Clinic », *American Sociological Review*, 26, No. 1 (February, 1961), pp. 38-50.

[35] Herbert A. Simons, « Some Further Requirements of Bureaucratic Theory » in: Merton e altri (a cura di), *op. cit.*, p. 52; Alfred J. Kahn, « Social Work Fields of Practice », in: Harry Lurie (a cura di), *Encyclopedia of Social Work* (New York: National Association of Social Workers, 1965), pp. 750-754.

9

L'IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO SECONDO IL PROGRAMMA E I « COSTI - EFFICACIA »

Come prova dello sviluppo di una pianificazione a livello nazionale negli Stati Uniti, si è fatto un breve riferimento nel capitolo II all'impegno del governo nei confronti del « sistema di bilancio - programma - pianificazione »* (PPBS). Forse è sintomatica l'improvvisa e considerevole espansione della letteratura in materia,[1] diretta ad indagare sull'applicazione del sistema al settore sociale in genere e ai tradizionali programmi di azione sociale in particolare. Specialmente rilevante per gli interessi del presente capitolo è l'utilità del PPBS come dispositivo di programmazione e amministrazione.

IL PPBS E LA PIANIFICAZIONE

Per molti dei suoi sostenitori il PPBS è un procedimento totale, onnicomprensivo e di vasta portata per fare piani. Ci si può domandare quindi perché viene presentato qui, nel contesto di un capitolo sulla programmazione che tratta la *realizzazione amministrativa, compresi l'impostazione del*

---

* V. nota del traduttore in calce a pag. 24 del I capitolo.

[1] Una bibliografia generale è fornita da William Gorham, « Allocating Federal Resources Among Competing Social Needs », *Health, Education, and Welfare Indicators*, August, 1966, pp. 1-13. Fonti importanti per quel che segue qui sono: David Novick, (a cura di) *Program Budgeting* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965); Committee for Economic Development, *Budgeting for National Objectives* (New York, 1966); Charles J. Hitch, *Decision-Making for Defense* (Berkeley: University of California Press, 1965); Robert Dorfman, *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965): Daniel Seligman, « McNamara's Management Revolution », *Fortune, 72*, No. 1 (July, 1965); H. S. Rowan, « Improving Decision-Making in Government » (Washington, D.C.: Bureau of the Budget, ciclostilato, 1965).

bilancio e la divisione per tempi, di politiche alla cui formulazione si è già arrivati. Per dare una risposta dobbiamo eliminare la confusione che deriva dai vari usi del termine programmazione.

Sebbene ci siano delle incoerenze, chi si occupa del bilancio quando parla di « programmazione », di solito si riferisce alle principali enucleazioni di funzioni in rapporto agli obiettivi centrali. Gli esempi citati nella letteratura e gli sforzi di concettualizzazione formale sembrerebbero confermare la nostra opinione (Cfr. capitolo V) che la specificazione della funzione (o l'analisi della missione di un dipartimento o di un ente dal punto di vista del programma) è essenzialmente un compito di pianificazione degli indirizzi generali, sia essa compresa o meno in un processo di PPBS.[2] I sostenitori del PPBS vedono una parte di questa definizione degli indirizzi generali come un risultato dell'analisi della realtà mentre altri aspetti sono essenzialmente politici. L'intero processo del PPBS, secondo la loro opinione, comprende anche il problema delle decisioni attinenti alla realizzazione degli indirizzi generali attraverso specifici provvedimenti amministrativi e attribuzioni di bilancio.

Sebbene si possa considerare il PPBS un sistema di pianificazione *totale,* la nostra preferenza va ancora a una deliberata — ovviamente arbitraria — ma specifica considerazione degli aspetti inerenti a una concettualizzazione delle funzioni che si riferiscono alla politica da seguire, prima di procedere ai problemi riguardanti la suddivisione per tempi (o, nel nostro senso, la programmazione) dell'attuazione pratica e dell'assegnazione delle risorse necessarie. Il nostro metodo appare pertinente in specie ai campi in cui è importante il chiarimento delle questioni di valore e preferenze: in breve, al campo sociale. Tuttavia, come apparirà chiaro, ciò non significa minimizzare la luce gettata dal processo del PPBS sull'azione reciproca fra politica e programmazione (nel senso della strutturazione amministrativa per l'attuazione pratica del piano). L'esperienza del PPBS fornisce gli esempi più eloquenti a disposizione del perché si tratta d'un processo circolare, in cui le considerazioni amministrative e quelle riguardanti l'assegnazione delle risorse retroagiscono sul processo di definizione della politica da seguire e hanno importanti effetti sulla scelta degli indirizzi generali.
Nelle parole di Hitch, l'analisi dei sistemi a livello nazionale comprende:

> « ... un ciclo continuo di definizione degli obiettivi militari, di progettazione di sistemi alternativi per raggiungere questi obiettivi, di valutazione di queste al-

---

[2] Per esempio v.: Arthur Smithies, « Conceptual Framework for the Program Budget », in: Novick, *op. cit.*, specialmente pp. 34-43.

> ternative in base alla loro efficacia e al loro costo, mettendo in questione gli obiettivi ed altri assunti che sottostanno a questa analisi, aprendo nuove alternative e stabilendo nuovi obiettivi militari, e così via indefinitamente ».[3]

Tutto ciò richiede un'ulteriore elaborazione. I bilanci sono serviti tradizionalmente per fini di contabilità e di controllo amministrativo, specialmente nel governo. Hanno avuto la tendenza a insistere sugli aumenti di personale. Il *bilancio* del capitale e quello della spesa sono stati in genere separati. Le unità previste nei bilanci sono state gli uffici e i dipartimenti. L'orizzonte temporale è stato l'anno solare, o quello fiscale, oppure in alcuni stati il biennio legislativo.

La riforma del PPBS si è incentrata sui compiti da svolgere, sulle funzioni da compiere. Non si suppone più che il personale già assegnato non si possa diminuire e che il dibattito sul *bilancio* riguardi solo gli aumenti. Un « nuovo punto di partenza » non garantisce un programma di espansione. Dato che un investimento di capitale impegna per lungo tempo a spese di esercizio, ambedue fanno parte di un unico *bilancio*. Quando la funzione da compiere interessa diversi dipartimenti, uffici, enti, e livelli di governo, l'analisi comprende tutto quanto vi si riferisce. Dato che ogni programma può comprendere degli impegni continuativi, si computano i probabili costi per diversi anni a venire, magari cinque. Se richiesto, tuttavia, si estraggono anche per un bilancio tradizionale, annuale, i costi per dipartimento e ufficio di un solo anno.

Il processo presenta molte sfaccettature e motivi di complessità. Diventa possibile solo quando la mira si sposta dal funzionamento della macchina del governo o dell'ente al compimento di obiettivi specifici e solo grazie alla tecnologia dei computers. La formulazione del bilancio del programma non solleva il governo, l'ente o l'industria dalla necessità di fare delle scelte, ma queste sono facilitate da un meccanismo che rende visibile tutto quel che si può sapere circa le « implicazioni delle alternative ». Lo scettico può domandarsi se i governi desiderino essere così razionali. Ancora la nostra risposta è che tutte le armi della razionalità si devono schierare a disposizione di chi deve decidere. Se quest'ultimo per ragioni politiche, pressioni dei gruppi di interesse o giudizi sulle preferenze prende un'altra strada, ha il diritto di farlo avendo chiari in mente i dati e, per quanto possibile, conoscendo i costi.

Infatti la realtà che ha spostato l'equilibrio a favore della formulazione dei bilanci a seconda del programma è la riconosciuta e articolata scarsità delle risorse. Anche in un paese prospero a uno stadio di industrializzazione

---

[3] Hitch, *op. cit.*, p. 52.

avanzato, si devono fare delle scelte. I fondi non sono illimitati. Di solito c'è penuria di manodopera addestrata e qualificata. Il vecchio metodo basato sulle « esigenze », che valutava i pro e i contro di ogni progetto, campo, o « bisogno » di per sé, e li traduceva in bilanci, ignorava la necessità di conciliare le richieste che fossero in competizione fra loro. Gli strumenti della azione sociale intesi a sviluppare gli ordini di priorità si concentravano solo sulle preferenze e sui gruppi di interesse, non sul modo di fare l'uso migliore delle risorse disponibili. Col PPBS e altri sistemi di programmazione non ci si chiede se si debba realizzare « A », oppure « B », oppure « C » ma piuttosto: « Dati i nostri obiettivi e risorse, qual è la *combinazione* ottima di A, B e C? ». In breve, la questione cruciale della *combinazione,* presentata prima come un problema da analizzare, si può tradurre in una questione tecnica. Il PPBS mira all'« ottimazione », cioè alla *particolare combinazione di obiettivi, risorse, e tempi che si avvicina alla maggiore efficienza e efficacia.* Ed è il lavoro accurato richiesto dal PPBS per quanto riguarda l'identificazione del « prodotto finale » (gli obiettivi) e dei « mezzi di produzione » disponibili che dà un significato sia al confronto delle alternative che alla ricerca di una « combinazione ».[4]

Banfield prende ad esempio il campo dell'educazione:

> « ... considerate come un provveditore agli studi potrebbe agire se il suo bilancio fosse aumentato per permettergli di migliorare l'educazione degli scolari.* Se adottasse il metodo delle " esigenze " assumerebbe, diciamo, un maggior numero di insegnanti perché sa che un più alto rapporto insegnanti-allievi migliora l'insegnamento. D'altra parte, se adottasse il metodo economico ossia di analisi dei sistemi, scomporrebbe il fine "migliorare l'educazione " nei fini che lo compongono (per esempio migliorare la lettura dei bambini minorati, la matematica dei ragazzi che si preparano ad andare all'università, eccetera) e poi deciderebbe la ragione in base alla quale scambierebbe un'unità marginale di beneficio nei termini di un altro. Nello stesso tempo esaminerebbe tutti i modi plausibili per raggiungere i vari fini ricercati. Farebbe effettuare delle ricerche per trovare il tasso di rendimento marginale (nei termini dei suoi vari fini) dell'investimento in (ad esempio): 1) aumento degli insegnanti; 2) aumento dei loro salari; 3) uso della televisione e

---

[4] V. specialmente: Smithies, in: Novick, *op. cit.*, pp. 25-27.

* Si ricordi che in America il sistema scolastico non è centralizzato. Il Dipartimento federale dell'Educazione (che è competente anche per la Sanità e l'Assistenza) si limita a dare poche direttive generali valide per tutto il territorio degli Stati Uniti. Per il resto, non solo ogni singolo Stato ma per certi aspetti anche ogni città o zona all'interno degli Stati hanno la possibilità di organizzare l'istruzione pubblica secondo margini di libertà decisionale assai più ampi di quanto avvenga in Italia. Ad esempio, gl'insegnanti abilitati vengono assunti direttamente, senza graduatoria né concorsi. Nello stesso tempo però essi non sono " impiegati statali ": possono essere licenziati anche dopo molti anni di insegnamento se avviene una riduzione nei programmi scolastici o per qualsiasi altro motivo. *(N.d.T.).*

> di "macchine per l'insegnamento" * e 4) acquisto di altro materiale da laboratorio. Terrebbe conto come costi e benefici di tutti gli effetti collaterali che si potrebbero prevedere in anticipo (ad esempio l'influenza che questa o quell'azione potrebbe avere sul morale dei genitori dei bambini minorati). Alla fine potrebbe ben concludere che nessun corso di azione era il migliore in base a tutti i criteri di giudizio da considerare... Ciò di per sé gli avrebbe impedito di fare gli errori più gravi».[5]

Come si noterà fra breve, gli ostacoli organizzativi e concettuali sono considerevoli e non si dovrebbero spacciare soluzioni inesistenti. Al momento il PPBS è uno strumento utile ma piuttosto imperfetto, che è forse maggiormente valido per programmare nel senso più ristretto esposto in questo capitolo di quello che gli danno gli entusiasti esuberanti. Tuttavia esso offre la possibilità di tradurre sempre più in questioni pratiche alcuni dei problemi di politica sociale già descritti. Quindi è meno probabile che si finisca per avere soluzioni alternative («o questo *oppure* quello»), data la possibilità di una combinazione calcolata.

La storia del PPBS si narra di solito in relazione alle sue applicazioni al Dipartimento della Difesa, talvolta parlando dell'uso che ne è stato fatto come stratagemma per consolidare il potere di un certo Ministro. Via via che diventava popolare, questa storia è stata eccessivamente semplificata e volgarizzata. Lo sviluppo del PPBS in realtà ha comportato un attento lavoro per specificare le funzioni pertinenti a tutti i servizi ivi compresi i doveri del Dipartimento come vengono concepiti dal potere politico e dal pubblico. Poi si dovette fare un lavoro di base per identificare i «punti di incastro» in tutto il governo che riguardavano il Dipartimento, sviluppare adeguati programmi di calcoli e previsioni effettuati a mezzo dei cervelli elettronici, e anche facilitare la produzione a uso del Congresso del più tradizionale bilancio annuale. Questo è certamente qualcosa di più che cercare risposte del tipo «quanti spari occorrono per beccare una lepre» e cioè «qual è il costo minore per un dato livello di difesa?», anche se la questione costi-efficacia, sulla quale ritorneremo, è parte del processo analitico con cui si cerca di fare l'uso migliore dei mezzi disponibili. Il successo generale dell'impresa, almeno agli occhi del suo cliente più importante e cioè il Presidente degli Stati Uniti, è attestato dall'ordine del 25 agosto

---

* Le "macchine per l'insegnamento" sono mezzi audiovisivi modernissimi ancora sconosciuti in Italia. Ogni studente può seguire, per conto suo e al momento che preferisce, su un piccolo schermo e al microfono la lezione *registrata*. In tal modo gli insegnanti possono usare più utilmente il loro tempo per rispondere alle domande e per discutere la materia, non per *esporla* (N.d.T.).

[5] Edward C. Banfield, «Three Concepts for Planners», in: Edward C. Banfield (a cura di), *Urban Government* (New York: The Free Press, 1969: ed. riv.), pp. 613-614.

1965 di applicare il sistema ad altri Dipartimenti federali. In seguito a ciò, membri del personale del Dipartimento della Difesa e altri che avevano partecipato all'applicazione di questo sistema, in particolare tecnici appartenenti alla Rand Corporation, furono piazzati in posti strategici nel governo federale e a molti altri livelli di governo nel Paese perché aiutassero a insegnare e ad applicare tale procedimento. Per ora, tutto ciò rimane nella fase iniziale e si sono incontrati seri ostacoli per trasferirlo nelle attività del servizio sociale.[6]

Uno dei risultati secondari di tutto questo sforzo è stata l'accresciuta comprensione del fatto che un *bilancio* ben organizzato è un importante strumento tanto per la pianificazione che per la programmazione, sia che rientri o meno nel contesto del PPBS. Uno dei suoi più entusiasti sostenitori afferma:

> « La formulazione del bilancio si ricollega a tutto il campo dell'amministrazione dall'analisi, alla pianificazione, fino alla direzione tecnica e al controllo. Nel suo prodotto finale, il bilancio sintetizza: 1) i problemi ai quali è stata applicata l'analisi; 2) i concetti analitici e le tecniche applicate a questi problemi; 3) le informazioni utili per risolverli; 4) le decisioni proposte (e, infine, quelle scelte); e 5) la struttura amministrativa attraverso la quale la messa in opera del bilancio approvato sarà realizzata controllata e valutata ».[7]

Per capire un po' più completamente il ponte che è stato così costruito fra politica e programmazione (nel nostro senso), e fra ognuna di queste fasi e l'impostazione del bilancio, è utile esaminare in maggior dettaglio le componenti del PPBS. Si darà speciale attenzione anche agli studi sui costi-benefici e costi-efficacia (termini usati qui come intercambiabili), strumento del PPBS ma anche procedura che ha una vita indipendente e importanza di per se stessa.

GLI ELEMENTI DI UN PPBS

Nella visione dei seguaci del PPBS, dato che nessun paese può perseguire *tutti* gli obiettivi che i cittadini considerano desiderabili o moltissimi obiettivi singoli al loro *massimo* grado, esiste un costante processo di com-

---

[6] V. specialmente: Hitch, *op. cit.;* Novick, *op. cit.;* Gorham, *op. cit.* V. anche: Special Section, « PPBS: Its Scope and Limits », *The Public Interest,* No. 8 (Summer, 1967) pp. 4-48, specialmente: William Gorham, «Notes of a Practitioner»; e Joint Economic Committee, *The Planning-Programming-Budgeting System: Progress and Potentials,* « Hearings: September 14, 19, 20 e 21, 1967 », e « Report » (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967), in due volumi. Gli « Hearings » sintetizzano le prime esperienze in numerosi stati e città e comprendono esempi di analisi costi-benefici in parecchi campi.

[7] Melvin Anshen, « The Federal Budget as an Instrument for Management and Analysis », in: Novick, *op. cit.,* p. 1.

promesso. Le risorse, le mete e le tecniche interagiscono fra di loro. E' funzione della pianificazione, programmazione, e bilancio nel senso del PPBS cercare compromessi razionali. Il denaro diventa il denominatore comune nel quale si esprimono varie possibilità. La meta da raggiungere consiste in « risorse (denaro) usate in modi " ottimali " o preferibili per raggiungere obiettivi di politica sociale ».[8]

Il processo totale del PPBS comprende perciò:

1. Valutazione e confronto di varie attività governative nei termini del contributo che esse offrono agli obiettivi nazionali.
2. Determinazione del modo con cui gli abiettivi dati possono esser raggiunti spendendo un minimo di risorse.
3. Proiezione delle attività governative in uno spazio di tempo adeguato.
4. Confronto dei contributi offerti relativamente dalle attività pubbliche e da quelle private al raggiungimento degli obiettivi nazionali.
5. Revisione degli obiettivi, dei programmi e dei bilanci alla luce dell'esperienza e del variare delle circostanze.[9]

Dal punto di vista teorico il passo, d'importanza cruciale, consiste nel delineare quello che l'esperto di PPBS vede come « programmi »: nella nostra terminologia esso consiste nello specificare le funzioni attinenti allo svolgimento del compito. I programmi sono di solito, ma non sempre, orientati ai prodotti finali dell'organizzazione. Per esempio il sistema istituito sperimentalmente dal Dipartimento della Difesa, aveva adottato la seguente « struttura programmatica »:

— *forze strategiche di risposta* — componenti intercambiabili e complementari, che passano attraverso vari servizi, focalizzate su una missione definita

— *difesa continentale* — oltre alla protezione delle forze strategiche, il sistema continentale ha anche un suo ruolo proprio

— *forze a fini generali* — forze pronte ad esser trasferite per fronteggiare attacchi non strategici ovunque

— *mezzi aerei e navali* — contributi alla mobilità e alla potenza delle forze a fini generali, ma abbastanza grandi da essere adatte a missioni speciali

— *forza della riserva e della guardia nazionale* — un altro « taglio »

— *ricerca e sviluppo* — si concentra su argomenti che sono « al di là dell'orizzonte » ma trasferendoli costantemente ad altri programmi

— *sostegno generale* — spese generali e voci non chiaramente classificabili

---

[8] Smithies, in: Novick, *op. cit.*, p. 25.
[9] *Ibid.*, pp. 26-27.

— *assistenza militare*
— *difesa civile.*[10]

Un sistema di impostazione del bilancio in base a un programma per le risorse naturali potrebbe esser organizzato sia per funzioni che per risorse:

PER FUNZIONI

— ricerca delle risorse naturali
— sviluppo delle risorse naturali
— gestione e conservazione delle risorse naturali
— regolazione delle risorse naturali per risolvere conflitti

PER RISORSE

— risorse territoriali
— risorse idriche
— risorse forestali
— risorse ricreative
— risorse relative al pesce di acqua dolce e agli animali selvatici
— risorse marine
— risorse minerarie
— risorse atmosferiche.

La scelta del primo principio di classificazione comporterebbe l'uso del secondo come sottoclassificazione. Werner Z. Hirsch ha illustrato un sistema di impostazione del bilancio in base al programma nel quale le categorie di risorse forniscono la classificazione principale e le funzioni offrono la sottoclassificazione.[11]

Un tentativo preliminare di impostazione del bilancio a seconda dei programmi nella sanità utilizza le seguenti categorie principali: controllo e prevenzione; terapia e riabilitazione; cure prolungate e assistenza a domicilio; formazione; ricerca; altre.[12]

---

[10] Adattato da Smithies, in: Novick, *op. cit.*, pp. 37-38, o Novich, *op. cit.*, pp. 92-94. Oppure v.: Hitch, *op. cit.*

[11] Werner Z. Hirsch, « Program Budget for Natural Resource Activities », in: Novick, *op. cit.*, cap. 9.

[12] Marvin Frankel, « Federal Health Expenditures in a Program Budget », in: Novick, *op cit.*, Cap. 8.

Nel campo dei programmi spaziali, dato che « è possibile associare la maggior parte delle spese per i programmi spaziali e la maggior parte degli sforzi spesi per attività spaziali con particolari sistemi fisici », la categorizzazione a fini di impostazione di bilancio appare del tutto logica e naturale. Né ci sono i problemi che sorgono dalle relazioni intergovernative, come succede in molti campi. I « progetti » compresi in un programma si possono identificare come:

— volo umano nello spazio
— applicazioni spaziali
— esplorazioni spaziali senza uomini
— ricerca e tecnologia spaziali
— tecnologia aerea
— operazioni di supporto.

Tuttavia l'ovvia interdipendenza degli elementi è un serio fattore di complicazione nella successiva analisi dei costi-utilità e degli scambi interni. Non si può facilmente prevedere l'uso multiplo delle attrezzature e come si comporranno i risultati.[13]

Nel bilancio di un programma in campo educativo si potrebbero impiegare certe categorie principali quali: istruzione elementare; istruzione secondaria; istruzione superiore; educazione degli adulti; servizi di biblioteca, ricerca e sviluppo; educazione a livello internazionale. Per alcuni fini, è meglio considerarle sottocategorie sotto l'intestazione generale: sussidi, prestiti.[14]

E' chiaro che la scelta dei programmi è una questione di abilità e insieme è difficile. Nell'assistenza pubblica, a esempio, si potrebbe creare un programma separato per lo studio dei casi inteso a determinare il diritto all'assistenza oppure si potrebbe integrare il servizio sociale con lo studio dei requisiti per l'assistenza. Questa seconda soluzione riflette la realtà amministrativa; la prima è una politica sostenuta da alcuni. Tuttavia l'incapacità di separarle nel bilancio o nell'organizzazione lega le mani al pianificatore. Analogamente, se si desidera classificare gli assistiti per categorie, le madri di bambini piccoli si devono includere fra le persone da assistere mediante investimenti per facilitarne l'assunzione e altri tipi di « aiuto assistenza »?

Smithies, sul quale ci siamo maggiormente basati a proposito dei criteri

---

[13] Milton A. Margolis e Stephen M. Barro, « The Space Program », in: Novick, *op. cit.*, specialmente pp. 125-133.

[14] Werner Z. Hirsch, « Education in Program Budget », *ibid.*, Cap. 7.

per la programmazione, suggerisce che un principio importante per strutturare un programma è la sua utilità nel permettere:

> « il confronto di metodi alternativi per perseguire un obiettivo politico imperfettamente determinato. Così, il bisogno di assistenza pubblica si può chiarire e analizzare scomponendo il problema nei bisogni che sorgono dall'età avanzata, dalla dipendenza economica, dall'inabilità psichica e dalla disoccupazione ».[15]

A chi prende le decisioni possono venire presentati dei calcoli dettagliatissimi di « strutture alternative » e dei loro costi, anche se i membri responsabili del personale indicano delle preferenze.[16] Vengono inclusi, se sono disponibili o si possono ottenere, i dati qualitativi o quantitativi sull'efficacia assoluta o relativa di differenti metodi).

Talvolta si crea un programma come modo di proporre un'esigenza alla quale si potrebbe venire incontro in maniere diverse, così da poter confrontare le alternative (ad esempio creare nuovi insediamenti quando si tratti di sviluppo urbano?). Quando in un'organizzazione una parte fornisce servizi relativamente costosi a una o più altre (a esempio elaborazioni a mezzo di *computers;* o attività formative) si può giustificare un programma separato. Talvolta lo giustifica il fatto di doversi attenere a un particolare schema temporale, come nel già citato caso della « ricerca e sviluppo ». E' chiaro che il risultato comprende un certo grado di sovrapposizioni e di incoerenze logiche. L'identificazione dei programmi è un processo che consiste nel delineare le categorie principali così da cogliere gli obiettivi e le mete maggiori, agendo in maniera comprensibile ai politici e agli amministratori; utilizzando unità che si prestano a far considerare le alternative; continuando nello stesso tempo a cercare di individuare categorie che passino attraverso le tradizionali linee di demarcazione fra uffici, o unità, o dipartimenti, per affinare le scelte disponibili.

Dove si presentano due princìpi fondamentali per organizzarle, come negli esempi delle risorse naturali e dell'educazione, una serie di categorie di programmi può fornire le sottocategorie, mentre l'altra offre le intestazioni principali. La scelta in questo caso può essere fatta per tentativi. L'esperienza indica che è utile la classificazione in base a due o tre princìpi per ottenere il massimo dei risultati applicando il PPBS.

In genere, in ogni grande organizzazione, quale un dipartimento federale o statale o un grosso ente privato di servizio sociale, si guarda con sospetto ad ogni sistema di divisione dei programmi per categorie che coincida esat-

---

[15] Smithies, in: Novick, *op. cit.*, p. 42.
[16] Novich, in: Novick, *op. cit.*, pp. 95-96.

tamente con le demarcazioni già esistenti fra i dipartimenti o gli uffici. La normale crescita organizzativa crea sovrapposizioni, concorrenza e doppioni, e si ha bisogno quindi che un sistema di impostazione dei bilanci in base ai programmi funzioni come un mezzo per il coordinamento e il ristabilimento dell'efficienza.

Una volta che abbia avuto luogo la classificazione per programmi si mette insieme quel che si sa e si procede all'indagine empirica per individuare i costi potenziali e l'efficacia relativa di *elementi* alternativi del programma stesso in diversi periodi di tempo. Riferendoci all'esempio fatto a proposito della risistemazione degli abitanti di un quartiere da risanare, gli elementi che rientrano nel programma potrebbero essere la riqualificazione professionale, il segretariato sociale, gli asili diurni per i bambini, sussidi alle famiglie per arredare gli appartamenti o per traslocare, eccetera. Vengono studiate o attuate le analisi costi-benefici *(vedi appresso)*. Si indaga sull'azione reciproca di tali elementi, che rappresenta un fattore di complicazione nel PPBS. Si considerano l'investimento dei capitali, il tempo per procurarli, i benefici finali e i costi definitivi di ciascuno nella misura in cui sono conosciuti o conoscibili. Come si è già indicato, questo procedimento ha per scopo non solo quello di scegliere fra alcune alternative reali, ma anche quello di utilizzare nel modo migliore la combinazione di altri elementi. Non entreremo qui negli aspetti di tale procedimento che riguardano la programmazione a mezzo di calcolatori elettronici.

Uno degli aspetti più produttivi del procedimento sta nella sua capacità di collegare con la proiezione dei bilanci per parecchi anni a venire gli stimoli derivanti dalle nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche. In particolare ciò che ne deriva è il cambiamento di proporzioni di tutto un servizio per effetto di un programma specifico. Nei servizi sociali, a esempio, si potrebbero aumentare le proporzioni di tutto il servizio prestato con i vari mezzi dell'assistenza domiciliare, invece che con gli istituti di ricovero. Si potrebbero anche applicare tassi variabili di bisogno del servizio, dopo aver varato programmi di prevenzione sui quali si sappia di poter contare (per esempio assistenza economica, collaboratrici domestiche e asili diurni per la infanzia), il che avrebbe un'influenza sul numero di minori che effettivamente riceverebbero un'assistenza diretta. L'esempio è ipotetico: non conosciamo nessun caso in cui sia stato fatto un calcolo così globale.

Dato che alcuni degli assunti sono deboli, quel che ne deriva dovrebbe esser un « piano scorrevole » o « a rotazione »: può proiettarsi in un periodo di cinque anni ma è rivisto annualmente via via che le predizioni, le proiezioni, e la catena delle aspettative vengono confrontate con quel che è realmente successo. Un sistema formalizzato per effettuare le correzioni viene inserito in questo processo.

L'accettazione di un bilancio basato sul programma è seguita dall'adozione di un bilancio annuale per ognuno dei dipartimenti o delle sottounità che debbono svolgere i singoli programmi parziali facenti parte di quello generale, per porre in opera tutto ciò che si riferisce all'amministrazione e al personale e per dare avvio allle attività e alle strutture che siano già state precisate. Dato che, per la stessa natura di questo processo, le linee amministrative non possono coincidere ad ogni momento con quelle programmatiche né sono raggruppate generalmente in modo da coincidere, il potere esecutivo, le procedure per assegnare i fondi e i dispositivi di coordinamento interno sono necessari per assicurare che i concetti cui si ispira il programma sulla carta diventino realmente una guida operativa. Ad ogni momento, coloro che impostano il bilancio secondo un programma debbono occuparsi degli atti organizzativi e amministrativi che si riferiscono alla realizzazione dei programmi stessi.

ANALISI COSTI - BENEFICI O COSTI - UTILITA'

Tutti i compilatori di bilanci impostati sui programmi mettono l'accento sul fatto che questo sistema non ha nessun significato, a meno che non includa strada facendo degli studi sui costi-benefici. Tuttavia tali studi hanno un valore indipendente e sono preziosi per i pianificatori, anche se non è stato intrapreso il PPBS.

E' in gioco un processo analitico:

> « Al centro di tale processo sta l'accento posto sull'esame sistematico di corsi di azione alternativi e delle loro implicazioni. Questo processo viene chiamato in molti modi, come analisi costi-benefici, costi-efficacia, dei sistemi, ricerca operativa, e altri... Si è suggerita l'espressione costi-utilità. Dato che è nuova, questa espressione probabilmente provoca meno confusione delle altre ».[17]

La letteratura crescente relativa ai metodi da impiegarsi in tali analisi è piuttosto chiara circa le procedure, benché si abbiano importanti dibattiti tecnici e serie controversie sul fatto se siano utili al pianificatore sociale viste le difficoltà di quantificare i « benefici umani ».[18]

---

[17] George A. Steiner, « Problems in Implementing Program Budgeting », in: Novick, *op. cit.*, pp. 310-311.

[18] Oltre alle citazioni del volume di Novick già fornite, v. anche: Gene H. Fisher, « The Role of Cost-Utility Analisis in Program Budgeting », pp. 61-80.

Altre importanti fonti su cui basarsi sono: Robert Dorfman (a cura di), *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington, D.C.: The Brookings Institution,

Hitch attingendo da W. J. McNeil, suo predecessore come Controllore della Difesa, cita Benjamin Franklin per spiegare il significato dell'analisi costi-benefici:

> « Come fare una meridiana a sparo, attraverso la quale non solo la famiglia di un individuo, ma tutti i suoi vicini in un raggio di dieci miglia, possano sapere che ora è quando brilla il sole, senza vedere la meridiana.
>
> Scegliete uno spazio aperto nel vostro cortile o giardino, sul quale il sole possa battere tutto il giorno senza impedimento che venga da alberi o edifici. Sul terreno segnate le vostre linee delle ore, come per una meridiana orizzontale, a regola d'arte, lasciando abbastanza spazio per i fucili. Sulla linea dell'una, mettete un fucile, due fucili su quella delle due, e così via per tutte le altre. I fucili debbono esser tutti caricati con la polvere, ma la palla non è necessaria. Lo gnomone o lancetta deve avere applicate dodici lenti ustorie ed essere piazzato in modo che il sole passando attraverso le lenti, una dopo l'altra, faccia sì che il fuoco o la scintilla infuocata cadano sulla linea dell'una, a esempio, all'una, e lì infiammi una miccia di polvere da fucile che farà partire un colpo. Alle due un fuoco cadrà sulla nostra linea delle due, e infiammerà un'altra miccia che farà scaricare due fucili successivamente, e così per il resto.
>
> N.B. Ci devono essere 78 fucili in tutto. Trentadue mortai servirebbero meglio allo scopo; ma possono andare 18 mortai, e costeranno meno, e useranno meno polvere, perché nove libbre di polvere basteranno per una carica di ognuno dei 18 mortai, mentre trentadue ne richiederebbero per ogni fucile 16 libbre.
>
> Notate anche che la spesa principale sarà per la polvere, perché una volta comprato, il cannone usato con cura durerà cent'anni.
>
> Notate inoltre che ci sarà un grande risparmio di polvere nei giorni di nuvolo.
>
> Gentile lettore, mi pare di sentirti dire che è buona cosa davvero sapere come il tempo passa, ma che questo tipo di meridiana, malgrado il menzionato risparmio, sarebbe molto costoso; e il costo più grande del vantaggio. Sei saggio, amico mio, di esser così prudente in anticipo; alcuni sventati non ci avrebbero pensato su tanto prima di fare la meridiana e di provarla... Impariamo tutti che molti progetti pubblici e privati sono come questa meridiana a sparo, grande costo e poco profitto ».[19]

1965); Abraham S. Levine, « Cost Benefit Analysis and Social Welfare », *Welfare in Review*, 4 No. 2 (February, 1966), pp. 1-11 (con una ricca bibliografia); Abraham S. Levine, « Cost Benefit Analysis of the Work Experience Program », *Welfare in Review*, 4, No. 7 (August-September 1966), pp. 1-9; Bent Anderson, *Work or Support* (Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development, 1966); United Nations Research Institute for Social Development, *Cost Benefit Analysis of Social Projects*, Report of a Meeting of Experts Held in Rennes, France (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1966); Gary S. Becker, *Human Capital* (New York: National Bureau of Economic Research, 1964); Morris H. Hansen and Genevieve W. Carter, « Assessing Effectiveness of Methods for Meeting Social and Economic Problems », in: Leonard H. Goodman (a cura di), *Economic Progress and Social Welfare* (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 92-124; Gerald G. Somers e Ernest W. Stromsdorfer, « A Benefit-Cost Analysis of Manpower Training », *Proceedings, Industrial Relations Research Association, 1964* (Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association, 1965), pp. 172-185.

[19] Hitch, *op. cit.*, p. 74.

Come è stato notato da Dorfman, l'analisi costi-benefici « è strettamente analoga al metodo della valutazione dei progetti di investimento usato dagli uomini d'affari. La sola differenza è che le stime del valore sociale sono usate al posto delle stime del valore di vendita quando è opportuno ». Anche se si seguono parecchi metodi per svolgere queste analisi, generalmente essi cominciano progettando il risultato del programma cui ci si riferisce secondo l'unità di tempo più opportuna: i ragazzi da istruire nelle *medie superiori* in un dato anno o in un dato periodo di anni; gli abbandoni scolastici da impedire; le famiglie da alloggiare; le malattie di un dato tipo da curare; i delinquenti da catturare, ecc. Poi si attribuisce un valore sociale al risultato, di nuovo in una prospettiva temporale: incremento dei guadagni nell' arco di vita dei diplomati dalle scuole medie superiori; produttività e diminuzione dei costi assistenziali da parte della collettività, e viceversa aumento della produttività, nel caso dei giovani recuperati alla scuola dopo che avevano abbandonato gli studi; miglioramento nella salute e nella frequenza scolastica da parte dei membri delle famiglie cui è stato dato un alloggio migliore; risparmio delle spese nel caso di pazienti sottoposti a cure o a controlli medici; eliminazione di potenziali danni alla proprietà da parte dei delinquenti catturati, e così via.

I benefici lordi sono a volte calcolati per un « anno tipico » (per esser poi confrontati con i costi di un anno tipico). I costi, a loro volta, sono formati dai costi di esercizio correnti più un sovraccarico sui costi di esercizio di quell'anno consistente nell'ammortamento dei costi capitale (costruzioni e impianti). Con tale metodo, il rapporto calcolato consiste nella relazione dei « benefici annui lordi con i costi totali annui » (qualcosa di simile al calcolo che fa l'uomo d'affari del rapporto tra ricavo e costo della merce venduta).

In una delle altre alternative si sottraggono i costi correnti in un anno dato (o in un anno tipico, o in diversi anni interessanti per il problema allo studio), dai benefici lordi — calcolati nel modo di cui sopra — per stimare i benefici netti correnti. I

> « benefici netti correnti per ogni anno sono scontati alla data dell'inizio del progetto e sono sommati per ottenere una stima del valore attuale dei benefici netti scontati. Il rapporto di questa cifra con la stima del costo capitale del progetto è quindi il rapporto benefici-costi ».

In effetti ciò equivale alla stima che fa un uomo d'affari del tasso di redditività di un dato investimento. Si può lavorare solo con il passato o fare delle proiezioni nel futuro, in base a certe supposizioni.[20]

Ognuna delle fasi e delle alternative comprende un lavoro attento, il

---

[20] Quanto sopra segue la sintesi di Dorfman. Le citazioni sono da pp. 6-8.

mantenimento dei presupposti su cui ci si è basati e — per il campo sociale — difficoltà sostanziali. Dato che è nostra intenzione introdurre qui l'idea che un tale sforzo di analisi è indispensabile ad ogni PPBS ed è valido di per sé in molti contesti, piuttosto che offrire un manuale procedurale faremo semplicemente l'elenco di alcune di queste fasi che sono così complesse, e quindi le illustreremo brevemente:

Categorizzazione dei gruppi o delle unità su cui possano incidere i programmi e gli indirizzi generali. Talvolta si tratta di un lavoro semplice e ben definito; altre volte può essere complesso o dai contorni vaghi. La scelta delle delimitazioni materiali fra l'uno e l'altro può diventare piuttosto complicata.

Elencazione di effetti diversi. Di solito si valutano gli effetti ovvii, come l'aumento della produttività e del potenziale di reddito di una persona a seguito di un'istruzione migliore. In questo caso tuttavia si può dire che la educazione può anche (fra molte altre cose) arricchire culturalmente la vita delle persone, migliorare la socializzazione e il controllo sociale, servire da veicolo di redistribuzione, aumentare il lato della domanda nell'economia. Differenti tipi di indicatori sono necessari per le « macro-decisioni » nella politica sociale (investimenti nella sanità *invece* che nell'istruzione) o per le scelte tecniche da fare all'interno di un dato campo. Poi ci sono gli effetti diretti e indiretti, come pure la complementarietà tra iniziative che possano svolgersi congiuntamente.[21]

Attribuzione di un prezzo a ogni tipo di effetto. Anche quando basarsi sui cosiddetti valori di mercato appare ragionevole (per esempio nel caso di unità di abitazione fornite da un programma di edilizia pubblica), il prezzo non può venire immediatamente stabilito. Dopo tutto si intraprende l'analisi costi-benefici precisamente nei campi non governati dal mercato. Ci sono molte questioni filosofiche e tecniche relative ai prezzi reali e di imputazione (prezzi ombra), voci che si possono contabilizzare ma alle quali non si può attribuire subito un prezzo, e voci la cui quantificazione appare difficilmente possibile o ragionevole. (Molti analisti di politica sociale sostengono che ap-

---

21 A parte i molti casi in cui non è possibile arrivare a un accordo concettuale su quanto la misurazione dell'effetto rientri nella valutazione dei benefici, Gorham nota che spesso l'analista sa cosa misurare, ma non può ottenere i dati. Non proseguiamo qui ad esaminare questo problema, perché ovviamente si può risolvere se ci si impegna in tali analisi. V.: Gorham, « Notes of a Practitioner », p. 6.

Burton Weisbrod sostiene la necessità di esaminare i programmi pubblici sia dal lato dell'efficienza che da quello degli effetti redistributivi. Burton A. Weisbrod, « Income Redistributive Effects and Benefit-Cost Analysis », in: B. Chase (a cura di), *Problems in Public Expenditure Analysis* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1968).

partiene alla natura stessa del settore sociale il fatto che non siano validi gli sforzi per valutare tutti i risultati in termini monetari).

Individuazione delle alternative che si debbono proprio investigare simultaneamente, per avere la possibilità di un più alto rapporto costi-benefici. Talvolta il problema è quale metodo darà i risultati necessari al costo minore? Altre volte si deve sapere quale metodo dà il più alto rendimento da un dato investimento fisso. Gli studi costi-benefici nel PPBS possono essere dell'uno o dell'altro tipo. In altri casi ancora, si vuole avere semplicemente qualche valutazione dei risultati di un dato investimento, non in una situazione in cui si facciano delle scelte o si ricerchi una combinazione di campi ma per sapere piuttosto se vale la pena di svolgere un programma, in base a un qualche particolare criterio di giudizio.

Scelta del periodo di tempo cui l'analisi deve riferirsi. Per che periodo di tempo si calcolano i costi o si misurano i benefici? Una decisione sbagliata può creare una distorsione nei risultati.

Scelta dei tassi di sconto. Il problema se un investimento sia da considerarsi relativamente redditizio dipenderà dalla scelta del tasso di sconto. Rientrano in questo molte questioni politiche e attinenti ai valori. Gli analisti attuali tendono a ritenere il tasso di redditività di un capitale equivalente nel mercato commerciale un criterio insoddisfacente.

Calcolo dei costi di opportunità. Determinare quali altri usi si sarebbero potuti fare del personale o delle risorse nel tempo e così tener conto dei guadagni ai quali si deve rinunciare per imbarcarsi nel progetto.

Definizione dei costi di opportunità sociale. Qui la questione non è solo quella dei guadagni perduti, ma anche degli altri costi sociali per l'adozione di un particolare progetto piuttosto che di qualche altro, o di nessuno del tutto.

Con riferimento al problema della misurazione dei benefici sociali o umani, potremmo ripetere le complicate discussioni che si trovano nella letteratura o limitarci a una breve sintesi del tipo di quella che segue: ci sono molte idee interessanti, ma finora nessuna soluzione che sia compresa e accettata da tutti. I programmi del settore sociale privato o statale non sono intesi certamente per la loro stessa natura a convalidarsi in base ai criteri di prezzo del mercato. Alcuni ovviamente hanno dei risultati positivi che non si possono riportare in termini quantitativi non monetari. Si deve seguire una delle due strategie seguenti, o adottarle tutt'e due in combinazione:

Limitare l'analisi quantitativa dei benefici alle cose che si possono convertire in equivalenti monetari o in qualche altra misura quantitativa, rico-

noscendo che questa è solo una parte del quadro. Si usano quindi questi risultati della ricerca in combinazione con criteri qualitativi e con materiale sulle preferenze per arrivare a una valutazione finale.

Oppure inventare modi per assegnare ai benefici un equivalente monetario o altro peso quantitativo atto a riflettere la valutazione sociale dei risultati. Sebbene un po' arbitraria, questa procedura non è dissimile da quello che si fa in tutti i tipi di analisi costi-benefici. Quando si prendono delle decisioni circa i tassi di sconto, i prezzi ombra, i periodi di tempo, si ha una quantificazione sulla base di giudizi qualitativi — anche nel cosiddetto lavoro rigoroso sui costi-benefici.

Norman Scott ha riassunto alcune delle maggiori componenti dell'analisi costi-benefici di un qualsiasi progetto isolato in uno schema che pone le considerazioni precedenti in una prospettiva generale. Quando si analizzano più progetti in un dato campo, o in vari campi, è anche necessario affrontare problemi di interdipendenza territoriale ed economica.

Costi e Benefici

Diretti *Indiretti*

Tipo

a) Monetari
- i) Capitàli
- ii) Correnti

b) Non monetari

Origine o destinazione

c) Individuale (problema di medie)
d) Locale (micro-economico)
e) Nazionale (macro-economico)

Orizzonte temporale

f) Futuro immediato
g) Futuro prossimo
h) Futuro remoto.[22]

Scott, un critico benevolo degli studi costi-benefici in campo sociale, riassume nel modo che segue la propria indagine sui tentativi finora fatti per risolvere tutte le difficoltà di questa analisi:

> « ... è una disciplina neonata con un dossier di *case studies* molto smilzo al suo attivo. I suoi fini sono indubbiamente lodevoli... è benvenuta come risposta a un genuino bisogno... chi la pratica usa metodi scientifici...
>
> Ma ... i metodi finora sviluppati non riescono a fornire criteri non equivoci di scelta nel mondo reale delle interdipendenze territoriali e tecniche e delle li-

[22] Norman Scott, « Some Problems of Cost Benefit Analysis of Social Projects », in: *Cost-Benefit Analysis of Social Projects*, p. 34.

> mitazioni di bilancio... l'analisi costi-benefici finora è stata più adatta a giustificare decisioni già prese... che a metter in risalto *quale* progetto si dovrebbe intraprendere. Succede così perché la conoscenza della misura e del carattere dell'... interdipendenza territoriale è ancora carente, e perché tecniche sufficientemente raffinate per assimilare costi non quantificabili e benefici a un confronto rigoroso non sono state ancora inventate ».[23]

Qualcosa del lavoro fatto è utile, interessante, suggestivo e promettente. Il rapido sviluppo avuto dal PPBS servirà ad aumentare l'interesse a risolvere alcuni dei problemi metodologici e a migliorare le procedure.

Sotto l'ispirazione e la direzione di T. W. Schultz, la maggiore figura nell'economia dell'educazione, diversi studiosi hanno considerato l'educazione dal punto di vista dei costi-benefici come un investimento in capitale umano.[24] L'assunto da cui partono è che si potrebbero considerare come un investimento di questo genere le risorse messe a disposizione della popolazione sotto forma di scuole, formazione sul lavoro, assistenza medica ed emigrazione, potendosi prevedere che i miglioramenti che ne derivano nelle conoscenze, nelle specializzazioni, e nella salute della gente aumenteranno di conseguenza il reddito monetario e « psichico ». L'interesse a comprendere i rendimenti differenziali degli investimenti di vario genere nel capitale umano è derivato dalla diffusa scoperta che « la crescita del capitale fisico, almeno nella misurazione convenzionale, spiega una parte relativamente piccola della crescita del reddito nella maggior parte dei paesi ».[25] Né la propensione a studiare gli effetti economici di tale investimento implica la negazione della importanza di altri effetti. Si parte però dall'idea che merita cercare di comprendere gli effetti economici di per se stessi.

In questo contesto si è fatto un lavoro apprezzabile e in futuro i pianificatori potranno essere in possesso di validi dati di comparazione che si potrebbero usare per decidere sui programmi. Per esempio, sono state tentate soluzioni al problema di come differenziare nell'analisi variabili quali il tasso di rendimento, l'ammontare dell'investimento e il periodo di investimento.[26] Ci sono suggerimenti per affrontare il problema della correlazione fra le « abilità » possedute da una persona e l'ammontare di educazione che ha ricevuto. Parecchi metodi differenti confermano che « l'istruzione universitaria » da sola spiega la maggior parte delle differenze non corrette nei guadagni fra i diplomati di scuola media superiore e i laureati.[27] Mentre il tasso di rendimento dell'investimento nell'istruzione universitaria è più alto per i ma-

---

[23] *Ibid.*, p. 63.

[24] Gary S. Becker, *Human Capital* (New York: National Bureau of Economic Research, 1964). V. anche: Burton A. Weisbrod, « Investing in Human Capital », *The Journal of Human Resources*, I, No. 1 (Summer, 1966), pp. 5-21.

[25] Gary S. Becker, *op, cit.*, p. 1.

[26] *Ibid.*, Cap. III.

[27] *Ibid.*, p. 88.

schi bianchi che proseguono fino alla laurea, anche se corretto per tener conto dell'abilità differenziale, « i tassi relativi a campioni di individui che hanno smesso gli studi universitari, di non bianchi, di donne e di elementi provenienti dalle zone rurali... sono pure lungi dall'esser trascurabili ».[28]

Gary S. Becker ha anche dimostrato con un'analisi retrospettiva che è possibile calcolare tassi di rendimento variabili nel tempo, e considerare la struttura di un dato campione. Infine ha considerato gli effetti dell'investimento nell'istruzione universitaria sulla produttività nazionale, comparando i rendimenti con quelli di simili investimenti di capitale nel mondo degli affari. Non essendo disponibili molte conoscenze che sono parte integrante di una analisi del genere (effetti collaterali, effetti riflessi, costi sconosciuti) i risultati sono incompleti.

Becker e altri che hanno studiato questo campo sanno che il loro lavoro è preliminare e che molte questioni sono rimaste senza risposta. Si dovrebbe naturalmente confermare la stabilità dei dati in contesti sociali diversi, ma sembrerebbe che il pianificatore del PPBS sia in grado di ottenere dati utili sugli investimenti nell'istruzione. Dovrebbe aggiungere a tali risultati altre considerazioni attinenti alla questione valutando gli investimenti alternativi: ma troverebbe in tali analisi degli utili punti di partenza.

In un altro campo, l'addestramento della manodopera, gli sforzi di Gerald G. Somers e di Ernst Stromsdorfer illustrano i complessi aspetti insiti nel tentativo di sviluppare un sistema soddisfacente. La loro ricerca dimostra i vantaggi costanti riguardo al collocamento al lavoro di cui godevano le persone che avevano ricevuto un periodo di addestramento nell'ambito del *Manpower Development and Training Act* (MDTA) rispetto ai membri del gruppo di controllo che erano in situazioni relativamente simili. In effetti (in base a un'analisi dei precedenti), l'addestramento è secondo soltanto a una precedente esperienza lavorativa nello spiegare il successo nella ricerca del posto, e chi l'ha ricevuto gode anche di vantaggi significativi rispetto al guadagno. I ricercatori hanno tentato poi di introdurre i « costi di addestramento » nell'analisi, anche se è difficile esser precisi dato che si devono considerare sia i costi diretti che le detrazioni. Anche più complesso è il problema del reddito mancato — « costi opportunità » — durante il periodo di addestramento; ci sono costi per l'individuo e per la collettività.

Gli autori hanno calcolato il periodo di *« pay back »*, cioè il tempo che ci vuole per « ripagare » questi costi: è relativamente breve per i maschi; più lungo per le femmine. Infine sono stati considerati anche gli investimenti

---

[28] *Ibid.*, p. 104.

in addestramento nei termini del loro contributo all'aumento del valore capitale del lavoratore. Una formula complessa è necessaria se gli aumenti dei guadagni mensili e il reddito totale posteriore all'addestramento sono messi in relazione con i costi del periodo di addestramento per mezzo di un tasso di sconto a scelta.[29]

Qui si vede la complessità, l'ingegnosità, le difficili premesse e la generale utilità degli attuali tentativi di studiare i costi-benefici nel campo della azione sociale. Si nota anche che fondamentalmente il metodo non affronta molti « guadagni umani » che possono essere molto importanti: cambiamenti nell' immagine che l' individuo ha di se stesso, nella sua condizione sociale, nelle reazioni da parte della famiglia e inoltre soddisfazioni, eccetera, che possono anche essere un risultato diretto di tale formazione.[30]

Né gli studi costi-benefici hanno modo di tenere in conto le funzioni latenti dei programmi o le mete inespresse. Per esempio le analisi costi-benefici del « Corpo della Gioventù di Quartiere » impiegato nei programmi della guerra alla povertà non avrebbero normalmente incluso nella valutazione anche un calcolo delle spese di « assicurazione » contro i disordini estivi.*

Con riferimento alle mete sociali consapevoli e ai benefici umani manifesti, c'è chi crede che i metodi costi-benefici possano contribuire alla pianificazione. Secondo tale posizione non si dovrebbe permettere che le analisi costi-benefici si limitino ai guadagni economici misurati in prezzi attraverso lo studio esclusivo delle iniziative economiche, degli effetti collaterali, e della rinuncia a misure alternative. In un'analisi ingegnosa, notando come sarebbe precario fondarsi su misure in dollari imputate da prezzi di mercato per prendere delle decisioni all'interno o fra diversi programmi di spesa pubblica per le attività ricreative, Ruth P. Mack e Sumner Meyers sperimentano una unità che chiamano una « giornata-utente ponderata col merito ». Per dirla in poche parole essi hanno introdotto dei criteri per valutare le alternative e fornire la ponderazione quali interesse alla conservazione del paesaggio, giu-

---

[29] Gerald G. Somers e Ernst W. Stromsdorfer, « A Benefit-Cost Analysis of Manpower Training », in Gerald G. Somers, (a cura di) *Proceedings of the Seventeenth Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association* (Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association, 1965), pp. 172-185.

[30] Sono in corso dei tentativi per rimediare a questo difetto, ma c'è anche da considerare che esprimere tutti i guadagni umani in termine di prezzo o anche quantificarli è concettualmente contraddittorio.

* Come è noto, per parecchi anni di seguito, in specie sotto le amministrazioni Kennedy e Johnson, diverse grandi città americane dove la percentuale dei negri inurbati di recente e privi di sufficienti qualifiche professionali era più alta, sono state teatro di saccheggi, incendi e tentativi di rivolta che si verificavano puntualmente all'inizio della estate, perché era quello il periodo di chiusura delle scuole e di massima disoccupazione stagionale che, lasciando larghe masse di giovani negri inattivi ne acuivano il disagio e li rendevano più disposti a manifestarlo attraverso la violenza *(N.d.T.)*.

stizia distributiva, ruolo della misura di valutazione adottata dal governo, desiderio di incoraggiare lo svago privato, desiderio di far pagare alcuni tipi di svago, *standards* «modesti» ma adeguati per chi non può pagare, ecc.). Questi pesi sono applicati all'uso previsto per ottenere il « punteggio » di ogni alternativa. In ogni analisi si impiegano solo quei criteri che hanno a che fare con le variabili non condivise da tutte le possibili alternative.[31]

Bent Andersen, per incarico dell' OCDE, ha sviluppato un modello di studi costi-benefici dei laboratori protetti e ha completato uno studio pilota in cinque paesi europei e negli Stati Uniti. Andersen è riuscito a presentare i ricavi netti in termini economici, i tassi differenziali dei quali si possono applicare alla classe di minorati e al sistema di organizzazione del laboratorio protetto. I « guadagni umani » sono stati sottoposti ad analisi separate, e non è stato loro assegnato nessun valore monetario. Andersen commenta:

> « Questa è la ragione.. per cui la presente indagine non ci può dire se si dovrebbe adottare o no una certa soluzione. Essa deve essere completata dalla decisione politica. D'altro lato è nella natura stessa della politica compiere tali decisioni, confrontare oggetti che non possono essere misurati ».[32]

Così nel rigore e nell'incompletezza del lavoro di Somers-Stromsdorfer, nello sforzo di quantificare i vantaggi umani in termini non di prezzo fatto da Mack e Meyers, e nel deliberato accantonamento della questione dei vantaggi umani ad opera di Andersen, si ha il quadro completo delle strategie sostenute attualmente. Ognuna continua a presentare problemi metodologici e imprecisioni nei suoi stessi termini.

Come si è accennato prima, emergono due scelte. Una scuola sostiene che non c'è nessun motivo di vedere la meta, cioè le analisi costi-benefici, in termini di prezzi, perché « sono in effetti progetti sociali, proprio perché il libero mercato non assegna abbastanza risorse per il loro uso così da venir incontro alle esigenze del pubblico ». Per citare Keynes: « Non c'è nessuna prova empirica inconfutabile che la politica di investimento socialmente vantaggiosa coincida con quella che dà più profitto ».[33]

In relazione ai programmi sociali, perciò, si fanno rigorosi studi costi-benefici per quanto riguarda i costi economici, in modo che siano a disposizione tutti i dati che possono essere pertinenti alla questione, e poi ci si rivolge, come ha proposto Andersen, ai problemi di politica e preferenze.

---

[31] Ruth P. Mack e Sumner Meyers, « Outdoor Recreation », Dorfman (a cura di), *op. cit.*, pp. 71-101.

[32] Bent Andersen, *Work or Support* (Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1966). La citazione è da pagina 21.

[33] Juanita Kreps, commento in: Somers (a cura di), *op. cit.*, p. 205.

Naturalmente il lavoro per perfezionare il lato economico dell' analisi deve proseguire.

Novick, un difensore del PPBS, ci ricorda che « è una perversione di valori umani introdurla (la misurazione economica) in aree alle quali non appartiene ».[34] E Rothenberg dà una chiara formulazione di questo concetto:

> « Quando possibile perciò le grandezze monetarie dovrebbero esser integrate dal vettore delle conseguenze non monetarie, a esempio, giornate di malattie gravi, numero di assassinii, incidenza delle psicosi. Mentre il ricercatore può non riuscire a trovare un unico compromesso consensuale nella comunità fra queste varie specie di conseguenze, la società ha la possibilità di scoprirle in forma " simulata " nel processo decisionale governativo ».[35]

La seconda scuola vorrebbe continuare a perseguire il compito di quantificare le preferenze e altri criteri decisionali attinenti a questo campo, in modo che possano servire come pesi da applicare al « prodotto » dei programmi. Si avrebbe quindi un modo di misurare i vantaggi umani. Tutti gli esempi di casi disponibili suggeriscono che questo è lontano dall'avverarsi, vista la varietà dei programmi e dei servizi, la complessità dei vari criteri, e, frequentemente, i disaccordi *di fondo* circa i valori e gli obiettivi. Veramente, la pluralità di obiettivi in molti programmi può rendere davvero disperata in alcuni campi la ricerca di una misura obiettiva accettabile da tutti.

Al momento, maggiore attendibilità hanno certamente quelli che vorrebbero offrire in termini di prezzo i resoconti costi-efficacia più rigorosi possibile sulle altrenative, notando che le scelte ultime non si muovono sempre nella direzione del solo costo economico e mettendo il pianificatore di fronte alla necessità di determinare e trovare modi adatti a considerare le preferenze, le funzioni latenti, e le mete non espresse. Il « compito principale della analisi dovrebbe esser quello di *affinare*... l'intuizione e il giudizio. Praticamente in nessun caso si dovrebbe presupporre che in base ai risultati della analisi si *prenderanno* le decisioni ».[36] Anche tale limitato lavoro sui costi-benefici deve muoversi lentamente, senza abbordare la misurazione prima di un'accurata analisi concettuale di tutti gli elementi e prima di aver fatto una scelta consapevole circa quello che si misura veramente e gli indicatori che si usano.[37] Abbiamo qui indicato solo alcune delle difficoltà tecniche. Dobbiamo ricordare agli impazienti che anche il calcolo relativamente primitivo

---

[34] Novick, *op. cit.*, pp. 50-51.

[35] Jerome Rothenberg, « Urban Renewal », in: Dorfman (a cura di), *op. cit.*, pagine 292-333. La citazione è da pp. 332-333.

[36] Gene H. Fisher, « The Role of Cost-Utility Analysis in Program Budgeting », in: Novick (a cura di), *op. cit.*, p. 67.

[37] *Ibid.*; e Andersen, *op. cit.*

dei costi comparati è un passo avanti in un campo nel quale le richieste da una parte, e i motivi positivi, o la risposta, o il sostegno dall'altra, furono a lungo i soli elementi nell'equazione della comunità. E' il progresso che ha introdotto le analisi economiche, la consapevolezza della scarsità delle risorse, i criteri di efficienza, e la volontà di prendere in considerazione alternative e sostituzioni.

Si dovrebbe notare infine che ogni preoccupazione di totalità del sistema, ogni seria indagine sull'« eqiuilibrio » o la « combinazione » impone anche dei limiti al ruolo dell' analisi costi-benefici. A volte il rapporto costi-benefici di un progetto è di per sé basso, ma l'interesse per gli elementi che completano il progetto stesso e per il programma generale può rendere questo fatto relativamente poco importante.[38]

PROSPETTIVE

Il punto sulla situazione è stato sintetizzato dal Sottosegretario William Gorham responsabile del lancio del PPBS nel Dipartimento della Sanità, Istruzione e Assistenza:

> « Lasciate che mi affretti a sottolineare che non abbiamo tentato di fare grandiose analisi di costi-benefici intese a rivelare se i benefici totali di una spesa addizionale di un milione di dollari nei programmi sanitari sarebbero maggiori o minori di quelli derivanti da una spesa addizionale di un milione nell'istruzione o nell'assistenza. Se mai sono stato così ingenuo da credere possibile un tale tipo di analisi, ora non lo sono più. I benefici dei programmi sanitari, educativi e assistenziali sono vari e spesso intangibili. Incidono in differenti gruppi di età e in differenti zone della popolazione in differenti periodi di tempo. Nessuna quantità di analisi ci dirà se la Nazione trae più beneficio mandando all'asilo un bambino abitante in un ghetto, dando cure mediche a un vecchio, o permettendo a una casalinga impedita di riprendere le sue normali attività. Le « grandi decisioni » — quanta sanità, quanta educazione, quanta assistenza, e che gruppi della popolazione ne dovranno beneficiare — dipendono da giudizi di valore e dalla politica. L'analista non può portare un grosso contributo alla loro soluzione.
>
> *... Le decisioni meno grandi, quelle fra programmi alternativi con obiettivi identici o simili all'interno della sanità — possono ricevere un sostanziale chiarimento da parte di una buona analisi ».*[39]

Gorham l'ha detto ancora più concisamente:

> « Le grosse scelte non possono esser chiarite dalle analisi costi-benefici, le più ristrette sì. E' possibile raggruppare programmi attuali e potenziali che abbiano lo

---

[38] V. a es.: *Cost-Benefit Analysis of Social Projects*, p. 24.

[39] « Hearings », *The Planning-Programming-Budgeting*... p. 5. (Il corsivo è nostro).

stesso obiettivo e esaminare l'efficacia (relativamente al costo) di ognuno in ordine al raggiungimento di quell'obiettivo ».[40]

Per la maggior parte dei fini pubblici, e certamente nel campo sociale, c'è un grosso salto fra le aspirazioni dei sostenitori del PPBS e degli analisti costi-benefici e quello che al momento essi sono capaci di fare. Quelli che supponevano che la tecnologia pura avrebbe rimpiazzato le preferenze e la politica hanno cominciato ad accorgersi dei limiti di questi nuovi strumenti. Queste idee generali sono state documentate dalla maggior parte degli studiosi dell' argomento, e sono ammirabilmente e fedelmente sintetizzate nel volume di Novick.[41]

L'intero processo dipende dalla chiarezza sulle mete e dall'abilità nel distinguere fini e mezzi. Non è, perciò, un sostituto dello sforzo di sviluppare una pianificazione della politica sociale del tipo descritto in tutto questo volume. Come condizione preliminare per i nuovi metodi qui descritti, anche nella loro più modesta concezione, il pubblico deve esser desideroso che i suoi enti governativi e le grandi imprese di assistenza semi-pubbliche affrontino la programmazione con altrettanta serietà di quanto lo fa la grande industria e con una componente altrettanto importante di razionalità. *Una volta creato un contesto di pianificazione della politica sociale,* il sistema di impostazione dei bilanci secondo i programmi può far molto per rafforzare la componente razionale della strutturazione amministrativa e la realizzazione organizzativa necessaria al compimento di ogni vasto obiettivo.

Anche questo presenta delle condizioni preliminari.

Alla maggior parte dei livelli di governo sarà necessario unificare i processi di impostazione del bilancio e di pianificazione che sono oggi separati e spesso in competizione. Sarà essenziale superare una parte della tradizione legislativa dell'assegnazione di bilancio e attribuzione delle spese che tende a rinforzare l'incrementalismo di breve respiro e il sistema clientelare * e a prestare poca o nessuna attenzione a considerazioni di razionalità e di costi-benefici.[42]

---

[40] Gorham, « Notes of a Practitioner,» p. 7.

[41] V. Steiner, *op. cit.*, V. anche: Ronald N. McKean e Melvin Anshen, « Limitations, Risks and Problems », pp. 285-307, ambedue in: Novick, *op. cit.*

* Nell'originale « Pork barrel »: « denaro speso dal governo federale per progetti locali... per far avere vantaggi politici a membri del congresso o del Senato e ad altri che ricoprono cariche pubbliche, più che per un bisogno pressante o un fine giustificato da ragioni economiche » (Eugene J. Mc Carthy *The Crescent Dictionary of American Politics,* p. 123). *(N.d.T.).*

[42] Per un *« case study »* di scienza politica relativo all'impostazione del bilancio federale negli Stati Uniti, V.: Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964 ed. economica). Wildavsky scorge qualche contributo da parte di nuovi strumenti razionali in *The Public Interest,* sezione speciale citata.

A livello operativo, sarà necessario trovare un modo di compiere un riallineamento dell' amministrazione a intervalli di tempo, tale che le linee organizzative possano coincidere con i programmi nel senso del PPBS e di sviluppare dispositivi di coordinamento molto più efficienti che renderanno veramente additive le componenti di un programma sparso fra parecchi enti o uffici.

In effetti l'impostazione dei bilanci per programmi, come ogni iniziativa governativa, si trova di fronte al problema di tutta la pianificazione: rappresenta un tentativo di introdurre la razionalità in un mondo di gruppi di interesse, rigidità burocratiche, organizzazioni informali, politica e molte incertezze. Se il pianificatore ha sempre chiaro il concetto che la sua missione e le sue capacità non sono intese ad eliminare tutto ciò ma piuttosto a valorizzare al massimo la componente razionale del processo, può lavorare utilmente e stando a suo agio. Egli desidera prender parte a un'attività di pianificazione, anche se i suoi piani non saranno quelli adottati in definitiva. E' preparato a introdurre e a lavorare con un PPBS imperfetto, perché è molto più soddisfacente del bilancio « delle richieste », annuale e frammentario e perché — se visto come un veicolo della programmazione — esso rafforza lo sforzo di pianificazione totale.

In questo spirito inoltre il pianificatore è preparato ad adoperare anche l'analisi costi-utilità, in uno dei molti modi con cui viene chiamata. Sapendo che i benefici fondamentali, cioè quelli umani, non sono quantificabili e che sono legittimi *nei termini loro propri* quanto i compromessi e le decisioni politiche nei loro, egli conta quello che può esser contato, ma non fa confusioni su quello che ha. Talvolta si accontenta di una generalizzazione tipo « più » o « meno », « migliorato » o « non migliorato » sapendo che una misura esatta non è possibile. Tuttavia val la pena di sapere anche questo nel contesto totale dell'impresa, lasciando il pianificatore con dati non molto meno precisi di quelli sulle preferenze che spesso entrano nel campo della decisione pubblica. E l'impegno verso un metodo costi-utilità sensibilizza fin dall' inizio sulla distinzione cruciale fra lo svolgimento di attività e il compimento di risultati ricercati dalla società. Nello stesso tempo tale prospettiva tende ad allargare il « menu a scelta » in ogni momento della politica e della programmazione, dato che essa implica l'avere un più ampio raggio di interessi e di impegni a questo proposito.

In breve, non abbiamo trovato nessun ritrovato miracoloso o panacea, ma piuttosto utili strumenti e prospettive costruttive per il pianificatore sociale. Le analisi proiettate non *prendono* le decisioni e non lo faranno mai; possono servire ad affinare l'intuizione e a migliorare il giudizio.

10

PROBLEMI DI PROGRAMMAZIONE NELLA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI

Il nostro discorso sulla programmazione si è concentrato all'inizio sul problema generale del coordinamento e dello sviluppo di una strategia totale di programmazione. Dato il ruolo considerevole che svolgono i servizi sociali nella pianificazione, rivolgiamo ora la nostra attenzione ai diversi problemi di programmazione che sono attualmente di maggior interesse. L'intento è insieme quello di *illustrare il procedimento con cui si pensa ai programmi* e di trattare concretamente i problemi più urgenti. Cominciamo con i provvedimenti riguardanti l'accesso ai servizi e l'« incanalamento » dei casi, dopo di che ci rivolgeremo al problema dell'integrazione dei casi e del controllo delle responsabilità in quanto sono compiti della programmazione. Dopo una sezione dedicata alla protezione dei cittadini attraverso l'istituto dell'« *ombudsman* »* e altri sistemi collegati a questo, seguirà un breve riassunto del decentramento come mezzo di programmazione.

ACCESSO E INCANALAMENTO

Un problema centrale nella gestione dei servizi sociali deriva dall'inadeguatezza o inefficienza delle vie di accesso o dell'incanalamento dei casi. Nella fase di programmazione tali questioni sono pertanto fonte di molta preoccupazione per il pianificatore.[1] I problemi sono urgenti, per cui è necessario studiare la natura delle difficoltà e delle possibilità di intervento.[2]

---

* Cfr. nota del traduttore a pag. 59, capitolo II.

[1] Come indicato prima, nel Cap. VIII, deve naturalmente aver considerato la qualità del servizio fondamentale dell'ente o dell'organizzazione, cioè il suo « repertorio di intervento » e se è appropriato o meno.

[2] La discussione sulle delimitazioni ha già indicato che migliorare l'incanalamento

Il prezzo di provvedimenti inadeguati

Da un lato c'è un considerevole lavoro di reperimento di casi. La gente si rivolge costantemente a insegnanti, medici, ecclesiastici, negozianti, giornalisti e uomini politici per chiedere informazioni, consigli, raccomandazioni presso organismi statali, tribunali o per altre forme di assistenza. Nelle scuole gli insegnanti identificano come bisognoso di assistenza specializzata uno scolaro su dieci. I consultori medico-psico-pedagogici quasi dappertutto hanno lunghe liste di attesa così come gli enti di assistenza familiare. Il personale addetto all'assistenza pubblica, all'assistenza all'infanzia o alla libertà assistita vacilla sotto carichi di lavoro pesanti. Le scuole professionali statali e gli istituti privati di cura superano la loro capacità di posti letto secondo il censimento giornaliero delle loro possibilità. Richieste senza fine vengono rivolte a molti enti. Tutti hanno da fare, quasi tutti lavorano duramente. Con rare eccezioni l'offerta di pazienti-clienti-ricoverati è talmente immensa da soffocare tutti i tipi di servizio sociale e da esaurire il personale.

D'altra parte sia gli enti che le risorse disponibili sono spesso incapaci di prestare aiuto e di raggiungere risultati utili. Qualche volta la ragione sta nel fatto che non viene per nulla offerto il servizio a chi ne ha più bisogno, o sono offerti quelli sbagliati malgrado l'attività svolta e le pressioni esercitate. Per fare un esempio in un solo campo, le ricerche dimostrano come i centri medico-psico-pedagogici talvolta non si occupino affatto dei minori, i cui problemi gravi di comportamento preoccupano al massimo scuole, tribunali e la comunità in genere. Intanto, una larga percentuale di casi iscritti nelle liste di attesa degli enti di assistenza familiare o dei consultori medico-psico-pedagogici non si presentano al primo appuntamento o non ritornano dopo le prime interviste, o rinunciano dopo pochissimi contatti, mentre assistenti sociali, psicologi o psichiatri considerano questi casi come oltremodo bisognosi di ulteriore assistenza.

Un'inchiesta nazionale ha trovato che un americano su quattro si è sentito abbastanza angustiato, qualche volta, da aver bisogno di consulenza individuale o un aiuto del genere, mentre uno su sette ha veramente cercato

---

dei casi potrebbe portare un contributo alla soluzione del problema delle lacune e delle divisioni artificiali fra i campi. Abbiamo presentato l'idea che un coordinamento generale dei programmi, e l'integrazione del servizio al momento in cui i casi vengono accettati, potrebbero far superare alcune delle conseguenze delle necessarie separazioni nelle attività e delle divisioni fra le organizzazioni. Tuttavia non abbiamo ancora definito pienamente la portata del problema relativo all'accesso alle prestazioni e quello dell'incanalamento dei casi o delineato i possibili accorgimenti amministrativi atti a risolverlo. V. il Cap. V.

questo tipo di aiuto.[3] Che ne è degli altri tre? E' giusta questa autoselezione? Vari studi dimostrano l'interrelazione che c'è fra lo « status » sociale acquisito o di provenienza degli utenti dei servizi, i tipi di problemi che essi portano agli enti o ai consultori, e la natura dell'aiuto effettivamente offerto.[4] Fino a che punto è funzionale questo processo di autoselezione: indebolisce in certa misura l'efficacia degli sforzi patrocinati dalla comunità?

A domande come queste ci si deve avvicinare attraverso una lunga serie di punti di attacco. Al pianificatore che esamina il modo come è organizzata la gestione del servizio esse suggeriscono (fra le varie possibilità) il problema di un inefficace o inadeguato *incanalamento* delle persone in quelli che abbiamo chiamato sistemi di intervento. In senso lato si tratta di problemi di informazione e di accesso ai servizi. Tenteremo di delineare le difficoltà e di chiarire alcune delle scelte disponibili. Il nodo del discorso consiste soprattutto in quella funzione che lo scienziato sociale chiamerebbe *aggancio sistemico*.

Il termine di « incanalamento » si usa qui comprendendovi l'informazione, il reperimento dei casi e lo smistamento ad altri servizi, considerando queste attività come strettamente collegate tra loro. Dalla struttura per il reperimento dei casi, dal conseguente processo di valutazione, e da quel che viene fatto per tali casi possono derivare effetti razionali e consapevoli, o totalmente casuali e di carattere emozionale. L' esito dell' incanalamento può rispecchiare l' esistenza di grosse e ponderate decisioni o di molte piccole sotterranee.

Una ricerca empirica nella città di New York, confermata da vari tipi di dati e di testimonianze, ha dimostrato che l'ampienza, « la specializzazione, la dispersione di autorità, l' incoerenza legislativa, rendono molto complessa la burocrazia dei servizi sociali; la persona che ha bisogno di un servizio può riuscire ad orientarsi nel labirinto solo con l' aiuto di una guida esperta che generalmente non è disponibile ». E ancora: « C'è una grande attività di informazione-consulenza-smistamento..., ma non risulta sufficiente — sia in quantità che in qualità — rispetto al fabbisogno ».[5] Herbert Gans documenta nel suo libro « *The Urban Villagers* » quanto fosse inadeguato ad

---

[3] Gerald Gurin e altri, *Americans View their Mental Health*, Joint Commission on Mental Illness and Health, Monograph Series No. 4 (New York: Basic Books, 1960).

[4] August B. Hollingshead e Frederick C. Redlich, *Social Class and Mental Illness* (New York: John Wilew & Sons, 1958); Jerome K. Meyers e Bertram K. Roberts, *Family and Class Dynamics in Mental Illness* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959). William Ryan e Laura Morris, *Child Welfare Problems and Potentials* (Boston, Mass.: Committee for Children and Youth, 1967).

[5] Alfred J. Kahn e altri, *Neighborhood Information Centers: A Study and Some Proposals* (New York: Columbia University School of Social Work 1966), pp. 11 e 50.

ogni stadio il sistema di informazione su di un progetto di rinovamento urbano del West End di Boston.[6]

Torniamo brevemente agli enti di assistenza familiare. Il 25% di tutti i casi si ferma dopo la prima intervista su decisione dell'assistente sociale, un altro 30%, sebbene non concluso deliberatamente dopo la prima intervista, comprende i casi in cui l'assistito non torna una seconda volta. Un'analisi ufficiale commenta:

> « Molte di queste perdite premature sono da riferirsi a moduli applicativi inadeguati dovuti a mancanza di comprensione da parte della comunità, o mancanza di una buona assistenza pubblica o di altre risorse specifiche nella zona. Altre perdite sono da riferirsi agli utenti che non sono abbastanza motivati, o sono vittime di crisi temporaneee o di qualche altra pressione esterna. Ancora altre perdite sono senza dubbio da attribuirsi al modo di fare dell'assistente durante la prima intervista.[7]

Il problema della perdita dei casi è importante per l'ente di servizio sociale e lo si comprende male se lo si concettualizza unicamente o in gran parte come un problema di motivazione del cliente.

Quello che per un ente è un ufficio di « accettazione » inquadrato in una funzione, in una sfera di competenza, in risorse, in obblighi di formazione, in interessi di ricerca particolari, può sembrare ad un richiedente un ufficio di « non-accettazione ». Ricerche su ricerche sottolineano il fatto che molti casi potenziali non arrivano neppure mai agli enti per essere valutati.[8]

La stessa tendenza si riproduce in molti consultori medico-psico-pedagogici, nelle cliniche di igiene mentale per adulti, ed in ogni tipo di uffici di segretariato oltre che in vari programmi di servizio sociale di altro genere. Si tratta di un fenomeno comune ai paesi sviluppati e a quelli in via di sviluppo.

Se si chiede alla gente a chi si rivolge per aiuto quando ha dei problemi personali, essa cita in maniera preponderante soprattutto il clero o i medici generici. Gli psichiatri e gli enti di servizio sociale hanno un posto molto meno importante. Qualora si avverta la minaccia di una « crisi nervosa » ci si rivolge meno a un membro del clero e di più al medico generico; in realtà

---

[6] Herbert Gans, *The Urban Villagers* (New York: The Free Press of Glencoe, 1962), pp. 324 e seguenti. Per un'analisi che mette in relazione la conoscenza delle risorse con le variabili sociali, v. Oliver Moles, Robert F. Hess, Donald Fascione, « Who Knows Where To Get Public Assistance? » *Welfare in Review*, 6, No. 5 (September-October, 1968), pp. 8-13.

[7] Dorothy Fahs Beck, *Patterns in Use of Family Agency Service* (New York: Family Service Association of America, 1962), p. 20. Più in là le tavole mostrano che solo il 63 % dei contatti porta a interviste personali incluse; e che il 40 % degli intervistati sono visti una volta sola.

[8] Gurin e altri, *Americans View...*, p. 38.

poi lo psichiatra è menzionato di meno per quanto riguarda la minaccia di collasso nervoso che per quanto riguarda i problemi personali generali. Psichiatri, psicologi ed enti di servizio sociale predominano nelle liste come fonti di aiuto quando il richiedente *definisce* il problema in termini psicologici o interpersonali o quando si verificano crisi nella sua situazione esistenziale.[9] Tuttavia anche una definizione più ampia di quanto non sia quella di « problema personale » non suggerisce a strati della popolazione di entità significativa che i servizi degli enti sociali, organizzati in vista delle loro situazioni, possono essere pertinenti.[10]

Emerge così un quadro confuso e talvolta scoraggiante di liste di attesa lunghe fino all'impossibile,[11] di casi respinti fin dall'accettazione, di un servizio inadeguato in molte comunità mentre nello stesso tempo si viene a conoscenza di una vasta riserva potenziale di non assistiti — a dir la verità di non richiedenti — che non sono in grado di conoscere le possibilità degli enti o dei servizi o di mettersi in contatto con loro. Ed ancora è documentato seppure non completamente il fatto che l'ente con cui capita di venire in contatto può essere più efficace nel determinare il trattamento che non la diagnosi o il problema.[12]

Alcuni vorrebbero « lasciare come sta « quel che va abbastanza bene » preferendo non aumentare il numero delle richieste o dei casi assistiti in un periodo di scarso personale e di costi crescenti. Altri sottolineano la limitatezza delle conoscenze e delle specializzazioni tecniche in molti tipi di servizi e sostengono che un incanalamento degli utenti anche fatto a caso non può danneggiare nessuno. Un terzo gruppo ritiene che gli utenti che emergono dall' irrazionale labirinto dell' accettazione e ricevono il servizio, sono ben motivati e ne fanno buon uso.

Se queste fossero risposte adeguate, discutere sull'incanalamento in ogni sistema di intervento e da un sistema all'altro sarebbe un'inutile esercitazione teorica. Ma una breve disamina del problema rende solo più urgenti le preoccupazioni.

Il motivo per trattare questi argomenti si potrebbe porre in termini di bisogno di efficienza: raggiungere l'economicità nell'uso dei fondi e del per-

---

9 *Ibid.*, pp. 302-315.

10 Margaret Bailey, « Community Orientations Toward Social Casework and Other Professional Resources » (Tesi di laurea non pubblicata, Columbia University School of Social Work, 1958).

11 Stanley P. Davies, *Toward Community Health* (New York: State Association for Mental Health, 1960), p. 32; Reginald Robinson e altri, *Community Resources in Mental Health*, Joint Commission on Mental Illness and Health, Monograph Series No. 5 (New York: Basic Books, 1960).

12 Hollingshead e Redlich, *Social Class...*, pp. 260 e segg.

sonale. Le poste in palio tuttavia sono ancora più importanti. C'è bisogno urgente di disporre strategicamente le forze disponibili, così da diminuire o abbreviare l'impatto di problemi sociali così gravi e dirompenti da coinvolgere la qualità e il carattere della vita collettiva: criminalità e delinquenza, malattie mentali, abbandono e rottura della famiglia, incapacità di mantenersi da soli. C'è una grossa componente di ingiustizia e di stupidità collettiva nel permettere che a causa di un incanalamento inadeguato le risorse e i servizi vengano riservati a chi è sufficientemente informato, motivato o condizionato culturalmente da usufruirne. Inoltre paghiamo un prezzo alto in patologia, disorganizzazione e perdite sociali a causa di quell'ignoranza collettiva della ampiezza del bisogno reale che rende possibile al dedalo dell'incanalamento di diminuire la domanda effettiva.

La tesi che conoscenze e specializzazione sono limitate, e che quindi l'incanalamento non ha importanza, difficilmente può essere intesa per giustificare una selezione come quella che avviene fra chi si rivolge agli enti e chi non vi si rivolge affatto. Naturalmente gli operatori sociali, professionisti che lavorano nei campi di cui parliamo credono di essere in grado di rendere servizi validi — e di farlo in realtà — e lo stesso pensa la comunità che li finanzia. Il riferimento ai limiti dei professionisti riguarda se mai un altro campo, più ristretto, di validità. Si sostiene, per esempio, che non può essere troppo importante se il caso A si rivolge a un ente di affidamento familiare piuttosto che a un istituto educativo-assistenziale, perché non abbiamo dati che stabiliscano se il primo servizio o il secondo sia più valido per questo tipo di caso. Questo potrebbe essere un argomento a favore di esperimenti di incanalamento fatti apposta, così che ciascun programma potesse infine diventare una « prescrizione di intervento specifica » per casi particolari, ma certo non è un argomento che conduca ad ignorare il problema dell'incanalamento.

L'argomento circa le motivazioni dell'utente sembrerebbe il più debole di tutti. E' solo una forma moderna di darwinismo sociale la quale pretende che una coincidenza irrazionale di elementi dovuti al caso, di pregiudizi culturali e di predilezioni da parte dei professionisti potrebbe in qualche modo risultare in un processo sostanzialmente benigno. E' vero che alcuni tipi di persone « sopravvivono » in numero maggiore di altre, date le attuali caratteristiche dei servizi assistenziali e dei modi di accesso ad essi. Non c'è tuttavia alcuna base per un giudizio da parte della società che stabilisca che queste sono le persone più bisognose di assistenza, quelle che la comunità ha deciso di aiutare per prime o che — cosa anche più importante — altre persone non potrebbero usufruire di aiuti assistenziali impostati o presentati in qualche maniera diversa. Le ricerche di un vaccino antipolio da somministrare semplicemente per via orale non furono abbandonate perché mol-

te persone andavano dal medico per il procedimento più complicato della iniezione.

Un altro aspetto dell'incanalamento e delle sue conseguenze merita pure di essere menzionato: il fenomeno cioè dell' autodefinizione e della definizione da parte della comunità del significato della devianza. Un problema familiare che interessa un adolescente, se viene presentato a uno psichiatra privato può incidere sulla percezione di sé da parte del ragazzo, nel senso che le sue qualità emotive o il suo grado di capacità di rapporti interpersonali vengono caratterizzati secondo modi particolari. Non è probabile che questo influenzi il modo in cui l'adolescente è visto dalla collettività più vasta, dal momento che il contatto professionale è relativamente anonimo. Invece un problema simile può avere conseguenze del tutto differenti se è portato davanti al locale commissariato di polizia o davanti al tribunale: poiché questa esperienza diventa relativamente di pubblico dominio, essa influisce sul modo in cui la scuola, i vicini, i compagni vedono il ragazzo e quindi cambia in maniera significativa le sue condizioni ambientali. Addirittura essa può cambiare il modo con cui egli definisce se stesso. C'è qualche prova che, se uno comincia a credere di essere escluso, deviante, reietto o attaccato dagli altri, questo processo crea in lui dei cambiamenti. L'ambiente sociale immediatamente prossimo a ciascuno definisce e crea i ruoli sociali dell'individuo in misura significativa. Ernest Gruenberg si è domandato se alcuni disordini mentali non possano avere esiti differenti a seconda del tipo di ambiente in cui si svolge la cura e delle relative autodefinizioni che esso provoca.[13]

John Clausen si spinge fino a suggerire che il rifiutare la definizione di « malattia mentale » può facilitare il ristabilimento.[14] Richard Cloward scorge nella natura del « sistema di definizione dell'istituzione » un aspetto cruciale della devianza.

Lo stesso concetto emerge da un breve richiamo alla definizione data dalla comunità e alla relativa autodefinizione da parte del beneficiario della previdenza sociale rispetto a chi riceve assistenza; del caso riferito ad un consultorio medico-psico-pedagogico in contrasto col caso da tribunale minorile; della famiglia che riceve servizi di consulenza psico-sociale rispetto a quella trattata da un ente per la protezione o il collocamento dei minori; della famiglia che richiede l'aiuto domestico e di quella invece che porta un bam-

---

[13] Ernest Gruenberg, « Socially Shared Psychopathology » in: Alexander H. Leighton e altri (a cura di), *Explorations in Social Psychiatry* (New York: Basic Books, 1957), p. 349.

[14] John Clausen, « The Sociology of Mental Illness » in Robert K. Merton e altri (a cura di), *Sociology Today* (New York: Basic Books, 1959) pp. 502-503.

bino all'istituto per un certo tempo. L'incanalamento dei casi produce davvero certe conseguenze. Il meccanismo atto a facilitare e assicurare l'accesso ai servizi è uno degli interessi principali di un pianificatore dei servizi sociali.

Fattori nell'accesso ai servizi e nell'incanalamento dei casi

Definizioni socio-culturali, norme di gruppo, e fattori inerenti alla collettività in senso lato interagiscono quindi con i fattori che riguardano l'organizzazione dell'ente e le variabili personali nel determinare chi chiede assistenza, dove e con quale scadenza. Anche se è possibile documentare queste idee in modo dettagliato e abbastanza ampio,[15] può bastare ai nostri fini una sintesi delle varie generalizzazioni che un pianificatore che miri a migliorare l'accesso ai servizi deve considerare di importanza centrale. Presentiamo tali generalizzazioni come ipotesi saldamente documentate.

In certa misura, membri di classi e gruppi differenti fanno esperienza di tipi di problemi diversi.. o degli stessi problemi con frequenza piuttosto diversa. In certa misura, anche se la frequenza con cui si presenta il problema sarebbe simile, le circostanze della vita sono tali che i membri di classi sociali diverse conoscono o sono costretti a conoscere e a far fronte a problemi differenti.

Le differenze reali e le differenziazioni sociali generalmente agiscono a svantaggio di chi è veramente povero, non istruito, appartenente a gruppi di minoranza. I suoi problemi sono definiti nella maniera più negativa possibile; riceve i servizi del tipo più punitivo, umiliante e tale da disorientarlo, e inoltre quelli che danno adito a meno speranze. Meno spesso si valuta di esser riusciti ad aiutarlo o a migliorare la sua situazione.

Per qualsiasi tipo di servizio o di risorsa che sia tale da non inficiare la dignità di chi lo riceve, la gente povera e non istruita, appartenente a minoranze sfavorire ha relativamente meno possibilità di venire in contatto col servizio, o (se ci arriva) di andare oltre alla fase della richiesta, o anche (se questa viene accettata) di ottenere il servizio migliore, o di ottenerlo al massimo grado o nella forma più perfezionata.

Atteggiamenti culturali verso dati gruppi e in certi luoghi creano eccezioni significative per ognuna delle generalizzazioni di cui sopra. In quasi tutti i gruppi ci sono alcuni problemi e necessità che vengono soppressi o differiti o non indirizzati alle risorse più opportune, malgrado gli effetti negativi sui membri.

---

[15] Ad es., v. Elaine Cumming, « Allocation of Care to the Mentally Ill, American Style », in: Meyer Zald (a cura di), *Organizing for Community Welfare* (Chicago: Quadrangle Books, 1967), pp. 109-159.

Le componenti della stratificazione, degli orientamenti culturali e della dinamica intrafamiliare che bloccano e rendono distorte le rivendicazioni dei diritti, l'uso delle risorse e le richieste di assistenza, hanno pure la loro controparte nelle organizzazioni e negli enti. Questi ultimi spesso danno la preferenza (e in questo modo facilitano l'ottenimento del servizio) a utenti in grado di conformarsi alle loro abitudini, e di svolgere quel « ruolo » di clienti che mantiene la scorrevolezza delle operazioni. Gli operatori sociali professionisti spesso preferiscono clienti che permettano loro di esercitare e raffinare le proprie capacità tecniche e che mostreranno di fare progressi.

Molti enti offrono un repertorio di servizi che almeno negli aspetti quantitativi non coincide con la percezione che un numero sostanziale (se non la maggioranza) dei richiedenti ha dei propri bisogni e desideri. Talvolta dunque la produzione dei servizi offerti dalla collettività è talmente fuori fase da rendere inutile qualsiasi miglioramento. Altre volte, invece, eliminando gli sprechi e le attività a caso col migliorare l'incanalamento dei casi, si potrebbe risolvere una parte significativa del deficit del servizio.

Così, tirando le somme, dal punto di vista della persona in cerca di assistenza, il processo di incanalamento dei casi si può utilmente considerare comprenda:

- la definizione del problema
- se l'utente è deciso ad usare l'aiuto offertogli al di fuori della famiglia o al di fuori di altre fonti non istituzionalizzate d'assistenza
- dove decide di andare
- che cosa è accessibile e utilizzabile.[16]

Ma in un contesto più ampio, l'incanalamento è profondamente connesso con fattori di definizione e di controllo sociale della comunità che spiegano e giustificano i bisogni e creano sistemi formali e sistemi « non professionali » di smistamento dei casi.[17] Esso coinvolge gli interessi delle organizzazioni e degli operatori sociali professionisti per quanto riguarda i gruppi che li sostengono, i riconoscimenti che ottengono, le risorse di cui dispongono e altri scopi che per loro sono normali e riflette la loro sicurezza in determinati modi operativi.

Tradizioni filantropiche, preoccupazioni di giustizia sociale, garanzie legali di uguaglianza delle opportunità, o pressioni politiche sviluppatesi di recente sono state tutte, in vario grado, la molla per il forte desiderio dimostrato da molte parti di dedicarsi soprattutto a migliorare l'accesso ai servizi da parte dei meno privilegiati. Come abbiamo già indicato, non è un'impresa

---

[16] Gurin e altri, *Americans View...*, pp. 293 - 294.

[17] David Landy, « Problems in Seeking Help in our Culture », *The Social Welfare Forum, 1960* (New York: Columbia University Press, 1960), pp. 127-145.

da poco fare questo evitando le definizioni negative e il persistente giudizio sfumato di disprezzo per chi riceve assistenza — e quindi servizi sociali meno soddisfacenti. Né i pianificatori possono ignorare i dati che dimostrano come, anche per quanto riguarda coloro che hanno avuto contatto con *qualche* ente, esista un alto grado di ignoranza da parte del pubblico della complessa rete di enti di servizio sociale e di programmi governativi, del loro funzionamento e dei diritti di ciascuno. Questa ignoranza è profondamente radicata nella classe media come in quella inferiore.[18] Una semplice occhiata ad una presentazione schematica delle funzioni degli enti e alle politiche di accettazione fatta in una ricerca sociale relativa a una qualsiasi area urbana di media o grande dimensione dimostrerà che chiunque, tranne uno specialista, è più che giustificato in tale ignoranza e confusione. La struttura dell' incanalamento ne dovrebbe tener conto. Il problema non consiste soltanto in fattori relativi allo status sociale delle persone, ai loro problemi emozionali e pregiudizi, ma anche nella pura e semplice complessità della cosa.

Implicazioni generali del problema dell'incanalamento e dell'accesso ai servizi. Il pianificatore che si occupa di questi argomenti vorrà far di più che limitarsi a prendere provvedimenti per meccanismi di accesso, informazione e incanalamento adeguati in riferimento ai vari sistemi del servizio sociale, sebbene tali meccanismi, che si delineano più oltre, siano qui considerati molto importanti.

Una metodologia complessiva potrebbe includere anche la considerazione dei problemi che seguono perché rientrano nella questione.

E' urgente che ci sia un dibattito più diffuso in tutta l'azione sociale del tipo di quello iniziato nel campo dell'igiene mentale, come conseguenza del lavoro di Shirley Star, Paul V. Lemkau, Elaine Cumming e John Cumming, Gerald Gurin e la « Joint Commission on Mental Illness » (Comitato misto per l'igiene mentale).[19] Quando è utile identificare, isolare, separare e classificare certi individui — e famiglie — devianti, e quando obiettivi sociali più vasti sono raggiunti dando importanza all' integrazione e alla reintegrazione, agli aspetti comuni e a quelli universali dei casi trattati? Nel campo della salute mentale si stanno ora spostando i servizi dal livello statale a quello locale e, quando sia possibile, dall'ospedale alla casa dei pazienti. Un processo di questo tipo sarebbe desiderabile anche per quanto si riferisce ai casi di devianza sociale? C'è un parallelo con l'assistenza all'infanzia?

---

[18] Morris Janowitz e altri, « Public Administration and the Public », in Amitai Etzioni (a cura di), *Complex Organizations: A Sociological Reader* (New York: Rinehart & Winston, 1961), pp. 279-280.

[19] *Action for Mental Health;* Gurin e altri, *Americans View...;* Elaine Cumming e John Cumming, *Closed Ranks* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1957).

Ricerche a questo livello presentano implicazioni per l'educazione del pubblico, gli indirizzi da seguire e l'attuazione dei servizi.

Bisogna ribadire ancora e ancora che quando le risorse sono estremamente scarse o i bilanci degli enti di assistenza pubblica sono troppo ristretti, si può far poco per rendere più razionale il processo di incanalamento dei casi. Se una comunità ha un consultorio medico-psico-pedagogico ma non ha un personale qualificato professionalmente per trattare i casi di assistenza all'infanzia, questo fatto si rifletterà nell'incanalamento dei casi al consultorio. Se i bilanci dell'assistenza pubblica sono troppo bassi per poter fornire pasti a domicilio ai bambini, continueranno ad esserci inutili collocamenti in istituto e in affidamento. *Il problema dell'incanalamento non è la base della pianificazione sanitaria e assistenziale della comunità.* Vi si può rivolgere giustamente l'attenzione, difatti, solo dopo essersi occupati di altre questioni fondamentali. E' assai urgente nei centri urbani, come problema di specializzazione e proliferazione di enti e servizi.

Qualsiasi rete di incanalamento dovrebbe incoraggiare una pronta e agevole separazione dei casi cronici da quelli acuti. Se le complicazioni burocratiche bloccano i servizi di emergenza, la collettività creerà ulteriori problemi sociali, e sarà essa stessa la causa del fallimento dei propri sforzi intesi a utilizzare le risorse in maniera efficace.

Dato che la base definitiva di un incanalamento razionale è una solida conoscenza delle conseguenze delle diverse strategie di intervento in riferimento a particolari aspetti di situazioni familiari e diagnosi dei problemi della famiglia stessa, è questo un tema di ricerca e sperimentazione cui va data la massima precedenza. Le suddivisioni dei servizi richiedono un attento esame, come già si è notato.

Il problema dell'incanalamento è ovviamente collegato con fattori di classe, etnici, di generazione, economici, religiosi, culturali e col loro influsso sullo sviluppo, la definizione e il carattere dei problemi personali, familiari, comunitari. La risposta dell'ente ai problemi, ai bisogni e alle richieste è solo una parte di tutto questo. Le soluzioni si debbono dunque individuare attraverso vari tipi di ricerca, sperimentazioni e innovazioni. Il decentramento e la flessibilità delle strutture locali meritano un attento esame e saranno discusse oltre in questo capitolo.

Come organizzare un miglioramento del sistema di incanalamento dei casi

Facendo piani per un particolare servizio sociale o per una rete di servizi estesa a tutta la comunità, potremmo considerare i seguenti quali elementi possibili di un modello concepito per superare alcuni problemi dell'in-

canalamento, che non richiedano i cambiamenti più di fondo degli indirizzi generali e dei programmi a cui abbiamo alluso prima:

— un'informazione adeguata e servizi di smistamento dei casi come parte di programmi ad alta specializzazione (la « porta aperta »);
— disponibilità di risorse per la diagnosi e la valutazione dei casi ai punti chiave della rete dei servizi comunitari;
— « una porta a cui bussare », o una persona a cui rivolgersi quando si ha bisogno di informazioni o non si sa dove andare a cercare un servizio.

Molti osservatori hanno notato che un utente potenziale dovrebbe essere molto ben informato sulla struttura dei servizi sociali e dovrebbe essere in uno stato d'animo tale da permettergli una valutazione accurata delle alternative che gli vengono presentate per poter scegliere saggiamente fra le varie fonti di assistenza. Naturalmente se c'è un tale livello di educazione e di maturità nell'utente, il suo bisogno di un aiuto esterno spesso scompare. Dunque è desiderabile che ogni richiesta rivolta ad un dipartimento, un ente o un consultorio, sia vista come l'occasione di prestare un servizio utile dopo aver studiato attentamente se il servizio debba prendere la forma di direzione-consulenza-smistamento ad altro ente o di accesso alle risorse specializzate proprie dell'ente stesso.

Essendo improbabile che qualsiasi organizzazione pubblica o privata possa collocare un personale appositamente preparato alle sue porte, è indispensabile che i servizi cui è più probabile si rivolga chi è in difficoltà abbiano le « porte aperte » e siano ricettivi nei confronti di gente angustiata, che ha bisogno sia dell'aiuto specializzato dell'ente che di un orecchio amico e di essere indirizzata ad un tipo più appropriato di servizio. Il personale dovrebbe essere qualificato per riconoscere se c'è bisogno, e in questo caso a dare o a far ottenere, un aiuto di emergenza.

A causa della loro collocazione nella comunità e della posizione che assumono circa le loro funzioni, tali « porte aperte » (almeno per le città americane) dovrebbero a quanto sembra far parte di: commissariati locali di polizia, uffici della sicurezza sociale, uffici di collocamento, dipartimento di assistenza, scuole, case popolari, enti di assistenza familiare, centri sanitari, centri sociali di quartiere, chiese, uffici del programma della guerra alla povertà e dipartimenti ospedalieri di cura extramuraria. Si possono citare esempi di « porte aperte » associate in *alcuni* luoghi con ognuno di questi organismi e delle teorie attuali a sostegno di questa concezione. Comunque, generalmente parlando, tale compito non viene svolto, come suggeriscono i dati precedentemente citati. Questa funzione richiede di essere resa visibile e di acquistare prestigio.

In aggiunta a ciò che si può e si dovrebbe fare in qualsiasi programma di azione sociale che viene in contatto quotidianamente con una quantità di

gente, e oltre a ciò che viene fatto abitualmente e su larga scala da sacerdoti, medici, negozianti e vicini in genere, ogni quartiere ha bisogno anche che si provveda a « una porta a cui bussare ». David Donnison, Peggy Jay e Mary Stewart, in una critica inglese alla proposta di istituire gli « uffici per la Famiglia » colgono l'intento e lo spirito di tale necessario provvedimento sostenendo l'utilità che vi sia un posto ben noto a tutti « a distanza di un tiro di schioppo da casa propria ». E continuano:

> « Questa porta a cui bussare deve poi essere una porta conosciuta e accettabile. In altre parole uno qualsiasi di tutta una serie di problemi familiari dovrebbe poter sfociare in una richiesta al centro di assistenza familiare, la cui ubicazione sarebbe conosciuta da tutti come quella del locale ufficio postale, mentre rivolgersi a questo centro non susciterebbe più commenti nel vicinato di quanto non ne provochi una visita dal medico ».[20]

Naturalmente un adeguato sistema di incanalamento deve occuparsi di qualcosa di più che di problemi familiari. Nei suoi compiti rientra un'ampia informazione circa i servizi, i diritti, i benefici — e così pure un aiuto — per quanto si riferisce a campi alquanto vasti quali l'istruzione, l'occupazione, i piani per il pensionamento, le malattie, le finanze familiari, i miglioramenti della comunità.

Abbiamo proposto un sistema di centri di informazione di quartiere come variante del modello dell'Ufficio inglese di consulenza per i cittadini. Altri sostengono un equivalente americano dell'operatore polivalente francese, le cui mansioni includono l'informazione e la consulenza.[21]

Centri di informazione di quartiere e incanalamento dei casi

L'Ufficio inglese di consulenza per i cittadini al livello locale è un centro di quartiere, la cui definizione degli scopi descrive accuratamente il modo con cui funziona:

> « Rendere disponibile all'individuo un'informazione accurata e una consulenza specializzata sui molti problemi che capitano nella vita quotidiana; spiegare le leggi; aiutare il cittadino a beneficiare dei servizi offertigli dallo Stato e a utilizzarli saggiamente ».

Il simbolo largamente diffuso e conosciuto del CAB * è un gufo che è saggio ma non chiacchiera.

---

[20] David Donnison, Peggy Jay, e Mary Stewart, « The Ingleby Report: Three Critical Essays » (London: The Fabian Society, opuscolo, 1962), p. 14.

[21] Alfred J. Kahn e altri, *Neighborhood Information Centers ...;* Alvin Schorr, *Social Security and Social Services in France* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965).

* Sigla del « Citizens Advice Bureau » *(N.d.T.)*.

Questi uffici furono creati allo scoppio della seconda guerra mondiale per aiutare gli inglesi nella confusione e le privazioni tipiche della guerra. Sia nelle immediate conseguenze di un bombardamento, che per affrontare i continui problemi del razionamento, delle separazioni, dell'alloggio, persone di tutte le classi sociali trovarono inestimabile questo servizio. Oggi una rete di quasi 500 CAB da un capo all'altro dell'Inghilterra risponde a più di un milioneduecentocinquantamila richieste all'anno. Gli uffici sono aconfessionali e accessibili; il loro personale è generalmente amichevole. Sono composti di volontari addestrati e di personale retribuito nella misura rispettivamente del 70 e del 30 per cento, variabile a seconda delle località, che lavorano in contatto con uno *staff* centrale di professionisti dell'Ufficio nazionale dei CAB. Una gran parte del pubblico, appartenente a vasti strati sociali, si rivolge a loro per aiuto.

Gli operatori dei CAB sono preparati a rispondere a richieste di ogni tipo di informazione, ad ascoltare problemi, a far visite a domicilio, a riempire moduli e a scrivere lettere per il richiedente, o a rinviare le persone senza formalità ad enti pubblici o privati e a specialisti, come ad esempio gli avvocati. Sono forniti di una guida generale che comprende la legislazione sociale e le norme, i regolamenti e le istruzioni sul modo di usare queste leggi. Hanno altre guide per quanto riguarda le risorse, pubbliche e private, a disposizione di chi ne abbia bisogno. Le informazioni sono fornite e continuamente aggiornate dall'ufficio nazionale del CAB.

Non è necessario prendere appuntamento col CAB; i visitatori sono i benvenuti anche se entrano perché si trovavano a passare di lì. Tutte le conversazioni sono confidenziali. Le richieste sono classificate e registrate ogni mese, e i documenti del CAB diventano fonte di « documentazione » imparziale per chi studia i bisogni e i problemi del cittadino britannico e se siano adeguati i servizi destinati ad assisterlo.

Sebbene gli uffici incoraggino i richiedenti a cavarsi d'impaccio da soli, gli assistenti sociali prestano la loro opera anche per aiutarli: scrivere lettere, compilare moduli, fare conti, combinare appuntamenti, telefonare ad altri enti per spiegare il problema.

Gli operatori del CAB al bisogno compiranno opera di mediazione in una disputa tra un direttore di negozio e un cliente insoddisfatto, tra un proprietario di immobili e i suoi inquilini.

Fino a che punto un operatore si dovrebbe spingere con un richiedente, o quando il lavoro svolto dal CAB diventa servizio sociale individuale? La risposta dipende dalla disponibilità di tali servizi di consulenza e assistenza all'individuo e dalla proporzione rispettivamente di professionisti e volontari nel personale di cui dispone ogni singolo Bureau. Gli operatori del CAB

sono invitati a usufruire dei servizi pubblici e privati di assistenza individuale nel maggior grado possibile. Quando non c'è nessuna organizzazione locale di consulenza e aiuto agli individui e alle loro famiglie, l'operatore del CAB deve diventare l'intermediario tra il richiedente e qualsiasi risorsa disponibile.

Per la maggior parte i CAB non si occupano degli sviluppi dell'aiuto offerto. L'unico modo attraverso il quale l'operatore può valutare la qualità del servizio ottenuto dal richiedente é se questi ritorna dall'operatore senza aver risolto il suo problema, oppure se il richiedente, la sua famiglia o i suoi amici si servono ancora del CAB.

Una persona si potrebbe rivolgere al CAB solo per sfogarsi dei suoi problemi in confidenza con un ascoltatore comprensivo e disinteressato; o per essere rassicurato circa un'azione che ha già deciso; o anche per avere indicazioni circa possibili azioni alternative, basate sulle informazioni specializzate desunte dai molti manuali di cui dispone l'operatore e dalle sue conoscenze generali. Potrebbe arrivare sapendo già di aver bisogno di consulenza specializzata, ad esempio da parte di un legale o di un'altra organizzazione. O potrebbe aver bisogno dell'assistenza del CAB per identificare i suoi problemi fondamentali e per accettarne i consigli e il rinvio ad altro servizio.

Gli assistenti del CAB ricevono richieste telefoniche e possono dare consigli e informazioni anche per telefono, ma preferiscono un contatto diretto in ufficio e un richiedente sarà spesso invitato a recarvisi per una breve visita. All'occorrenza la notizia da parte di terzi che una persona bisognosa di aiuto non può andare all'ufficio porterà a una visita a domicilio, e così succederà in altre circostanze speciali.

Alcuni uffici ricevono un alto numero di richieste per posta, a cui si risponde sempre per posta. Altri uffici svolgono poco lavoro di questo genere. Dati sistematici a tale proposito non sono disponibili.

Un osservatore americano è colpito dal raggio d'azione del CAB, in contrasto con quello che ha di solito un ente assistenziale negli Stati Uniti. I CAB si occupano delle questioni tra proprietari e inquilini e degli alloggi, dei problemi dei consumatori e dei diritti alla sicurezza sociale, dei servizi scolastici e di istruzione professionale, e dei servizi medici. Sono veramente gli intermediari tra l'individuo e le regole e burocrazie di uno Stato che tende a un regime di sicurezza sociale. Danno informazioni e consigli, ascoltano, aiutano in modo concreto, o indirizzano i richiedenti verso servizi specializzati. Fanno parte della rete dell'azione sociale, ma in modo molto più ampio di come è concepito il servizio sociale dalla maggior parte degli americani.

L'esatto equilibrio che deve esserci tra dare soltanto informazioni e metterle invece in rapporto con la situazione del singolo richiedente è difficile da valutare. Una stima non verificata afferma che il 60% delle richieste

viene trattato dando informazioni, mentre nel 40% si va più oltre. Il personale che lavora all'ufficio centrale del CAB considera il fatto di essere esperti nel dare informazioni come la base della propria attività e la via attraverso la quale bisogna passare per arrivare ad altri servizi.

Per quanto parzialmente finanziati attraverso stanziamenti del governo, gli uffici del CAB sono patrocinati e gestiti da comitati locali cittadini, e da rappresentanti di enti pubblici e privati nelle aree di loro competenza. Lavorano in stretto contatto con gli enti, e sono riusciti a diventare parte integrante del sistema del servizio sociale inglese.

Il *National CAB Council* sottolinea:

> « ... Il CAB può portare un contributo unico nel campo della prevenzione, poiché, essendo un servizio non specializzato e organizzato senza formalità, invoglia maggiormente il richiedente a « passare un momento a far quattro chiacchiere » ad uno stadio iniziale del suo problema, quando non è neppure in grado di rendersi conto di aver bisogno dell'aiuto del servizio sociale; e sa anche che usufruire del CAB non vuol dire esser etichettato come persona che ha un problema.

Quelli del CAB in tempo di guerra si trovavano sempre sul posto dopo i bombardamenti, in roulottes o in uffici di fortuna, per aiutare le vittime a trovare i parenti stretti, e per fornire sistemazioni di emergenza. Lo sviluppo del CAB durante i bombardamenti e l'uso generale che ne venne fatto sono fenomeni unici e costituiscono la base di un'immagine che non si può riprodurre. Nelle parole di un osservatore il CAB è « diventato tradizionale in campo privato al punto di far parte di ciò che è " buono e vero " ». Come tale, il CAB continua ad avere aiuti in denaro a livello locale e nazionale da parte del governo.

La particolare storia e gli speciali modi operativi del CAB gli danno caratteristiche particolarmente attraenti per gli americani: è aconfessionale, apolitico, non discriminatorio, e non diminuisce la dignità dell'utente. Chi ne usufruire non è un paziente o un beneficato. E' una persona che si presume capace, e le sue richieste sono prese per il loro valore nominale, fino a prova contraria. Ha diritto alla confidenzialità e al rispetto della sua vita privata. Questi uffici sono accessibili agli appartenenti a tutte le classi sociali, per quanto i più ricchi e i più istruiti, che hanno meno spesso bisogno di informazione e consulenza o che hanno accesso ad altri tipi di risorse quale l'aiuto legale fornito da privati, tendono a usufruirne meno. La maggioranza degli utenti in apparenza appartiene alle classi medie e inferiori e alla classe operaia.[22]

---

[22] Per maggiori dettagli, v. Kahn e altri, *Neighborhood Information Centers...*, che contiene anche una critica.

E' probabile che una versione adattata all'America del CAB, forse meglio col nome di Centro di informazione e consulenza di quartiere, farebbe molto per migliorare il sistema di informazione e di incanalamento dei casi. Ricerche dettagliate sugli esordi in questo senso negli Sati Uniti forniscono argomenti convincenti a favore di nuovi tipi di approccio ai servizi di informazione, consulenza, e smistamento dei casi. Molti enti di assistenza diretta, programmi specializzati per l'informazione e l'istruzione, sindacati, consigli di comunità, gruppi civici, chiese e altri stanno lavorando duramente e stanno infatti venendo in contatto con una quantità di persone. Tuttavia il cittadino medio abitante nelle località che da questo punto di vista costituiscono la norma, non sa dell'esistenza o non ha facile accesso ad un servizio qualificato, che non lo umilia, che non è diretto a fornire rimedi di carattere limitato e che potrà incontrarlo a metà strada quando avrà bisogno di assistenza. Così si può dire che ci sarebbe davvero uno scopo a cercare di attuare nuovi provvedimenti in campo sociale.

Le nostre proposte presumono che tutti i servizi d'informazione, consulenza e smistamento dei casi già ora offerti (da enti di assistenza diretta, da servizi di informazione specializzata, da gruppi civici, sindacali, parrocchiali, professionali, e da quelli per i diritti civili) continueranno ad esserci. Gente di diversa estrazione e classe sociale insisterà nel cercare aiuto in vario modo, e niente dovrebbe impedire l'accesso ai servizi da parte di un qualsiasi gruppo.

Né si vorrebbe scoraggiare l'aiuto — che sembra vada decrescendo ma che tuttavia è importante — reso agli elettori da parte dei pubblici funzionari eletti localmente o da raggruppamenti politici.

Infine si deve anche supporre che seppure gli addetti all'ufficio di segretariato sociale del quartiere hanno qualche capacità di valutare un caso, non si tratterà mai di una risorsa diagnostica fornita di tutto il personale necessario o in grado di fare altri tipi di valutazione specializzata. Né potrà contare sul tipo di autorità e appoggi necessari a un procedimento giudiziario o a un servizio di protezione legale per minori. Perciò un ufficio di segretariato sociale di quartiere continuerà a utilizzare i servizi specializzati per la valutazione dei casi come principale risorsa cui smistare gli utenti, proprio come la gente continuerà a rivolgersi direttamente a tali servizi se pensa o sa di averne bisogno.

Quello che qui si propone è qualcosa di più generale, più qualificato, più conosciuto, più accessibile: una porta d'ingresso ai sistemi specializzati, una « portineria di quartiere », una forza di integrazione fra le componenti del sistema assistenziale destinato all'individuo in stato di bisogno e una risorsa cui possano ricorrere i servizi più specializzati. Il suo scopo è di aumentare ed espandere i provvedimenti, non di competere con essi o diminuirne la importanza.

Pensiamo sia necessario un centro di quartiere per il segretariato sociale che potrebbe assumersi varie responsabilità, sempre che non danneggino la sua funzione fondamentale cioè quella di dare informazioni, consulenza, una certa difesa dei diritti del singolo e lo smistamento dei casi individuali. Dati i molti mutamenti in atto sulla scena dell'azione sociale in America, oltre alle diversità esistenti fra le varie zone, la funzione del centro potrebbe essere inserita in un'entità separata, nota come « Centro di informazione di quartiere » in alcuni luoghi, o far parte di un servizio più generale in altri. Al tempo dello studio citato, le localizzazioni più probabili per patrocinare il servizio erano costituite dal sistema dell'assistenza pubblica, dai centri locali della guerra alla povertà, dal sistema della sicurezza sociale, e da nuove attività svolte da organizzazioni di volontari. Fu sottolineata l'importanza da una parte di assicurare la competenza tecnica attraverso un controllo da parte di professionisti, dall'altra di garantire l'aggancio con l'elemento locale attraverso una vasta componente non professionista e volontaria. Furono presi provvedimenti opportuni per « raggiungere » chi non poteva andare da sé in cerca dei servizi, e per offrire agli utenti di rappresentarli nonché di aiutarli a ottenere le prestazioni, vale a dire una certa difesa dei diritti individuali per chi fosse incapace di dare un seguito alle proprie necessità e richieste.

Le funzioni di educazione, di *feedback*, di servizio diretto, e di difesa politico-legale svolte da questi centri, le possibilità che presentano e i problemi che pongono non ci riguardano in questa sede.[23] Noi, tuttavia, vorremmo sottolineare l'importanza fondamentale delle caratteristiche che seguono, sia per un centro di informazione locale, sia per l'operatore polivalente, alternativa che si descriverà più oltre.

Un'atmosfera da « porta aperta ». Il servizio è visibile, accessibile e accogliente, in ambiente attraente, orari di apertura serali, servizio di custodia per i bambini piccoli, e così via.

Competenza. Si possono avere risposte precise su una vasta gamma di questioni e il rinvio ad altri servizi viene fatto bene, dato il modo con cui viene scelto e addestrato il personale, la disponibilità di sussidi per l'informazione e inoltre per la guida offerta da operatori sociali professionisti.

Raggio di azione. Comprende l'azione sociale nel suo complesso e i servizi pubblici in tutto ciò che influisce sulla vita quotidiana del cittadino.

Flessibilità. Si fanno sforzi consapevoli per venire incontro alle reali necessità delle persone e non adattare a queste delle formule fisse, per indi-

---

[23] V. Kahn e altri, *Neighborhood Information Centers...*

viduare nuove combinazioni di problemi e affrontare ognuna di esse come fosse una questione mai sentita prima.

Abilità nell'attrarre e nel servire tutte le classi sociali. La « porta aperta », il raggio d'azione, la flessibilità e la competenza fanno sì che il servizio sia una risorsa che tutti apprezzano e non diminuisce la dignità di nessuno.

Carattere confidenziale. Esiste la possibilità di salvaguardare la riservatezza di quanto viene detto e la fiducia che le informazioni date verranno usate come si intendeva; « mettere a parte » altri è ammesso solo su licenza da parte dell'utente eccetto in determinate condizioni di pericolo chiaro e immediato.

Apartiticità e aconfessionalità. Il patrocino del servizio, il personale, l'utenza, gli schemi seguiti per il rinvio dei casi agli organismi competenti rendono il servizio stesso aperto a tutti e evitano che venga sfruttato per fini estranei.

Libertà da pregiudizi nell'incanalamento dei casi. Le necessità del richiedente predominano sulle abitudini o le predilezioni di un ente o professione particolare.

Generalità. Ci si sforza di prender visione dell'intero arco delle necessità del richiedente per fronteggiarle (se lui vuole) « nel loro complesso », in contrasto con gli abituali approcci frammentari.

Controllo delle responsabilità. Ci si considera responsabili verso il richiedente, per i servizi prestati e verso il pubblico per darne resoconto e modificarli in base ai risultati. Le procedure interne del servizio stesso assicurano tale controllo delle responsabilità.

Ciascuna di queste caratteristiche riguarda il patrocinio del servizio, il personale, l'elemento locale e le politiche operative. Per questo è necessario che alcuni membri del personale abbiano una formazione adeguata, così da assicurare il raggio di azione e il carattere confidenziale, e tuttavia si vorrebbe evitare la predominanza di qualsiasi interesse professionale. L'uso su larga scala di residenti non professionisti del quartiere, come volontari o come operatori retribuiti, potrebbe aiutare a raggiungere il carattere di « porta aperta ». Se l'ufficio di assistenza pubblica ha una mentalità da « legge per i poveri », non può creare un servizio dignitoso e adatto a tutte le classi sociali. I programmi dovrebbero venire iniziati subito in tutti i tipi di quartiere — anche se il nucleo principale degli investimenti sta nelle zone depresse — per dimostrare la validità del servizio per gli appartenenti a tutti i gruppi sociali e la necessità di offrire un servizio di qualità e ampiezza tali da poter essere usufruito da tutti.

Questi criteri non sono completi, ma suggeriscono il tipo di revisione

che sembrerebbe opportuna quando si fanno piani in una certa località. Via via che si sviluppano i programmi per la guerra alla povertà, quelli per i servizi sociali, il rinnovamento urbano, l'igiene mentale, le biblioteche, la sanità pubblica, i centri sociali e altri ancora, ci si può aspettare una trasformazione di ciò che il raggiungimento di questi obbiettivi significa in particolare e delle caratteristiche che li concernono.

Fra le possibilità da considerare, nelle località in cui la gente è abituata ai supermercati in cui ci si serve da soli e alle biblioteche pubbliche, rientra un servizio di informazione e consulenza organizzato come un « *self-service* ». Dopo essere passato dall'impiegato addetto a ricevere il pubblico, il richiedente verrebbe indirizzato a un locale contenente un'esposizione di casistica, grafici, elenchi, guide, moduli e materiale vario. Poi se desidera ulteriori informazioni o un aiuto particolare, andrebbe in un ufficio a consultare un assistente. Questo sistema è essenziale in una zona in cui gli abitanti sono abituati a fare da soli in vari tipi di servizi tanto quanto lo è un'organizzazione per la « presa di contatto » e la « difesa legale dei diritti » degli utenti quando le persone hanno bisogno di venire aiutate in misura più elevata del normale.

Nei programmi di edilizia sovvenzionata è stata sperimentata la « portineria di quartiere », cioè un residente a tempo pieno che offre consulenza, agevolazioni, rinvia agli organismi competenti e dà aiuto agli altri residenti. L'esperienza limitata fatta finora negli Stati Uniti è stata del tutto positiva.

Varianti

Il CAB individuale olandese. Una funzione del tutto simile a quella del CAB locale si è sviluppata in molte città dei Paesi Bassi a livello municipale. La situazione dell'Aja può servire da esempio.

Il personale del programma, istituito alla fine del 1963, consiste in dodici consiglieri (*sociaal raadsman*), localizzati in undici uffici disseminati per la città. Il loro ruolo principale è di informazione, consulenza, rinvio ad altro ente, delucidazioni, aiuto a compilare formulari complicati, e rassicurazione. E' previsto un rapporto alle autorità in caso di lacune del servizio, ma l'aiuto alle persone è confidenziale e il consigliere non è tenuto a riferire (come nel CAB) sui casi di trasgressione della legge che può incontrare.

Un programma precedente, ad Amsterdam, iniziato nel 1949, impiega ventiquattro consiglieri, assunti e pagati dal Comune e che hanno la loro base in centri sociali di quartiere, che sono associazioni di volontari finanziate in parte con denaro pubblico. La funzione del *sociaal raadsman*, influenzata dal CAB, è di informare, dare consulenza, smistare i casi, e « prestare un orecchio amichevole ». Ed ancora, convocare riunioni e svolgere attività educative dirette ad aumentre il coordinamento del programma.

Dunque, qui si ha un solo addetto al Centro che svolge dietro compenso l'opera del CAB, ma senza l'estensivo interessamento o il sostegno da parte della collettività di cui godono i CAB. Si presume che varianti di questo tipo siano indispensabili dato che anche un sistema generale di informazione, consulenza e accesso ai servizi si adatta al proprio particolare ambiente sociale e alla base culturale dei potenziali utenti.

L'alternativa dell'assistente polivalente. Alvin Schorr ha introdotto la possibilità di una versione americana del sistema francese degli operatori polivalenti come alternativa al centro di segretariato sociale di quartiere.[24] Effettivamente, questi assistenti costituiscono una rete di centri di informazione decentrata, che combina la funzione di informazione, consulenza, smistamento, difesa dei diritti individuali, con il servizio sociale di prima linea e la consulenza alle famiglie.

Al centro del sistema francese sta l'« *assistante sociale* », cioè l'assistente di base che ha ricevuto una formazione equivalente a quella di un'assistente sanitaria visitatrice e di un'ausiliaria di « *casework* ». Al tempo del rapporto di Schorr, quattromila « *assistantes sociales* » inserite negli uffici della sicurenza sociale erano in proporzione di una ogni ottocento lavoratori assicurati e di una ogni 1.100-2.000 beneficiari di assegni familiari. Ci si aspetta dalle assistenti sociali che offrano un servizio di informazione e di smistamento agli uffici competenti per persone che abbiano problemi particolari o trovino insufficienti per le proprie necessità i consueti canali amministrativi. Il dispositivo istituzionale è noto come una « *permanence* », cioè « un tempo e un luogo, stabiliti in ogni comunità, in cui l'« *assistante sociale* » possa esser consultata per qualsiasi motivo ».[25]

L' « *assistante sociale* » della sicurezza sociale costituisce il nucleo di un sistema che in Francia offre a tutti un servizio analogo. La « legge di coordinamento » francese del 1959, assicura a ogni famiglia una « copertura » di assistenza sociale del tipo di quella del medico generico di famiglia. Enti assistenziali pubblici e privati cooperano insieme, e l'assistito può scegliere se vuole o no valersi dell'alternativa costituita dall'ente privato confessionale. Le assistenti sociali sono chiamate « polivalenti » o « a molti fini », proprio perché svolgono un lavoro generico offrendo consulenza a un primo livello, oltre che informazioni e rinvio dei casi agli specialisti. Procurano l'accesso a molti servizi concreti. Ciascuna famiglia è sulla « lista » di un'assistente, e così ha accesso a un servizio di emergenza in caso di bisogno, o al servizio di informazione.

---

[24] Schorr, *op. cit.*

[25] *Ibid.*, p. 32.

Lo sviluppo di un modello di questo genere in una città americana richiederebbe che si fissasse il concetto dell'operatore sociale generico professionista. Attualmente tutti sono assegnati a campi specializzati: servizio sociale medico, psichiatrico, familiare, per l'assistenza all'infanzia, e così via. Non sarebbe difficile dal punto di vista teorico o pratico, però, visto che gli operatori del servizio sociale per le famiglie svolgono spesso questa funzione, ci si aspetta che lo stesso facciano gli operatori sociali dell'assistenza pubblica, mentre quelli che lavorano allo sviluppo di comunità nella guerra alla povertà hanno sottolineato l'importanza di questi ruoli chiamandoli ruoli di « mediatore sociale », o « agente urbano », o « mediatore urbano ».

La caratteristica unica di questo metodo è la costituzione di una « *permanence* », cioè un tempo e un luogo, più che un ufficio. Con l'eccezione di qualche avanguardia di tanto in tanto, di assistenti sociali che svolgono il loro lavoro in scuole, uffici dei programmi di edilizia popolare, o simili istituzioni, questo non si è verificato nei modelli americani. Se si dovesse fare questo tentativo, gli « operatori liberi » avrebbero probabilmente bisogno di una base operativa, così da avere servizi di segreteria e consulenza di esperti e, ancora più importante, attingere da schedari e manuali di informazione adeguati.

Sussidi informativi. La nostra ricerca sui centri di segretariato sociale di quartiere ha rivelato che il CAB inglese dipende da una serie unica nel suo genere di pubblicazioni e sussidi.

Il *Citizens advice Notes:* CANS (« Note per la consulenza ai cittadini ») è un ampio sommario, a fogli mobili, con un chiaro indice della legislazione sociale, dei servizi statali e privati e dei loro regolamenti, dei diritti dei cittadini, di tutti i tipi di risorse, e della sintesi di resoconti presentati dai comitati di studio su questioni che interessano il servizio. E' aggiornato da supplementi periodici, ed è ovviamente il lavoro decisivo nel campo del servizio e dell'assistenza individuale. Più di 3.500 abbonati, fuori dal CAB, fra cui molti funzionari statali a tutti i livelli, lo usano per il loro lavoro. Il CANS è pubblicato dall'organismo da cui il CAB è derivato, cioè il *National Council of Social Services* (« Consiglio Nazionale dei Servizi Sociali), ma è basilare per il lavoro del CAB.

L'« *Information Circular* » (« Circolare di Informazioni ») esce mensilmente, con sommari della nuova legislazione e utili informazioni generali, come i nuovi servizi scolastici o a carattere privato, le date delle elezioni, ecc. Le informazioni date dalla circolare appaiono poi in forma permanente nel successivo supplemento del *CANS*.

Escono periodicamente le « *Supplementary Circulars* » (« supplementi

alle circolari ») e ciascuno tratta in dettaglio qualche argomento importante, per esempio l'assistenza e la consulenza legale. Una circolare descrive una nuova legge, i requisiti che deve avere chi desidera beneficiarne, e istruzioni dettagliate per usufruirne, con la descrizione dei moduli necessari, del loro numero, ecc.

L'*Information Department* del *National CAB Council* è un ufficio di professionisti a disposizione degli uffici locali del CAB per individuare informazioni difficili, per aiutare a risolvere problemi ardui, o per servire come canale di rinvio a un ente o ufficio statale.

Un « *Bulletin of Information* » (« Bollettino di informazioni ») trimestrale è pubblicato per operatori non appartenenti al CAB che vengono a contatto col pubblico in genere, come membri del clero o insegnanti in zone rurali. Offre loro un sommario di informazioni recenti tratte dal *National CAB Council*, o resoconti a cura dei vari CAB su argomenti specifici (ad esempio i problemi del consumatore o le leggi sulla proprietà), così che questi consulenti informali possano conoscere l'attività del CAB o possano indirizzarvi i richiedenti.

Infine un'importante fonte di informazione e aiuto per gli operatori del CAB è una conoscenza approfondita delle risorse del quartiere, che si ottiene nel periodo di addestramento, quando il futuro operatore del CAB incontra funzionari del governo locale e degli enti, li sente parlare del loro lavoro, visita i loro uffici ed è incoraggiato a mettersi in stretta relazione di mutua assistenza e intesa con loro.

Di pari passo al loro sviluppo anche i servizi americani hanno trovato la necessità di tali sussidi. L'*Office of Economic Opportunity* (OEO) ha sviluppato ottimi manuali dei programmi governativi *(Catalogue of Federal Programs for Individual and Community Improvement)*. C'è una utile *Encyclopedia of United States Government Benefits,* pubblicata privatamente. Molti comitati locali di sanità e di assistenza pubblicano delle guide e molte città fanno uscire elenchi dei dipartimenti e dei servizi soprattutto in campo sanitario. Certi gruppi impegnati a fornire informazioni di carattere specializzato (sui servizi per gli artritici, i diabetici, i ritardati mentali, ecc.) fanno pure uscire delle guide. I servizi di segretariato sociale di quartiere che si stanno sviluppando trovano il modo di convertire tutto questo materiale in raccoglitori, in sistemi per calcolatori, o in schedari, in maniera specifica e adatta al richiedente del quartiere oltre ad essere basilare per il sistema di accesso ai servizi sociali e incanalamento dei casi.

Ogni ufficio locale di segretariato richiede anche un « supporto » specializzato formato da un gruppo di esperti a cui si può telefonare per consiglio su argomenti non coperti dagli indici. Questo è un servizio particolar-

mente urgente nel periodo dello sviluppo del centro. Gli esperti locali possono poi richiedere anche loro telefonicamente un appoggio agli uffici statali e federali.

Via via che i servizi di segretariato sviluppano adeguati archivi di informazioni localizzate, che sono la base del servizio di tutti i giorni, trovano il modo di partecipare queste conoscenze agli enti che svolgono speciali funzioni. Si può auspicare la diffusione di una « *funzione* » di informazione-consulenza-smistamento basata sia su enti di assistenza diretta che su centri specializzati di segretariato sociale di quartiere, « alimentati » da tali archivi e che collaborerebbero fra loro per il resoconto e il « *feedback* » delle richieste e i bisogni non soddisfatti. I calcolatori possono, nell'immediato futuro, facilitare questi sviluppi.

Tuttavia queste proposte che si riferiscono alla struttura del servizio non avranno una grande influenza sul problema dell'informazione a meno che non si disponga anche di risorse centralizzate per l'addestramento degli operatori, che studiano l'evolversi del ruolo dei professionisti, degli ausiliari e dei volontari in questo servizio, sviluppano il materiale, portano avanti i programmi di formazione e certificano che il personale è qualificato. Speciali incontri di studio per il personale saranno necessari ogni volta che vengono emanate leggi nuove e complicate e via via che cambiano le procedure amministrative, e si rendono disponibili per il servizio nuove attrezzature.

Le caratteristiche sopra elencate non si realizzano facilmente, ma sono basilari se il sistema di accesso ai servizi deve avere l'effetto che ci si aspetta. I punti chiave sono: gli esperti, il raggio di azione, la « porta aperta », nessun pregiudizio verso alcun particolare servizio e il senso di responsabilità.

Quanto a quest'ultimo, il centro di informazione o l'operatore specializzati debbono agire secondo la regola che a nessuna domanda o richiesta è impossibile rispondere. L'operatore deve sviscerare il problema finché non sa come il richiedente potrebbe procedere. Né lascia cadere la richiesta dopo aver smistato il caso finché non è sicuro che il contatto è avvenuto. Inchieste telefoniche e lettere con risposta pagata vengono usate per seguire il caso.

Molto di ciò che si cerca di realizzare potrebbe essere fatto se un completo spiegamento di mezzi per il servizio di informazione-consulenza-smistamento garantisse che l'intera popolazione può essere servita e mettesse perciò in grande evidenza il fatto che il bisogno o la richiesta di assistenza sono universali e non umiliano nessuno. Questo indubbiamente è il caso in uno stato moderno se pensiamo a tutti i servizi educativi, sanitari, pensionistici, di sicurezza sociale, del tempo libero, di edilizia abitativa, culturali, sociali e i provvedimenti che si collegano a tali servizi. L'elemento di umiliazione inerente al fatto di usufruirne, cui abbiamo fatto allusione, non è altro che un

residuo storico, che rimane ancora attaccato a piccoli frammenti del sistema assistenziale ma forte abbastanza in passato da rovinare tutto.[26]

INTEGRAZIONE DEI CASI E CONTROLLO DELLE RESPONSABILITA'

David Donnison ha commentato: « I bisogni umani non si presentano in " confezioni " distinte e specializzate; sono imbrogliati, e toccano intere famiglie — e talvolta interi quartieri ».[27]

Il problema

In quei servizi sociali che implicano un intervento intensivo nelle relazioni interpersonali, in cui si affrontano problemi inerenti alla psicologia delle persone oppure abitudini normali di comportamento, c'è un notevole vantaggio a continuare il servizio nel tempo e a collegare le componenti di vari servizi prestati simultaneamente Questi due tipi di collegamento, sequenziale e simultaneo, si indicano qui col termine *integrazione dei casi.* La meta che ci si propone consiste nell'offrire un servizio continuativo, assumere un atteggiamento coerente nei riguardi del caso e nella costanza della posizione, e armonizzare tutte le componenti. La giustificazione razionale è semplice: se si vuole annullare ciò che un processo complicato di apprendimento o di socializzazione o di sviluppo ha provocato nell'utente del servizio, ci si può aspettare che solo una serie di azioni di uguale potenzialità internamente coerenti e che si sostengono l'una con l'altra potrà dare un risultato efficace.

L'urgenza di pianificare un sistema efficace di integrazione dei casi in riferimento sia con i servizi individuali che con quei servizi generali ai quali la gente tende a ricorrere in momenti di emergenza, crisi o tensione, non deriva tuttavia soltanto da deduzioni tratte dalla psicologia comportamentale. Nella letteratura sulla valutazione dei servizi sociali e nei rapporti finali di certi studi, nelle inchieste svolte dagli enti e nelle risposte degli utenti sono stati per lungo tempo predominanti certi risultati che mostrano insistentemente la necessità di questa comunità sotto varie forme. Un mio precedente lavoro ha documentato, con dettagliati riferimenti all'assistenza offerta ai minori che presentavano dei problemi, l'allarmante frequenza con cui il sistema di reperimento dei casi porta a perdere l'opportunità di aiutarli perché il con-

---

26 Ci siamo qui concentrati sulle funzioni. Nel presente contesto, non abbiamo insistito molto sul potenziale di difesa dei diritti individuali da parte del servizio locale che aiuta cittadini disagiati. Una prospettiva più ampia è offerta in: Alfred J. Kahn. « Perspectives on Social Service Access » (London: National CAB Council, 1969).

27 Donnison e altri, *op. cit.* pp. 2-3.

trollo e lo smistamento dei casi bisognosi di assistenza non è tale da assicurare che essi vengano in contatto o stabiliscano rapporti durevoli con il servizio capace di aiutarli.[28] Dove gli « agganci fra i sistemi » sono deboli, la gente è spesso lasciata in balia delle lacune o dei vuoti fra i programmi.

Talvolta il problema è la mancanza del coordinamento fra politica e programma, argomento già discusso. Così degli enti possono tirarsi dietro costantemente dei conflitti di valore non risolti circa il modo di trattare i casi nei quali debbono cooperare, o l'ente che smista un caso può avere una percezione del caso stesso differente da quella dell'ente a cui lo trasmette. Oppure, la somma delle funzioni degli enti che cooperano può non comporsi secondo le necessità dell'utente.

Altre volte tuttavia i problemi appartengono proprio al campo dell'integrazione dei casi: il collegamento simultaneo e sequenziale non è assicurato nel sistema delle operazioni. Un servizio non ha nessun modo di sapere perché un altro servizio gli ha mandato il cliente; come l'altro servizio percepisce la situazione; cosa il servizio col quale si suppone di cooperare stia veramente facendo; cos'è stato detto, promesso, o realmente offerto alla persona inviata. La conseguenza è che il trattamento che si fa, o i servizi, non si assommano l'uno all'altro.

Questi problemi rimangono anche oltre la fase di rinvio del caso. Anche dove la situazione lo richiederebbe, spesso i vari enti non si appoggiano l'un l'altro lavorando con la stessa persona o con diversi membri di un gruppo di persone nelle stesse condizioni. La letteratura sulle ricerche svolte nel campo dell'assistenza pubblica, della sanità, dell'igiene mentale, della casa — per citarne solo alcuni — documenta che la maggior parte delle persone aventi complicati problemi personali è visitata regolarmente da un gran numero di rappresentanti di enti: e che seppure tutti questi visitatori non si rovinano a vicenda il lavoro, raramente si sostengono l'un l'altro. Facciamo qualche esempio, senza voler attribuire delle colpe per una questione la cui causa risiede nelle relazioni istituzionali, non nelle singole persone o nei programmi:

— Durante un lungo periodo di internamento si dice a un ragazzo che « prima » era un delinquente, che la comunità è pronta a reintegrarlo dato che *lui* la vede ora in modo differente. Tre giorni dopo l'uscita dal riformatorio la sua nuova insegnante della « casa-famiglia » dove era stato collocato gli dice che i « compagni della sua classe sono buoni » e che sgriderebbe lui per ogni guaio che dovesse nascere. Nello stesso

[28] Il resto di questa sezione si basa ampiamente, utilizzando la documentazione ivi contenuta, su Alfred J. Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble* (New York: Columbia University Press, 1963), specialmente sui Capp. I, XII e XIII.

tempo il suo migliore amico, che è ancora in libertà vigilata, gli comunica che l'assistente sociale gli ha detto di star lontano dal suo amico perché è uno che combina guai.

— Parecchi membri di una famiglia « con molti problemi » (forse « con molti enti » è un termine altrettanto adatto) sono oggetto di « aiuto ». Il figlio adolescente è in libertà assistita. Il dipartimento dell'assistenza pubblica ha inviato un operatore per l'inchiesta domiciliare. La madre ha ricevuto la visita dell'addetto al controllo della frequenza scolastica per il figlio di nove anni ed è anche andata a vedere l'assistente sociale della scuola. Lei e un altro figlio di sei anni, che è enuretico, vanno a un consultorio psico-medico-pedagogico. Il marito frequenta un centro di igiene mentale per reduci. I membri della famiglia utilizzano parecchi ambulatori medici e sono in costante contatto col centro di servizio sociale del dipartimento case popolari perché la poca cura della casa assieme alla fedina del figlio maggiore hanno messo in pericolo la loro locazione.

I problemi di integrazione di questo caso non sono soltanto quelli della esigenza che gli enti comunichino fra di loro e condividano le informazioni di cui dispongono. Per esempio il Centro di igiene mentale dubita che il marito possa essere impiegato nel mercato libero del lavoro, ma l'operatore dell'assistenza pubblica lo « aiuta » o lo spinge costantemente a trovare un lavoro. L'assistente sociale del consultorio medico-pedagogico ha preso posizione a favore della madre, il che rinforza precisamente il modello di comportamento che, secondo lo psichiatra del centro, rende la vita più difficile al padre. L'assistente che tratta il figlio in libertà assistita cerca di far sì che il ragazzo si adatti a un modello familiare di cui l'assistente stesso non comprende la patologia. E questo è solo un campione delle difficoltà!

E' drammatico qui non questo caso particolare, ma il fatto che esso rappresenti un ampio universo di casi simili.

— Il giudice di un tribunale per minorenni, alla sua prima udienza della mattinata decide di un caso già definito come abbandono di minore dicendo alla madre che darà il bambino temporaneamente a una famiglia in affidamento, mentre un assistente sociale aiuterà la famiglia del minore a rinsaldarsi economicamente ed emotivamente. Così facendo, il giudice ignora la probabilità statistica in quella particolare città che il bambino rimanga in realtà in un istituto affollato prima di raggiungere la famiglia affidataria, se mai ci riuscirà; che il cosiddetto aiuto economico è ben lungi dall'esser definito date le circostanze; che, per di più, una volta uscito da casa il figlio, questa famiglia avrà poca o nessuna

attenzione da parte di quelli che possono offrire un aiuto sul piano « emotivo ». In effetti la patologia familiare sarà dimenticata. Così, la base delle ragioni del giudice per la sua sentenza cioè la necessità di spezzare temporaneamente la famiglia per permetterne la ricostruzione, si fonda sulle sabbie mobili.

— Nella sua seconda sentenza della mattinata, lo stesso giudice dà istruzioni all'assistente sociale dell'Ufficio per i Minorenni di cercare un posto per un ragazzo adolescente in uno fra tre centri di trattamento e specifica l'ordine di preferenza. Il fatto che la scelta sia adeguata o meno si basa sulla configurazione delle componenti del centro organizzate per venire incontro agli speciali particolari dei giovani e che è divisa per ciascuno dei tre centri. Tuttavia, nel rinviare il caso, l'Ufficio per la libertà assistita spedisce un modello standard di sintesi del caso preparato prima dell'incontro col giudice. L'istituto, se accetta il ragazzo, farà ancora un suo studio diagnostico, e coloro che faranno per lui un programma dopo l'accettazione finale assai difficilmente parleranno col giudice o con l'Ufficio per la libertà assistita per sapere esattamente che cosa avevano in mente.

Pure evidente negli esempi che abbiamo fatto è il problema del controllo della responsabilità dei casi. La questione sta nel *trovare un responsabile della continuazione dell'interesse della comunità per il caso*. Gli enti spesso adottano pratiche che sembrano sconsiderate, crudeli, fonte di spreco, e pericolose per ogni osservatore esterno, ma tuttavia nessuno manca veramente di adempiere alle sue responsabilità formali come invece nei casi che seguono:

— Una clinica psichiatrica trova un bambino disturbato ma che tecnicamente non si può ricoverare, e così lo rimanda a casa, senza far niente, e la comunità sta ad aspettare la sua prossima crisi.

— Sintomi peculiari di nevrosi sono notati in un bambino durante una visita di controllo di *routine*. L'insegnante suggerisce in una nota che la madre lo porti a una clinica neurologica. La madre trova stupida la nota. Non c'è nessun seguito.

— Un tribunale rinvia un caso a un'organizzazione di giovani volontari che si interessano di guidare e far compagnia ai ragazzi difficili; * una penuria di personale fa sì che la situazione rimanga senza assistenza, ma il tribunale non ne è informato.

— Una complessa situazione psichiatrica che coinvolge i genitori e tre figli

---

* Queste organizzazioni sono spesso chiamate « big brother » o « big sister », cioè « fratelli o sorelle maggiori »: ne fanno parte giovani di poco più anziani dei ragazzi da assistere *(N.d.T.)*.

piccoli arriva ad un centro di igiene mentale su rinvio di un ente di assistenza familiare. Dopo un mese di tentativi, il Centro chiude il caso per « non cooperazione », e non ne dà resoconto né alla fonte di riferimento né a nessun altro.

— Gli enti in contatto con la famiglia « con molti problemi » sopra menzionata continuano a trovarsi impegnati in fini contrastanti. Nessun ente ha la responsabilità di prendere l'iniziativa per sbrogliare le cose. Non c'è nessun dispositivo per affidare a un ente questo ruolo, e un'iniziativa indipendente può esser ben accolta, oppure sabotata perché giudicata espansionistica.

Il controllo delle responsabilità sui casi comprende quindi la designazione di una persona o di un ente come responsabile di continuare un caso a meno che e fino a quando non si decida di far cessare l'interesse della comunità per il caso stesso. Questo fa identificare a chi spetta l'obbligo di assicurare la integrazione degli sforzi che si stanno facendo per assistere quel determinato caso. Per la sua stessa natura, il controllo della responsabilità dei casi nel campo del servizio sociale è strettamente collegato alla loro integrazione, e le strutture amministrative di cui si dispone per risolverli si occupano di solito di ambedue i problemi.

Alcune possibilità

Gli assistiti e i loro familiari spesso sono loro ad attuare efficacemente l'integrazione del caso e a imporre all'ente il controllo. Un'*équipe* di ricerca riporta:

> ... Per l'erogazione continua e l'ottenimento di questi e altri servizi sanitari e sociali, era vitale l'assunzione del ruolo di « coordinatore » da parte del paziente o di qualcuno del suo *entourage*. L'incitamento e la ricerca insistenti e continui delle risorse e del personale atti a far proseguire la cura furono un mezzo importante per far superare: frequenti ritardi, mancanza di comunicazione e altre barriere amministrative e procedurali che i pazienti e i loro familiari o chi ne aveva la responsabilità legale incontravano per ottenere i servizi necessari.[29]

Tuttavia molti pazienti non hanno la capacità di aiutarsi in questo modo e non avevano parenti capaci di assumersi tale ruolo. Diventa quindi necessario provvedere in maniera formale.

---

[29] H. R. Kelman, M. Lowenthal, J. N. Muller, « Community Status of Discharged Rehabilitation Patients: Results of a Longitudinal Study », *Archives of Physical Medicine and Reabilitation*, 47 (October, 1966), pp. 673-674.

Quando un ente provvede all' assistenza sostitutiva delle cure familiari per un minore in stato di bisogno o abbandonato e i genitori non rientrano o non possono rientrare nelle disposizioni prese per il caso, è urgente che sia l'ente stesso a provvedere a un sistema interno inteso a proteggere gli interessi globali del minore. Troppo spesso le mete e i fini che ci si propone sono abbandonati a causa di pressioni organizzative.

Alcuni enti in varie parti del mondo risolvono questo problema designando un privato o un professionista come tutore retribuito o volontario del bambino.[30] E' stato proposto negli Stati Uniti che si provveda come abitudine regolare a nominare tutori di questo genere.[31] Un ente dello Iowa interessato a questo tipo di bisogno ha trovato che era opportuno per l'ente in quanto tale diventare una « forza investita della patria potestà » per ogni minore accettato in custodia sia per delega da parte dei genitori naturali (rilascio) o su azione giudiziaria. Il principio è chiaro:

> « Non ci si può liberare di una responsabilità, una volta che si è assunta... se non sviluppando qualche altro piano di custodia permanente del minore: restituirlo ai genitori naturali, farlo adottare, renderlo autosufficiente. Si può indirizzarlo a un altro ente solo per cure mediche, servizi sanitari, o terapia, ma la responsabilità derivante dalla patria potestà rimane... (all'ente).[32]

Queste sono innovazioni dell'assistenza all'infanzia, ma tutta la professione del servizio sociale richiede dei provvedimenti a questo proposito.[33] In generale se un ente qualsiasi fornisce tutto o la maggior parte del servizio, l'ente stesso è responsabile per l'integrazione del caso, il controllo delle responsabilità e la continuità delle prestazioni. Quando i problemi hanno molte sfaccettature e parecchi enti sono interessati, sono necessari degli accordi formali fra i vari enti della comunità. Che possibilità si potrebbero presentare al pianificatore dei servizi sociali quando egli pensa a come provvedere alla continuità delle prestazioni, all'integrazione del caso e al controllo delle responsabilità? Si deve rispondere facendo un elenco di tali possibilità. La situazione è differente nella grande città con i suoi servizi altamente specializzati, e in una zona rurale con insediamenti sparsi. I problemi da risolvere e le scelte possibili sono influenzate dal tipo di servizio interessato e dalla na-

---

[30] V. il modello di parecchi paesi scandinavi, come esempio.

[31] A. Delafield Smith, *The Right to Life* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1955).

[32] Edith Zober e Merlin Taber, « The Child Welfare Agency as Parent », *Child Welfare,* XLIV, No. 7 (July, 1965), p. 389.

[33] Riconosciamo, naturalmente, che c'è un grande bisogno di proteggere qualsiasi bambino dal fatto che un ente subentri nelle funzioni dei genitori quando non è necessario. Nessun piano di controllo delle responsabilità sui casi sfugge a rischi di questo tipo, e perciò le protezioni legali sono un'esigenza costante.

tura del modello abituale di organizzazione del personale. Le definizioni e le responsabilità legali aprono delle opportunità in alcune situazioni e le restringono in altre.

Molte variabili incidono su quel che è possibile fare, e pochi fra i sistemi proposti sono stati sperimentati in molti ambienti tenendo d'occhio tali variabili. Si riportano così delle « possibilità » e si lasciano alla considerazione del pianificatore dei modelli che hanno funzionato in alcune circostanze e sono perciò « promettenti ». Il pianificatore deve studiare sia gli adattamenti dei modelli alle situazioni locali che i provvedimenti da prendere per valutarli proprio dall'inizio.

Le riunioni fra enti per discutere i casi di competenza di enti diversi. Quando gli enti sono decentralizzati e il loro campo di azione è relativamente simile, una moderna versione delle riunioni per discutere i casi di competenza comune [34] può servire in certi luoghi a migliorare l'integrazione dei casi e a trovare il responsabile del controllo. Ciò riguarda in particolare quei casi complicati le cui ramificazioni richiedono un attento collegamento. Deve esserci un comitato formato da più enti, o ci deve essere un sistema, quale l'unità locale dei servizi che descriveremo in seguito, per identificare i casi da includere all'ordine del giorno della riunione e per convocare i funzionari dei vari enti interessati.

In una di queste situazioni, in cui l'obiettivo sia quello di servirsi d'un caso particolare per fissare dei princìpi operativi per gli enti interessati, i partecipanti alla riunione sono in genere membri del personale direttivo o di supervisione. Poi, per risolvere il caso di cui si tratta, gli operatori sociali di base prenderanno contatto con i loro colleghi degli altri enti. Prima della riunione i rappresentanti dell'ente preparano per farla circolare prima oppure per presentarla alla riunione, una sintesi dei loro contatti con quella data famiglia e dei loro giudizi sul caso. Quando gli uffici della direzione abbiano il modo di farlo, si può preparare a far circolare un riassunto integrato delle varie sintesi.

La riunione vera e propria è dedicata di solito allo scambio di informazioni e valutazioni, che culminano in nuove diagnosi, valutazioni e piani per il servizio fatti in gruppo. Essenziale per tale pianificazione dei casi è mettersi d'accordo circa l'ente o la persona che dovrà « prendere la direzione » con la famiglia e come gli altri dovranno contribuire al tentativo o sostenerlo. Si può fissare una data per riferire su quanto è successo, rivedere i progressi compiuti e fare altri piani. Una volta che il caso sia posto così formalmente

---

[34] Per le origini di questo sistema v.: Kahn, *Planning Community Services...*, pp. 450 - 476.

al centro dell'attenzione della comunità, non si « perde » affatto tanto facilmente, specialmente se esiste un sistema di documentazione che automaticamente lo richiami per una revisione, con una specifica scadenza (vedi appresso). Il controllo può esser rafforzato dall'accordo formale che l'ente che ha il ruolo direttivo non lascerà cadere il caso e che gli altri non porranno fine ai servizi promessi senza riportare il caso al gruppo.

Il meccanismo delle riunioni per discutere sui casi esiste su larga scala e questo accorgimento è utile per affrontare i problemi posti. In qualsiasi momento, in qualsiasi particolare ambiente, il pianificatore che prende in considerazione l'uso di queste riunioni per realizzare l'integrazione e il controllo dei casi, deve affrontare un gran numero di gravi limitazioni. Primo, generalmente la pressione per ottenere servizi sociali e la penuria di personale qualificato sono tali che queste riunioni possono affrontare solo una piccola parte del lavoro, e tuttavia sono condotte come se tutti i casi venissero discussi. Tenere delle riunioni per discutere un piccolo campione di casi è utile solo per coordinare il programma e gli indirizzi generali, e per stabilire dei princìpi per la continuità delle prestazioni e il controllo delle responsabilità. Finora queste riunioni, ai fini di poter operare anche al livello dei consigli di amministrazione hanno avuto il massimo successo solo quando la sfera di competenza degli enti era più ristretta o il numero dei casi piuttosto limitato.

Secondo, non si dovrebbe affrontare nessun tipo di riunioni formali per la discussione dei casi se non è possibile fare degli investimenti adeguati in un meccanismo amministrativo che identifichi i casi, raccolga o prepari le sintesi e assicuri il resoconto sui risultati alle scadenze fissate. Sono stati fatti alcuni esperimenti istituendo uffici speciali incaricati di svolgere questo compito, nell'ambito, a un certo punto, degli uffici di smistamento dei casi dello *Youth Board* della città di New York, e inoltre in alcuni progetti inaugurati dai *Community Research Associates* in varie città, e nei programmi sperimentali a favore delle famiglie con molteplici problemi condotti pure in numerose città. L'esperienza sembrerebbe indicare che tali uffici possono aver successo come canali per la messa in moto del meccanismo delle riunioni fra più enti in cui i casi vengono discussi, se possono resistere alla tentazione di diventare essi stessi centri di trattamento (che è uno strumento valido ma non si addice al ruolo di chi, rimanendo neutrale convoca una riunione per discutere sulla casistica) e se hanno autorità sufficiente (un incarico ufficiale o un legame con le fonti di finanziamento) da riuscire ad ottenere la cooperazione degli enti.

Né i comitati che organizzano queste riunioni lavorano con successo a meno che l'urgenza non sia tale da vincere la riluttanza che provano alcuni operatori sociali professionisti altamente qualificati a far conoscere tutta la loro documentazione sul caso e a lavorare su un piede di parità con gli ap-

partenenti alla stessa o ad altre discipline, che possono avere un grado di istruzione molto più basso ma che sono anelli essenziali nella catena del servizio. Gli assistenti sociali con il grado di *Master of Science* devono lavorare con assistenti sanitari diplomati col *Bachelor of Science,** gli psichiatri devono « condividere » le loro informazioni coi capi-fabbricato di complessi edilizi popolari, gli insegnanti con i dirigenti di circoli ricreativi, gli psicologi con i « genitori » di istituti organizzati per piccoli nuclei, e così via.

Dato che molte di queste condizioni non si possono soddisfare oppure il sistema delle riunioni non può affrontare la massa di casi d'una grande città, altri strumenti richiamano spesso l'attenzione dei programmatori.

L'unità o l'operatore a servizio intensivo - per il caso complesso con molte ramificazioni. Questo secondo strumento può coesistere con uno schema di riunioni per la casistica. In effetti è probabile che tali riunioni siano più produttive se parecchi dei principali enti che vi partecipano lavorano anche in questo modo.

L'esperienza inglese e americana,[35] e una serie di progetti e di studi speciali, hanno suggerito la possibilità che si abbia un certo grado di specializzazione per poter lavorare con alcune famiglie e singole persone che dimostrano di aver bisogno di un'attenzione particolare e concertata. Gli enti perciò possono scegliere di assegnare a questo *lavoro* intensivo di riabilitazione membri del proprio personale particolarmente adatti a svolgerlo data la loro comprensione, esperienza e specializzazione. Essi realizzerebbero le varie fasi del trattamento assumendosi nello stesso tempo la responsabilità di controllo e di integrazione del caso.

Tre schemi amministrativi si sono sviluppati a questo fine.

Il primo adopera l'operatore intensivo come un membro del personale inserito gerarchicamente in un ente « ordinario », il cui carico di lavoro è stato ridotto, le cui prerogative sono state aumentate, e il cui compito è stato mutato per accentuare l'integrazione dei casi e il controllo delle responsabilità. In molti modi questo può essere uno schema ideale. Il presupposto da

---

* Il *B.S.* o il *B.A.* (« *Bachelor of Science* » oppure « *Bachelor of Arts* » si ottiene dopo quattro anni di « College », in cui si entra col diploma di scuola media superiore (« high school »; il titolo di « *Master* » con altri due anni di studi universitari, dopo aver ottenuto il *B.S.* o *B.A.* Tutte le scuole americane che diplomano assistenti sociali professionisti danno il titolo di Master e sono inserite nelle università come facoltà autonome (cioè non dipendenti da altre facoltà universitarie). Negli ultimi tempi si sono andati notevolmente sviluppando altri due livelli di formazione di operatori sociali: uno all'« *undergraduate level* », cioè fino al *B.S.*, per i compiti « ausiliari » o per quelli « di base » dei servizi socio-assistenziali; l'altro al livello di « dottorato di ricerca *(Ph. D.* oppure *D.S.W.)* in servizio sociale » per compiti di ricerca, insegnamento nelle scuole, direzione e pianificazione dei servizi. *(N.d.T.).*

[35] Kahn, *Planning Community Services...*, specialmente pp. 460-463.

cui si parte consiste nel fatto che molti utenti del servizio fanno la loro « integrazione del caso » e non hanno bisogno di esser seguiti in maniera speciale dagli operatori che si occupano del controllo delle responsabilità, cioè sono gli utenti stessi a coordinare gli enti. Tuttavia la persona disorganizzata, depressa e vulnerabile ha bisogno dell'aggiunta di altri elementi, cioè protezione e cura speciale. Se ogni ente che offre servizi avesse parecchi operatori capaci di svolgere un lavoro intensivo per tali casi quando essi ricadono nella sua competenza, e quando le riunioni per discuterli o qualche altra procedura rendono chiaro che la localizzazione del problema è tale da rendere opportuno per quel dato ente di « prendere la direzione » di quel dato caso, l'intero sistema dei servizi sociali non sarebbe così regolarmente sconfitto da discontinuità e lacune delle responsabilità.

Le proposte inglesi del 1954 per la definizione di questo ruolo sono state convalidate dall'esperienza fatta successivamente negli Stati Uniti. La premessa è che il problema non sta tanto nella molteplicità delle visite o dei visitatori, quanto nella mancanza di coordinamento dei programmi, di integrazione dei casi, e di chiarezza circa chi « prende la direzione » di un dato caso. I requisiti sono:

— I carichi di lavoro debbono esser ridotti, non più di 25 famiglie per ogni assistente sociale. Con un numero maggiore, le famiglie che stanno attraversando una crisi di qualche genere non possono ricevere un'attenzione abbastanza intensa a meno che non si trascurino altri casi.
— Un solo operatore dovrebbe aver la responsabilità di tutta la famiglia e aiutarla in tutte le difficoltà. Si dovrà ricorrere spesso a operatori specializzati per trattare problemi particolari, come una cattiva salute fisica o mentale. Ma un operatore solo, proveniente da un qualsiasi servizio, deve avere tutta la responsabilità della famiglia, e gli altri dovrebbero fare una visita solo quando necessario e solo dopo essersi consultati con l'operatore incaricato.
— un'assistenza generale di questo tipo dovrebbe essere a disposizione della famiglia non appena i suoi problemi diventano troppo complessi per esser trattati dai servizi distinti su base funzionale.
— Chi offre tale assistenza deve aver lavorato nella stessa zona abbastanza a lungo da esser conosciuto e aver conquistato la fiducia delle famiglie che visita.
— Ci dev'essere uno stretto coordinamento di tutti i servizi, basato su scambi di idee abbastanza frequenti sia fra coloro che dirigono i servizi che, cosa più importante, fra coloro che veramente visitano le stesse famiglie. Ha poca importanza se lo si attua con comitati formalmente organizzati o davanti a una tazza di té nel *buffet* del municipio, o in altri modi.

— Quando la crisi immediata è finita, e le famiglie ricominciano un'altra volta a vivere una vita abbastanza normale, deve esser possibile per qualcuno tenersi in contatto con loro abbastanza a lungo per prevenire una ricaduta.

— Si dovrebbero scegliere per questo servizio alle persone degli elementi con il carattere e l'esperienza giusti e li si dovrbbe incoraggiare a lavorare in maniera indipendente, a fare esperimenti e a sviluppare nuovi metodi. Questa è la condizione più importante di tutte.[36]

Il secondo schema amministrativo usa « l'unità di lavoro intensivo » sui casi istituita all'interno di un ente o di un servizio, per svolgere la funzione sopra descritta su rinvio, o a favore di casi speciali filtrati o selezionati. Molta parte del lavoro di avanguardia in questo campo fu svolto a St. Paul, nel Minnesota, sulle orme delle ricerche realizzate da Bradley Buell e dai suoi collaboratori sulle famiglie con molti problemi. Il modello fu copiato e quindi elaborato in molti altri posti. Secondo il sistema che si usa di solito, viene istituito un ufficio speciale come un'iniziativa promossa congiuntamente da parecchi enti o come un'unità sperimentale finanziata con fondi speciali al di fuori del sistema di spese ordinarie dell'ente. Agli enti che reperiscono i casi o a quelli che li trattano e che collaborano insieme vengono date delle norme comuni per l'accettazione dei casi.[37]

Mentre i resoconti e le analisi del lavoro svolto per i singoli casi sono stati positivi, i risultati complessivi di questi programmi nella comunità sono stati nella maggior parte dei casi deludenti. Casi estremamente difficili occupano gradualmente una componente sempre maggiore del tempo dell'ente, e l'unità speciale può far poco per contribuire a soddisfare il bisogno continuo della collettività di presentare sempre nuovi casi alla speciale attenzione dell'ente. Inoltre, in generale, la preoccupazione per le tecniche di trattamento individuali o di gruppo piuttosto che per le procedure di integrazione dei casi e di controllo delle responsabilità o per la necessità di cambiare i sistemi del servizio, tendono a caratterizzare il lavoro.

In una variante sul tema, che si è sviluppata dai loro studi sull'assistenza pubblica, i *Community Research Associates* hanno aiutato parecchie comunità a sviluppare unità di servizio individuale intensivo *all'interno* degli uffici di assistenza pubblica. Si è seguito un sistema elaborato classificando tutta la casistica secondo l'intensità necessaria delle prestazioni. Per chi aveva bisogno di assistenza intensiva, fu istituita un' unità speciale cui furono

---

[36] D. V. Donnison, *The Neglected Child and the Social Services* (Manchester, England: Manchester University Press, 1954), pp. 117 - 118.

[37] A es., Bradley Buell e altri, « Reorganizing to Prevent and Control Disordered Behavior », *Mental Hygiene,* XLII, No. 2 (April, 1958).

assegnati i membri del personale più qualificati, diminuendo il numero di casi trattati da ciascuno nella misura giudicata necessaria. Ma anche qui lo esperimento non fu molto incoraggiante. A parte le fondamentali questioni teoriche e politiche sollevate dai dettagli di questo piano di « gestione dei carichi di lavoro » per l'assistenza pubblica, questioni che non c'entrano adesso in quel che stiamo dicendo,[38] quest'esperienza conferma le generalizzazioni che si sono già fatte a proposito delle unità intensive: esse tendono ad accumulare un certo numero di casi che non si muovono e sacrificano l'integrazione e il controllo dei casi stessi per concentrarsi sull'approfondimento delle tecniche di trattamento individuale. Può valer la pena di fare questo, ma ciò non risolve i problemi di cui ci stiamo qui occupando.

L'unità intensiva rimane nel nostro elenco di possibilità tuttavia, perché le sue pecche potrebbero essere superate molto bene se ci fosse chiarezza circa gli scopi cui deve assolvere e ci fosse un modello di organizzazione del personale e di direzione che riconosca che va data la precedenza alla continuità delle prestazioni e al controllo dei casi.

Il terzo schema di amministrazione si fonda sull'unità di servizio generale e sull'operatore polivalente. Condivide alcune delle qualità dei primi due. Si basa sull'esperienza assai positiva fatta in Europa con l'operatore polivalente francese che si è già descritto e con l'assistente sociale di base di parecchi altri paesi dell' Europa occidentale. Riflette anche l'esperienza dei centri con servizi multipli o dei centri sociali di quartiere fatta nell'ambito del programma della guerra alla povertà in America e dei primi tentativi del Comitato Presidenziale sulla Delinquenza e Criminalità Giovanile.[39] *Ha il vantaggio di applicare l'idea che i servizi sociali si dovrebbero occupare almeno all'inizio del controllo delle responsabilità sui casi in tutte le situazioni, non solo nel lavoro con famiglie molto disorganizzate.*

Il ruolo di informazione e smistamento dei casi dell' operatore polivalente francese è già stato descritto. L'idea rilevante qui, in contrasto con lo operatore o l'unità intensivi, è che si dà all'operatore o all'unità che attuano servizi sociali generali la responsabilità della selezione, della valutazione, del rinvio ad altri enti, dell'aiuto di emergenza, del controllo e dell'integrazione dei casi. Il ruolo viene paragonato a quello del medico generico in campo

---

[38] V. Irving Lukoff e Samuel Mencher, « A Critique of the Conceptual Foundation of Community Research Associates », *Social Service Review*, 36, No. 4 (December, 1962), pp. 444 - 450.

[39] V.: Robert Perlman e David Jones, *Neihborhood Service Centers* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1967); v. anche Schorr *op. cit.* Raccomandazioni anche più ambiziose per la Gran Bretagna sono state fatte in: *Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Frederic Seebohm, Esq., Chairman (London: Her Majesty's Stationery Office, 1968, Cmnd. 3703).

sanitario. L'unità generale intrattiene le relazioni primarie con la famiglia, ricorrendo a specialisti quando è opportuno, ma senza mai lasciar perdere il caso e continuando ad avere le responsabilità del collegamento delle componenti. Il prestigio degli operatori deriva dal felice adempimento di queste responsabilità nei confronti di molti casi, non dal lavoro intensivo con alcuni.

Questo modello si può realizzare sia con l'assistente sociale polivalente di zona, come nel sistema francese, o creando quello che si potrebbe descrivere come un servizio di quartiere di consulenza generale, alle persone o alle famiglie. Quest'ultimo combinerebbe gli orientamenti dell'assistenza alle famiglie e all'infanzia e delle unità di consulenza per gli adolescenti e gli anziani, e alcune delle caratteristiche di difesa dei diritti del singolo nonché di flessibilità nei programmi dei servizi sociali a livello locale della guerra alla povertà. Come si è fatto menzione prima, i programmi locali di azione comunitaria contro la povertà, cercando di correggere i difetti del sistema del servizio sociale come viene sperimentato dalle persone più sfavorite nei quartieri più miseri, hanno posto un'alta priorità sui centri sociali di quartiere, i quali riuniscono in sé un gran numero di funzioni che vanno dall'educazione e dall'istruzione professionale al reclutamento per l'azione sociale. Molto spesso la funzione centrale, o una fra le più importanti, è il servizio di collegamento conosciuto come « mediazione sociale ». Gli operatori sociali professionisti, o il personale reclutato sul posto, indigeno e non professionista, applicano un modello di lavoro che combina i tradizionali servizi di *« liaison »* del lavoro sociale tradizionale, con una forte mescolanza di difesa dei diritti individuali.

E' chiaro che abbiamo qui una struttura amministrativa capace di sostenere gli impegni di integrazione dei casi e controllo delle responsabilità di cui parliamo. Perché le attività fossero coronate da successo sarebbe necessario un certo innalzamento del livello di competenze e di preparazione (sebbene sarebbe forse possibile continuare con non dei professionisti come operatori di base) e maggior chiarezza circa le funzioni. La difesa degli indirizzi generali del programma e il reclutamento per l'azione sociale hanno ovvi meriti nei programmi contro la povertà. Se questi sono considerati i compiti prioritari del personale di base nei centri sociali di quartiere, si dovranno prendere però degli altri provvedimenti per il controllo e l'integrazione dei casi.

L'altro maggior ostacolo all'adozione di questo metodo negli Stati Uniti è l'assenza di un ruolo di « professionista generico » nella professione del lavoro sociale. Gli enti di assistenza all'infanzia o le cliniche psichiatriche impiegano operatori sociali inseriti gerarchicamente a tutti i livelli di competenza, che non lavorano come fanno in altri campi gli specialisti i quali di solito si fondano su una pratica generale svolta in precedenza. Data l'espe-

rienza europea, si potrebbe cambiare questo sistema se i modelli operativi lo richiedono.

L'unità e l'operatore generici costituiscono risposte ricche di potenzialità ai problemi che qui stiamo esaminando. Il pianificatore dovrebbe ovviamente considerarli con alta priorità, qualora sia possibile risolvere gli ostacoli sopra descritti che si frappongono al loro impiego, e qualora essi risultino adatti al modello generale sviluppato per la gestione dei servizi sociali al livello locale.

« *Équipes di zona* ». Il terzo dispositivo che si potrebbe usare per raggiungere l'integrazione e il controllo delle responsabilità si può vedere come variante del primo: riunioni regolari fra più enti operanti sul campo — e che coprono una popolazione o un'area geografica definite — finalizzate alla discussione dei casi. Un gruppo costituito da membri esperti in varie discipline, o in una sola con differenti specializzazioni o livelli educativi, è incaricato formalmente o esso stesso si assume informalmente il compito — di fornire questo servizio. Nel primo esempio l'*équipe* come tale ha la responsabilità di tutti i casi mentre il capo del gruppo definisce ed elabora dei sistemi di integrazione e controllo dei casi stessi. Parecchie iniziative nel campo dell'educazione, dell'assistenza pubblica, dell'igiene mentale, dell'assistenza ai minori operano su questa base. Nel modello meno formale (assistenza alla infanzia in zone rurali, sanità pubblica, lavoro in quartieri cittadini con gravi situazioni di patologia sociale), i rappresentanti degli enti si costituiscono essi stessi in équipe, si incontrano regolarmente per scambiarsi le informazioni e per assegnare le responsabilità, e accettano un controllo sui casi in quanto gruppo.

Questo accorgimento è risultato efficace in zone particolari quando le circostanze richiedevano una forte mobilitazione di tutti i servizi, ma non è stato pienamente applicato in tutta una città o valutato in tali termini. La emergenza crea l'unità dei propositi e fa sparire le prerogative professionali e degli enti. Queste ultime a lungo andare diventano un problema. Un'*équipe* ufficialmente costituita all' interno di un ente migliora l' integrazione in un servizio assistenziale o sanitario, ma non è capace di oltrepassare abbastanza suddivisioni di competenze.

Liste di controllo. Qualunque siano i dispositivi amministrativi per questo servizio, ognuno dei tre modelli verrebbe migliorato se vi venisse aggiunta una lista di controllo dei casi perfettamente funzionale, preferibilmente computerizzata. Non è stata fatta molta esperienza in proposito. Ci sono pochi ostacoli tecnici, ma il pianificatore deve affrontare gravi problemi relativi alla segretezza e alla confidenzialità da mantenere sui casi, e alla possibilità di usi illeciti.

Il concetto è semplice. In ogni sistema che comprende vari enti, basato

su di un piano di riunioni regolari per discutere dei casi o sul coordinamento generale della politica degli enti, ci sono alcuni casi che, tutti sarebbero d'accordo, non si dovrebbero lasciar cadere dall'attenzione della comunità finché il problema non si sia risolto, o finché non ci sia il consenso della collettività, espresso dall'autorità responsabile, che il caso non può essere risolto ma la persona non è più in pericolo continuo. I casi sulla lista di controllo potrebbero essere quindi quelli di protezione di minori per abbandono e maltrattamenti, quelli di persone in libertà vigilata e sotto condizione, quelli di pazienti che utilizzano le risorse per la cura a domicilio, dei malati e dei ritardati mentali e per i quali c'è qualche preoccupazione, quelli delle vittime di alcune droghe, e altri. Procedure legali e sociali al livello delle comunità definirebbero quando e ad opera di chi viene inserito un nome o si potrebbe farlo (ad esempio dopo una sentenza per abbandono di minore), a chi si rivolge periodicamente un incaricato della lista per avere un rapporto sulla situazione (ciò varierebbe a seconda del caso), che ente o gruppo di enti potrebbe cancellare dei nomi e quali nomi, e attraverso quali procedure. E' necessario che il diritto che hanno certi utenti di rifiutare di essere inclusi negli elenchi o quello di essere cancellati venga chiarito in anticipo agli utenti stessi e vi si dia ampia pubblicità.

I particolari dipendono dallo sviluppo dei servizi e delle tradizioni legali. E' indispensabile avere regole rigorose per l'accesso agli elenchi e la confidenzialità delle informazioni. Nondimeno è ora tecnicamente possibile organizzare tali liste di controllo e vi si potrebbe provvedere facendo il piano. I comitati che organizzano le riunioni per discutere sui casi li userebbero come punti di partenza per seguire l'andamento del caso. Potrebbero aiutare coloro che fanno i piani per i servizi pubblici e coloro che li « acquistano » dal settore privato a localizzare e continuare l'azione nei casi cui va data precedenza. La cosa più importante è che sarebbe possibile definire e concretare la funzione di integrazione e il controllo della responsabilità di dar seguito all'assistenza nei casi gravi.

LA PROTEZIONE DEI CITTADINI

L'istituzione svedese dell'« Ombudsman » *(Justitieombudsman)* fu creata nel 1809 per fornire un « procuratore degli affari civili » il cui ruolo sarebbe stato parallelo a quello di un « procuratore degli affari militari ». Originariamente diretto a permettere il controllo parlamentare dell'attività del governo, l'ufficio si tramutò in uno strumento per le lamentele dei cittadini. Gli sviluppi avvenuti in molti paesi, alcuni del tutto indipendenti, e altri chiaramente influenzati dal sistema svedese — e per la maggior parte piut-

tosto recenti — ha reso l'ufficio dell'*ombudsman* la forma più generalmente considerata di protezione del cittadino in un mondo di burocrazia statale complessa e impersonale. L'Ufficio di Ispezione Amministrativa giapponese, e i « procuratori » dell'Unione Sovietica sono varianti chiaramente identificabili e indipendenti che meritano speciale attenzione nei grandi paesi. Il sistema statunitense dei servizi legali di quartiere, se dovesse proseguire ed espandersi, suggerirebbe un'apprezzabile integrazione.[40]

I PROBLEMI AFFRONTATI

Walter Gellhorn che ha fatto molto lavoro di analisi dei punti di forza e di debolezza delle « procedure di lamentela presso il governo » di molti paesi, ci ricorda che « il potere organizzato fa girare le ruote della vita, rende fattibile la modernità ». Ma l'autorità pubblica può essere « oppressiva, sbagliata, o negligente... » — anche se in qualsiasi paese queste carenze non sono necessariamente « più diffuse fra gli impiegati statali che generalmente fra gli esseri umani ». La diffusione generale di convinzioni democratiche e l'accresciuta comprensione del problema della protezione dei diritti individuali, di gruppo e degli stessi impiegati statali in un mondo di governi sempre più complessi e burocratizzati, ha portato a un considerevole interesse per i « meccanismi di protezione contro l'errore, la malizia o le stupidità ufficiali ».[41]

I pianificatori sociali che affrontano in particolare i problemi urbani si troveranno perciò chiamati a considerare le procedure di ricorso amministrativo tanto quanto i meccanismi di accesso e incanalamento già discussi, forse in collegamento con questi e talvolta al loro posto. Dato che il « movimento » per ottenere dei provvedimenti formali lungo queste linee è relativamente nuovo e l'esperienza operativa vera e propria è piuttosto limitata, siamo qui in grado solo di passare in rassegna i problemi e le possibilità, con particolare attenzione ai princìpi base attinenti alla questione.

---

[40] Le fonti principali di questa sezione sono: Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966) (La documentazione e le citazioni di Gellhorn che riguardano i programmi di nove paesi sono così complete da rendere superflua qui la menzione di fonti che non siano le principali); Walter Gellhorn, *When Americans Complain* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966); Donald C. Rowat (a cura di), *The Ombudsman* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1965); Geoffrey Sawyer, « Ombudsmen » (Victoria, Australia: Melbourne University Press, 1964, opuscolo); H. S. Reuss e S. V. Anderson, « The Ombudsman: Tribune of the People », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 363 (January, 1966), pp. 44-51.

[41] Gellhorn, *When Americans Complain*, pp. 3, 4 e 6.

PERCHÉ NUOVI PROVVEDIMENTI?

La questione ovvia, nell'affrontare i problemi che debbono esser risolti, è se le strutture esistenti non potrebbero venir incontro al bisogno, o non potrebbero esser incrementate a questo fine. In un'analisi dettagliata, e ispirata a sentimenti favorevoli, Gellhorn riconosce il ruolo e il contributo in questo campo delle assemblee legislative (« le assemblee legislative controllano gli amministratori ») e dei tribunali (« i giudici sono sentinelle meravigliosamente capaci »), ma trova anche che c'è bisogno di qualche altro provvedimento. Le sue principali preoccupazioni riguardano la definizione finale delle caratteristiche che dovrebbe avere lo strumento occorrente.[42]

Le assemblee legislative che volessero impedire gli abusi restringendo la definizione del potere degli amministratori scoprono di aver eliminato così la necessaria flessibilità d'azione e devono esse stesse regolare frequentemente per legge i più minuti dettagli. Le disposizioni procedurali emanate per legge possono essere un contributo reale alla protezione dei cittadini se però in tal modo non si perde la sostanza. L'« Ora delle interrogazioni » nei corpi parlamentari ha un valore simbolico, ma copre pochi casi. Le attività del legislatore nel suo ruolo di *« casework »* personale — come Gellhorn chiama la trattazione dei casi sul reclamo da parte degli elettori — servono a sveltire l'azione in certi casi, soddisfacendo qualche protesta rivolta ai legislatori, ma lasciano intatti i problemi fondamentali; oberano i legislatori e tolgono loro il tempo per altre responsabilità; spesso sboccano in decisioni che non sono giuste o sagge; e in generale tendono a far trattare i casi a livelli diversi di competenza.

Il ruolo del Congresso e delle assemblee legislative statali potrebbe esser rafforzato, particolarmente aumentando le risorse per quest'opera di aiuto e consulenza ai singoli cittadini da parte dei legislatori, ma c'è anche bisogno di ulteriori provvedimenti.

Dato che la volontà di perseguire il preteso abuso con un'azione giudiziaria e la possibilità finanziaria di farlo non coincidono spesso, relativamente pochi casi raggiungono la revisione della corte federale. Molti intralci tecnici, che variano secondo il campo e la legislazione, bloccano il cammino verso la riparazione giudiziaria (possibilità di chiamare in giudizio). Tuttavia « questioni che mal si adattano alla fattispecie di casi e di controversie per la cui risoluzione furono create le corti giudiziarie possono avere un grave signifi-

---

[42] *Ibid.*, Cap. I.

cato per l'intera società e per i singoli membri ».[43] In molti campi, che sono di primario interesse nel presente volume (l' assistenza pubblica negli Stati Uniti o i programmi educativi si possono prendere come esempi rilevanti a questo proposito), c'è una considerevole disputa giuridica circa la natura dei diritti che si sono costituiti. Nondimeno, l'abuso amministrativo può esistere e si può correggere attraverso meccanismi non giudiziari.

Pur riconoscendo il ruolo educativo delle corti giudiziarie che è importante e rientra nei loro compiti, relativamente ai diritti e ai limiti del potere, e pur apprezzando la revisione giudiziaria che effettivamente avviene, si dovrebbe concludere che la natura « casuale » di questa convalida chiaramente la necessità di poter disporre contemporaneamente di altri « uffici per i ricorsi ».[44] Inoltre la loro generale flessibilità permette a tali uffici di affrontare alcune situazioni più prontamente delle corti giudiziarie e di seguirle più a fondo... o in un necessario spirito di compromesso. Si dovrebbero ricercare le soluzioni desiderabili, non infliggere punizioni o attribuire delle colpe.

L' attenzione data a tali nuove soluzioni non preclude necessariamente l'apprezzamento per gli sforzi che si fanno per rafforzare altri tipi di protezione istituzionale. In tutto il mondo si guarda con rispetto al « *Conseil d' Ètat* » francese per il suo ruolo nei ricorsi amministrativi: tuttavia il volume di lavoro da esso svolto richiede un sistema di tribunali subordinati e sbocca in procedure che sono di difficile accesso per l'uomo comune. Negli Stati Uniti, la Conferenza Amministrativa istituita di recente a livello federale potrebbe divenire una potentissima e raffinata « legislatura speciale » dedicata alle questioni amministrative.[45] Uffici del bilancio, controllori, ispettori generali e altri funzionari di polizia interna nei singoli dipartimenti, comitati « sorveglianza » formati da cittadini, e altri ancora hanno tutti un loro ruolo a livello federale e statale. Né sono senza effetto gli uffici reclami locali nelle città, gli uffici di informazione, i programmi radiofonici di protesta e gli articoli giornalistici, i servizi offerti direttamente dai membri dei consigli comunali e dai legislatori. Nondimeno una revisione attenta dell'esperienza fatta e la continua, anzi crescente, ricerca di altri provvedimenti che si ha ovunque è una conferma di questo bisogno. La società moderna non ha ancora risolto il problema di proteggere « l'uomo » contro quel che dovremmo chiamare governo di « produzione di massa ».

---

[43] *Ibid.*, p. 27.

[44] *Ibid.* In effetti, dove la revisione non fa parte del sistema totale di riparazione, Gellhorn avanza seri dubbi al riguardo. V. i suoi commenti circa l'Unione Sovietica in: *Ombudsmen and Others,* a p. 369.

[45] Gellhorn, *When Americans Complain,* pp. 98 - 100.

« OMBUDSMEN E ALTRI »

Gellhorn nota che ci sono, naturalmente, importanti varianti nel sistema dell'« *ombudsman* » da paese a paese, che derivano dall'ambiente politico e giuridico, dalle particolari circostanze che hanno creato questo istituto in ogni paese, e anche, forse, dalle caratteristiche dei richiedenti.[46] Nondimeno, ci sono molti punti in comune.

Gli ombudsmen in Svezia, Danimarca, Norvegia e Finlandia sono noti professionisti, che « funzionano come ufficio di reclamo generale al quale tutti si possono rivolgere, con piccola o nessuna spesa, per protestare contro gli atti cattivi o l'inerzia di un amministratore ». Essi stessi possono dare inizio ad inchieste sulla base di informazioni generali, o di regolari ispezioni. Fanno indagini e formulano delle raccomandazioni, per la maggior parte; raramente annullano una decisione o danno avvio a un procedimento amministrativo, pur avendo qualche potere di questo tipo.

I limiti del ruolo variano a seconda del paese: alcuni non possono fare indagini sulle corti di giustizia e i tribunali. Altri debbono stare alla larga dall'esercito. Almeno uno di essi ha un seggio in un gabinetto e ha la funzione di criticare le azioni proposte, oltre a svolgere un ruolo più generale. In parecchi paesi il ruolo è diviso fra due o più funzionari, con le delimitazioni che restano vaghe.

In generale gli *ombudsmen* trattano le azioni amministrative di portata relativamente modesta, ognuna delle quali ha qualche significato nella vita di uno o più individui, e che cumulativamente, determinano il tono delle relazioni umane e l'influenza di tutto il sistema di governo. Per la maggior parte, ma non sempre, questa istituzione costituisce il meccanismo di riparazione che si può far intervenire se si sono esauriti altri rimedi a disposizione. Talvolta non è l'unico estremo rimedio, ma una fra le varie scelte possibili.

Gli attributi comuni degli ombudsmen sono stati così elencati:

1) Tutti sono strumenti del potere legislativo, ma funzionano indipendentemente, senza legami con la branca esecutiva, e rispondono solo nella maniera più generale al potere legislativo stesso.
2) Tutti hanno accesso praticamente illimitato ai documenti ufficiali che trattano argomenti sottoposti ad indagine, in modo che essi stessi possono passare in rassegna ciò che ha provocato il giudizio amministrativo.
3) Tutti possono esprimere un'opinione da esperto ufficiale su quasi tutto ciò che i governanti fanno e i governati non approvano.

---

[46] Gellhorn, *Ombudsmen and Others*.

4) Tutti pongono la massima cura nello spiegare le loro conclusioni, così che sia gli amministratori che i cittadini reclamanti comprendano i risultati raggiunti.[47]

Gli *ombudsmen* in alcuni paesi si limitano al livello nazionale, in altri possono anche fare delle indagini sulle autorità locali. Alcuni debbono render pubblici tutti i risultati delle loro indagini, ma nella maggior parte dei luoghi hanno un'ampia discrezionalità.[48]

In alcuni posti possono avviare procedimenti legali, ma è raro. Per la maggior parte i casi sono respinti, o non sono risolti in favore dei ricorrenti, ma questi ultimi ricevono una spiegazione completa. Per aver giustizia, se si accetta un reclamo, si usa più spesso la persuasione invece dell'azione legale. Una raccomandazione di carattere particolare o generale rivolta agli amministratori e ai legislatori è la forma sotto cui di solito sono presentate le disposizioni prese, quando si è raggiunto un risultato positivo, e il grado di generalizzazione dei risultati è variabile. Gellhorn vede che le « proposte generali » tendono a rimanere senza effetto, mentre le raccomandazioni riguardanti casi spcifici concreti sono di solito prontamente adottate quasi ovunque. Benché gli *ombudsmen* tendano a dichiararsi per il reclamante solo nel 10 per cento circa del totale dei casi, si dice anche che le persone i cui reclami non sono accettati, ma che apprezzano la considerazione loro dimostrata e sono convinte dai ragionamenti degli *ombudsmen* ne ricavano lo stesso grande soddisfazione. Impiegati statali inizialmente scettici o timorosi si sono arresi dopo aver scoperto che un sistema di indagine obiettiva, che elimina i reclami infondati, serve veramente a proteggere il personale che si trova in posizioni « esposte ». Perciò quando gli *ombudsmen* trovano un errore, gli amministratori tendono a prestare ascolto. Gli *ombudsmen* stanno spesso attenti a tenersi lontano dai campi in cui possono combinare poco, oppure trovare talvolta dei compromessi che soddisfino gli interessi di tutte le parti. Anche se, in contrasto con le corti di giustizia o con i legislatori che rispondono ai casi singoli, essi sono tecnicamente liberi di arrivare a delle generalizzazioni e di proporre rimedi necessari a tutti quanti, alcuni *ombudsmen* tendono a cogliere tali opportunità più di altri.

Gli *ombudsmen* si sono sviluppati nei paesi piccoli, ma se la popolazione della Svezia di 7 milioni e mezzo di persone rappresenta un limite estremo, solo sette stati in America superano questa cifra, come nota Gellhorn. Solo tre città degli Stati Uniti superano in numero i due milioni e mezzo di neozelandesi che sono serviti da una sola persona. Tuttavia, come nota anche

---

[47] *Ibid.*, pp. 9 - 10.

[48] V. Rowat, *op. cit.*; e Gellhorn, *Ombudsmen and Others.*

Gellhorn, si può trarre dall'esperienza giapponese o dal metodo sovietico la prova che il sistema si può organizzare più formalmente e su più vasta scala. Invero parecchi degli *ombudsmen* dividono il loro ruolo in parte con altri funzionari. Il Giappone ha sviluppano un Ufficio di Ispezione Amministrativa che, attraverso 50 uffici e il sostegno di 3.500 « consiglieri locali amministrativi » volontari, tratta 5.000 casi al mese. I volontari forniscono anche un sistema di informazione dei cittadini che a quanto pare è efficiente). Questo sistema è meno efficace di certi altri quando si tratta di ricavare delle lezioni generali da casi particolari, ma sembra esserlo comunque secondo il punto di vista dei reclamanti. L' URSS si basa su « procuratori » locali, pubblici ministeri, definiti però « guardiani della legalità »,[49] che hanno l'incarico di assicurare che i funzionari e i cittadini adempiano ai loro obblighi. Il sistema in sé non si adatterebbe ad altri contesti ideologici, ma porta un appoggio alla nozione che sono possibili « moltitudini » di *ombudsmen.*

Principi di pianificazione

L'esperienza è a favore di quelli che negli Stati Uniti vorrebbero far da pionieri in questo campo, dando la precedenza ai provvedimenti relativi ai servizi statali e locali, visto che il cittadino se li trova davanti spessissimo nella vita di tutti i giorni. I programmi federali hanno spesso dei meccanismi di ricorso amministrativo e possono beneficiare, come nota Gellhorn, del lavoro della Conferenza Amministrativa che si va sviluppando. Inoltre, sarebbe utile il rafforzamento delle funzioni dell'« ispettore generale » per migliorare il modo come sono trattati i reclami all'interno di alcuni dipartimenti federali.

I sistemi generali statali e locali di reclamo meritano molta attenzione da parte di quelli che hanno da affrontare le attuali preoccupazioni e problematiche sociali. Tali sistemi non tenterebbero di sostituirsi al lavoro svolto a questo proposito dai legislatori a tutti i livelli, dalle corti di giustizia o dagli uffici di ispezione interna dei dipartimenti. Sembrerebbe che presentino dei vantaggi rispetto ai Comitati incaricati di ricevere i reclami che mettono sotto accusa solo un dipartimento o un servizio e demoliscono la responsabilità di autocontrollo che spetta a un dipartimento.

Così i pianificatori di esperimenti del tipo dell'*ombudsman* nelle città e Stati americani, attingendo dall'analisi dell'esperienza disponibile (e con speciale attenzione al lavoro di Gellhorn), potrebbero considerare i casi di danni recati al pubblico in generale (a causa di inerzia o di cattiva ammi-

---

[49] Gellhorn, *When Americans Complain,* p. 10.

nistrazione), i danni a una classe o a un gruppo (trasgressioni delle regole del traffico o richieste di sussidi, ad esempio) e inoltre le lamentele presentate da singole persone (piccoli o grossi errori compiuti dai funzionari).

Per venire incontro alle necessità, adattarsi al sistema di governo americano, e proteggere le prerogative esistenti di altri sistemi di reclamo, essi dovrebbero probabilmente avere le caratteristiche seguenti:

Esser disponibili quando si è già fatto ricorso ai rimedi introdotti nel dipartimento o ente interessati, fino ad esaurimento. Inoltre dovrebbero « ... commentare le deviazioni dalle norme già approvate, consigliare circa i modi di raggiungere fini desiderati dalla maggioranza. Pur non essendo costretti nel tran tran delle vecchie abitudini, essi sarebbero tuttavia guidati da una positiva esperienza amministrativa quando criticano le prassi stagnanti ». Il ruolo dell'ombudsmen non è di proporre le basi di una politica o innovazioni amministrative ».[50]

Essere completamente imparziali, non far parte di alcun sistema di gerarchia amministrativa, e avere una posizione che non gli permetta di attuare praticamente alcuna attività. Ciò non può richiedere un apparato molto vasto, ma non ci si dovrebbe limitare alla sola « Figura paterna nazionale », la cui immagine è evocata di solito dall'esperienza scandinava.

Essere completamente apolitici. Questo è il senso in cui un *ombudsman* ha dei vantaggi rispetto a un ispettore generale. Nondimeno ci possono essere termini di decadenza dalla carica, e la possibilità di rimozione motivata da parte della branca legislativa. I compensi dovrebbero esser abbastanza alti da attrarre professionisti di grido, dare prestigio, e distogliere chi ricopre l'ufficio della ricerca di una promozione. *Staffs ausiliari* dovrebbero esser sufficienti per il lavoro investigativo e un adeguato « feedback » e resoconto.

Essere altrettanto rapidi a difendere e a interpretare gli enti, che a richiamarli perché correggano i loro sistemi. Il fine ultimo è rafforzare il sistema amministrativo.

Esser liberi di far resoconti pubblici, raccomandazioni agli amministratori — a seconda del caso — proteggendo nello stesso tempo la confidenzialità e sempre rendendo conto ai reclamanti.

Sistemi per l'informazione e per i reclami

Un servizio di informazione del tipo dell'« Ufficio di consulenza al cittadino » l'abbiamo descritto come dotato di una funzione di *semi-ombudsman,*

---

[50] *Ibid.*, p. 225. Proposte specifiche e uno statuto modello appaiono in: Stanley V. Anderson (a cura di), *Ombudsmen for American Government?* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1963).

tuttavia i pianificatori che cercano di programmare in accordo col compito originario del piano vorranno distinguere chiaramente le due funzioni. Un servizio di informazione in una moderna città americana dovrà includere quello che noi abbiamo chiamato funzione di difesa dei diritti individuali e cercherà insistentemente di ottenere aiuto e servizio per i propri utenti. La sua funzione di difesa della politica sociale a favore degli utenti invece sarà probabilmente limitata nella maggior parte dei casi (conclusione contestata da alcuni osservatori), in quanto il servizio tende ad escludere l'assistenza diretta, che pure è necessaria, e a dar l'idea di essere formato da militanti dell'azione di comunità piuttosto che da gente che offre un servizio alle singole persone.[51] La sua posizione non ufficiale, l'impossibilità di disporre di documenti e testimonianze, e il suo ruolo di mediazione nella ricerca di aiuto e servizio fanno sì che il servizio di informazione non sia un fondamentale strumento di reclamo. Naturalmente ascolterà motivi di reclamo e aiuterà le persone a vedere come lottare rinviandole ad avvocati, servizi legali di quartiere, vari tribunali amministrativi, e (se il servizio dovesse svilupparsi) all'*ombudsman* locale. Identificandosi con la persona che ha bisogno di aiuto, il rappresentante del servizio di informazione del quartiere può in alcuni casi comparire con questa di fronte a un tribunale, un *ombudsman*, o un qualsiasi ente per interpretare il suo problema se le sue condizioni e capacità sono tali da richiedere aiuto.

DECENTRAMENTO COME STRATEGIA DI PROGRAMMAZIONE

Concludendo questa discussione generale sulla programmazione per la gestione dei servizi sociali, può esser utile notare come sia ricorrente il tema del decentramento,[52] in quanto esso influisce sul modo di organizzare l'accesso ai servizi, l'incanalamento e l'integrazione dei casi, il controllo delle responsabilità, e il personale. Dobbiamo richiamare anche i limiti del decentramento.

Non è il decentramento che crea un forte ufficio centrale e gli dà gli strumenti per l'azione a livello locale. Il decentramento comporta invece attribuire in parte il potere di esercitare la discrezionalità, adattare i programmi e metterli in relazione con gli altri in accordo con le condizioni e le preferenze locali.

Un'operazione pienamente centralizzata potrebbe creare gli strumenti dell'informazione e dell'incanalamento dei casi di quartiere e anche formare

---

[51] Kahn e altri, *Neighborhood Information Centers*.

[52] Il decentramento nella pianificazione è discusso separatamente, anche se la separazione è un po' artificiosa, nei Capp. II, IV e XI.

un sistema per l'integrazione dei casi e il controllo delle responsabilità. Tuttavia, l'impegno sociale di un sistema di servizio sociale è quello di *prestare* certi servizi di base offerti attraverso i programmi pubblici e privati e facilitarne l'uso. I bisogni umani che si incontrano, per usare un'espressione suggerita da Eugene Litwak e Henry Meyer, rappresentano « eventi non uniformi ». I gruppi primari e le loro esigenze si debbono coordinare con le strutture burocratiche.[53] Il vantaggio del decentramento sta nel suo potenziale di innovazione, flessibilità, e integrazione orientato verso le persone delle sue componenti.

Il decentramento non è una garanzia ma offre la possibilità dell'organizzazione (burocratizzazione) di queste mete. Abbiamo già citato le varianti sotto forma di un centro di informazione di quartiere, per dare un'idea dello schema generale dei servizi; l'uso di gente del posto retribuita e di volontari, per facilitare la comunicazione e quello che i sociologi chiamano « aggancio sistemico »; l'impiego di operatori sociali capaci di attuare un servizio intensivo, svolgendo personalmente parecchi dei necessari ruoli di aiuto e integrando le componenti del servizio. Potremmo anche aver notato che l'identificazione dell'utente di quartiere con una comunità locale e il suo servizio è una componente di controllo sociale e di stabilità. Il personale degli uffici decentrati può avere la massima autonomia professionale, il che è una componente importante della soddisfazione nel lavoro in questa era tecnologica.[54] Un vero decentramento lascia nelle mani del personale o del consiglio d'amministrazione locale abbastanza potere da poter scegliere fra diverse scelte possibili nel servizio ed escogitare soluzioni amministrative adatte alla situazione locale. Il decentramento offre anche la possibilità di un'efficace attività a livello locale per proteggere gli utenti del servizio dagli arbìtri burocratici. Un' importante innovazione della guerra alla povertà degli Stati Uniti dal 1965 in poi fu la creazione di consigli locali che comprendevano anche i « poveri », cioè gli utenti del servizio. In breve tempo, divenne notevole la loro influenza sulle politiche e i servizi di tutti gli enti locali.

Una lunga esperienza ha rivelato che i vari sistemi di coordinamento dei programmi e degli indirizzi generali diventano un rito senza significato se gli amministratori locali debbono rivolgersi alla sede centrale per ogni decisione. Né si ottiene un equilibrio e una « combinazione » di servizi fra i vari campi che siano adatti alla situazione locale basandosi su un controllo centrale completo. Insomma, le ragioni a favore di un certo grado di decen-

---

[53] Eugene Litwak e Henry Meyer, « Social Welfare and Social Work », in: Paul F. Lazarsfeld e altri (a cura di), *The Uses of Sociology* (New York: Basic Books, 1967).

[54] Charles Frankel, *The Democratic Prospect* (New York: Harper & Row, 1962), Cap. VI.

tramento nella *pianificazione* sono applicabili anche alla *programmazione* dei servizi, sia per il governo statale in relazione a quello federale, sia per la città in relazione allo Stato, sia per il quartiere in relazione alla città. La natura e la dimensione dell'unità di decentramento deve variare a seconda del contenuto del programma, il grado di specializzazione e separazione che può esser desiderabile, e l'intensità dell'uso che ne viene fatto.

Banfield suggerisce le seguenti ipotesi per guidare il decentramento: ci si dovrebbe accostare all'organizzazione (o, nel nostro senso, alla programmazione) come a un problema consistente nel « risolvere la situazione in modo tale che gli individui, cercando di realizzare al massimo i propri fini, non impongano costi così alti a tutti gli altri ».[55]

I servizi che possono in qualche modo diventare unici per una località, senza per questo influire negativamente sui servizi di altre, hanno il permesso di avere una forma loro propria. Il consiglio o il direttivo di tali unità hanno quindi la facoltà di fare quel che possono entro i limiti imposti dalle risorse loro assegnate e da alcuni parametri generali relativi alla politica da seguire.

Dove le unità locali debbono interagire, e influiscono sostanzialmente l'una sull'altra nelle operazioni abituali, vengono imposti dei limiti. Dove la politica centrale è d'importanza essenziale e non viene messa in pratica meccanicamente, il decentramento è controllato. (Per esempio un completo decentramento avrebbe bloccato tutta l'integrazione razziale in gran parte del Sud). Dove il coordinamento è urgente, si possono dare delle direttive centrali. Infatti il limite ultimo del decentramento è il bisogno che si ha nella programmazione di tradurre una politica in realtà, di assicurare il coordinamento e di usare efficientemente risorse insufficienti. Nel mondo dell'azione sociale un decentramento assoluto è raramente possibile.[56] Tuttavia aumentare notevolmente il decentramento programmando i servizi avvicinerebbe di più i programmi ai loro bersagli in molti luoghi, e migliorerebbe l'accesso ai servizi stessi e la loro efficacia.

La questione della pianificazione divenne enormemente complicata in molte città americane, ma particolarmente a New York, alla fine del 1968 e all'inizio del 1969, quando lo slogan del « controllo da parte della comunità » fu lanciato insieme al decentramento dell'istruzione e dell'assistenza pubblica. I più ampi obiettivi politici riguardanti il « potere » dei gruppi di

---

[55] Edward C. Banfield, « Three Concepts for Planners », in Edward C. Banfield (a cura di), *Urban Government* (New York: The Free Press, 1969, ed. riv.), p. 616.

[56] Per un'analisi riflessiva e attenta dell'esperienza della Nuova Zelanda, v.: J. H. Robb, « Family Structure and Agency Coordination: Decentralization and the Citizen », in Mayer N. Zald (a cura di), *Social Welfare Institutions* (New York: John Wiley & Sons, 1965), pp. 383-399.

minoranza hanno avuto la tendenza a dominare il dibattito, e divenne quindi difficile trovare il punto d'equilibrio fra la responsabilità centrale per le linee da seguire e il decentramento.

IL COMPITO E LA POLITICA DEL PIANO COME GUIDE ALLA PROGRAMMAZIONE

Abbiamo passato in rassegna qui solo una scelta dei problemi di programmazione, tenendo d'occhio le priorità del momento attuale. Abbiamo posto l'accento in notevole misura sulla necessità di assicurare servizi efficienti, umani, sensibilizzati, equi, efficaci, malgrado i problemi imposti dalla inevitabile specializzazione e grandezza di dimensioni.

In conclusione, si deve convenire con James Q. Wilson che « ci sono limiti impliciti in quello che si può fare con le grosse organizzazioni gerarchiche », e che alcune delle conseguenze della burocratizzazione non si possono pienamente eliminare. Inoltre l'accento posto su alcuni obiettivi (il controllo delle responsabilità, per esempio) può sacrificarne degli altri (la flessibilità). Molte delle soluzioni sono tuttavia ricche di potenzialità e meritevoli di attenzione. Il loro successo dipende dal riconoscimento che il compito che si ha da precisare e la politica che ne risulterà debbono essere chiari in mente quando si fanno delle scelte. Infatti possiamo essere un po' più decisi su quel che vogliamo perdere e quel che vogliamo ottenere, e acquistare la capacità d'influire su un problema in maniera significativa solo « quando stabiliamo cosa stiamo tentando di compiere ».[57]

[57] James Q. Wilson, « The Bureaucracy Problem », *The Public Interest*, No. 6 (Winter 1967), pp. 3-9.

11

L'ORGANIZZAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE, DELLA VALUTAZIONE, DEL FEEDBACK

Una qualsiasi opinione sulla logica di un'attività di pianificazione inevitabilmente porta con sé delle implicazioni per quanto riguarda la struttura organizzativa e il personale di tale iniziativa. Si procederà qui ad un'indagine relativamente breve e generale su tali implicazioni, comprese alcune indicazioni sui rendiconti, i sistemi di misurazione, il « feedback » e la valutazione. Questa discussione dovrà essere limitata e mantenersi sulle generali, dato che una trattazione completa richiederebbe di tener conto di quasi tutto il contenuto della metodologia della ricerca.

Cominciamo con la questione del personale.

IL PERSONALE

Un processo totale di pianificazione, ampia e generale in tutti i sensi, richiede l'apporto regolare oppure occasionale di molti tipi di professionisti:

- analisti della politica,
- programmatori,
- specialisti di amministrazione,
- esperti in misurazione,
- esperti in bilanci,
- animatori, negoziatori, o mediatori.

Pur variando i termini usati per designare questi ruoli, in genere si capisce quali siano le competenze, e si ricercano le persone che le possiedono. Gli analisti della politica contribuiscono a valutare la realtà attuale, a formulare il compito della pianificazione e l'evoluzione della politica proposta. I pro-

grammatori debbono specificare i dettagli delle misure da prendere per passare dalla politica al piano operativo, pur facendo notare certe possibili implicazioni di tale politica che non siano state ancora rilevate. Essi si concentrano sulla lista dei possibili interventi e sui loro requisiti di ordine strutturale. Gli specialisti di amministrazione si occupano delle strutture organizzative rilevanti per la programmazione, e inoltre dei sistemi di coordinamento, integrazione, controllo delle responsabilità, rendicontazione e « feedback »; seguono l'intera operazione oppure collaborano con gli specialisti del personale.

Gli esperti di misurazione ricoprono ruoli a tutti gli stadi: valutando la realtà attuale e facendo proiezioni, ricercando le implicazioni di proposte alternative, specificando gli schemi del « feedback » e della valutazione, mettendo in pratica e valutando i risultati dei sistemi di valutazione — « feedback » — rendicondo. Dove si devono effettuare analisi costi - benefici, sono loro ad avere la competenza principale, a parte gli esperti di politica per quanto riguarda l'enucleazione dei criteri - base. In realtà il PPBS e l'analisi costi - benefici richiedono esperti di « misurazione » e bilancio con competenze specialistiche. Gli esperti di bilancio lavorano con programmatori, amministratori, e esperti di misurazioni nel precisare le implicazioni di varie proposte alternative, analizzando quanto esse siano realizzabili in base alle risorse disponibili e stendendo i bilanci veri e propri una volta che siano state prese le decisioni relative al piano. Inoltre essi annualmente si incaricano di tradurre il programma generale nei dettagli della fase successiva, con riguardo al comportamento del gettito fiscale.

Gli « animatori » o gli organizzatori di comunità si occupano di una o tutte queste fasi:

- contribuiscono a creare una coalizione per il piano;
- sviluppano sia sul piano pubblico che nell'ambito delle singole organizzazioni l'interesse, la comprensione, la determinazione ad agire nella fase che precede il piano stesso;
- fanno sondaggi, raccolgono dati, contribuiscono a creare l'appoggio ufficiale o ufficioso di un dato ente o organizzazione;
- aiutano a costituire, e, quando necessario, a finanziare nuove strutture organizzative per il piano;
- facilitano il sondaggio e l'espressione delle preferenze attraverso vari modi di organizzazione di comunità, sia prima che si sviluppino i piani, sia come risposta alle proposte già diffuse pubblicamente;
- facilitano o organizzano gli sforzi per realizzare, bloccare, controllare o revisionare le proposte che sono state pubblicizzate.

Le diversità di contenuto e di contesto sono tali che non si deve credere che lo svolgimento di tutti questi ruoli sia opportuno in tutte le circostanze.

Le organizzazioni, gli uffici o le comunità locali — siano uno o più di uno — impegnati in una particolare iniziativa di pianificazione, debbono assolutamente prendere in considerazione quali siano e come si possano reperire gli specialisti il cui apporto è di importanza cruciale. Talvolta alcuni ruoli possono essere assunti da volontari. Parecchi tipi di attività possono rientrare nella competenza di un unico professionista (per esempio la misurazione e il bilancio, o l'analisi della politica e la programmazione). Via via che si passa dalle piccole alle grandi iniziative, dai piani fatti dai gruppi di interesse a quelli a carattere globale impostati dagli organismi ufficiali, dai progetti ristretti a quelli a più vasto raggio, dal livello di quartiere a quello di governo centrale, il bisogno di specialisti è probabile che aumenti. I tentativi di pianificazione fatti a livello locale tendono a dare più importanza alle attività di organizzazione di comunità di quanto facciano i piani a livello regionale, o di più regioni contigue, o a livello statale.

Non si è fatto ancora cenno agli esperti di particolari materie: urbanistica, sicurezza sociale, delinquenza, psichiatria di comunità, ecc. Ovviamente gli analisti della politica e i programmatori o hanno bisogno di conoscere essi stessi la materia attinente al problema particolare di cui si occupano, o debbono poter consultare gli esperti o avere altre opportunità di esser messi al corrente. In generale, il nucleo di uno « staff » di pianificazione dovrebbe avere delle conoscenze di base nei campi cui si rivolge in forma continuativa l'attività del piano.

In certa misura l'applicazione di questo principio deve dipendere dalle decisioni precedenti: la pianificazione economica, territoriale e sociale saranno unite o separate dal punto di vista organizzativo? E nel campo generale della pianificazione sociale saranno uniti o separati l'assistenza economica, i servizi sociali, i piani per l'educazione? Torneremo su questo problema, ma possiamo notare qui che la pianificazione tende a una maggiore unificazione là dove è condotta a livello di governo nazionale. Negli Stati Uniti, come caso estremo, e in molti altri paesi dove esistono piani nazionali decentrati, si tende a separare i settori. Anche le iniziative che prevedono maggiore accentramento presentano di solito un grado di separazione settoriale a certi livelli di governo.

Dove c'è unificazione, ci si aspetterebbe uno « staff » in cui coesistessero specialisti dei tre campi: quello economico, il territoriale e il sociale. In pratica sono gli economisti ad avere maggiore importanza, e la loro disciplina e il loro metodo tendono a fissare lo schema concettuale della pianificazione nazionale. Al livello della pianificazione urbana, quando si dà un'importanza limitata alla pianificazione economica tendono a dominare gli architetti e gli urbanisti, visto che spesso sono loro a determinare lo schema del piano, ma gli esperti di azione sociale (usando l'espressione nel significato più gene-

rale) dovrebbero avere un ruolo maggiore di quello attuale. Ci si aspetterebbe la presenza di esperti dei vari settori sociali nelle iniziative di pianificazione generale più specificamente sociali: educazione, assistenza economica, servizi sociali, sanità, ecc. Questo succede talvolta, ma non sempre.

In tutti questi casi, tuttavia, la lezione da trarre da tutte le esperienze di cui si è a conoscenza va contro il monopolio di una sola disciplina: non ci dovrebbe essere pianificazione economica fatta da soli economisti, nè pianificazione territoriale in mano solo agli architetti, nè pianificazione sociale riservata esclusivamente agli operatori sociali e ai sociologi.

Sulla base di quanto detto possiamo dare per dimostrato che:

- non c'è pianificazione economica che non richieda di tenere in conto alcune serie conseguenze sociali, di prevedere misure di programmazione sociale di sostegno, e di valutare le opzioni socialmente rilevanti;
- mattoni, malta e la zonizzazione non costruiscono vere comunità;
- i programmi di azione sociale che enumerano i bisogni senza valutare i costi, le risorse, la manodopera e i benefici sono stroncati sul nascere;
- i piani economici richiedono dei piani edilizi di prim'ordine;
- i tentativi di azione sociale debbono adattarsi nel tempo alle fasi dello sviluppo economico.

Queste necessità ed esigenze lasciano aperte varie possibilità per la formazione dei pianificatori. Tutta la materia è in fase di transizione, e non è ancora emerso nessuno schema chiaramente confermato. I dipartimenti di scienze economiche e vari tipi di istituti per lo sviluppo economico, molti dei quali su base universitaria, provvedono a fornire la maggior parte della formazione nella pianificazione economica e, in minor misura, esperienze, e talvolta formazione, nella pianificazione sociale. Le scuole di architettura hanno fornito la formazione di base nella pianificazione urbanistica per quanto riguarda l'aspetto territoriale, e gradualmente si sono rivolte anche a interessi sociali fino a includere spesso l'economia territoriale urbana. Molte di tali scuole hanno aggiunto speciali istituti, programmi o corsi relativi alla pianificazione urbana generale, ai problemi urbani e alla pianificazione sociale. Parecchie dedicano speciale attenzione ai problemi dei paesi in via di sviluppo.

Diverse scuole universitarie di servizio sociale in passato hanno formato un piccolo numero di pianificatori e di ricercatori per i Comitati di assistenza e sanità delle comunità locali e per gli enti specializzati nella pianificazione e coordinamento di questi stessi campi. Nello stesso tempo queste scuole preparavano degli organizzatori di comunità formati soprattutto per il lavoro di « animazione ». Durante lo scorso decennio, tale tipo di formazione si è moltiplicato in dimensione ed è aumentato considerevolmente anche per contenuti e interessi. Corsi di pianificazione sociale su larga scala esistono ora in

parecchie scuole di servizio sociale a livello universitario e il processo di espansione è lungi dall'esser concluso. L'insegnamento dell'organizzazione di comunità di base, dell'azione sociale, e delle attività collegate si svolge ora su dimensioni amplissime.

Le « scuole di sanità pubblica » hanno prodotto per lungo tempo un flusso di pianificatori specializzati in questo campo e molto competenti, e parecchi centri ora offrono una formazione specialistica a livello avanzato per l'igiene mentale di comunità. Parecchie scuole universitarie di pedagogia svolgono un ruolo simile per quanto riguarda la pianificazione dell' educazione. Alcuni programmi universitari di scienze sociali conferiscono specializzazioni anche in « economia della medicina » e « dell'educazione ».

Inoltre si deve notare che, in vario modo, a seconda dei paesi, delle università e delle discipline, l'insegnamento della sociologia applicata, dell'antropologia applicata, della scienza del comportamento applicata, dell'agraria, del diritto e della scienza politica si è considerevolmente diffuso. In alcuni luoghi e ad alcuni livelli, persone provenienti da tutti questi campi, così come dalle discipline enumerate prima, ricoprono il ruolo di direttori della pianificazione, membri dell'ufficio del piano o consulenti per la pianificazione economica, territoriale o sociale e per lo sviluppo di comunità rurali o urbane.

La questione della formazione dei pianificatori è ben lungi dall' esser conclusa. Si dovrebbe incoraggiare il proseguimento di tutti questi tentativi di soluzione, e una più adeguata intercomunicazione e partecipazione, finché un'ulteriore maturità raggiunta dalla pianificazione stessa e la sua più completa istituzionalizzazione permettano una più precisa definizione del personale necessario. Alcune generalizzazioni valide sono comunque già emerse:

La pianificazione rimarrà un' attività *di coalizione*, che richiederà una varietà di ruoli e gli apporti di parecchie discipline.

Richiederà esperti provenienti sia dalle professioni (come architetti, assistenti sociali, medici, infermieri) che dalle varie scienze sociali e del comportamento (economisti, scienziati, politici, sociologi, ecc.).

Ognuno dei vari modelli di pianificazione sarebbe desiderabile disporre di persone fornite d'una competenza generale, ma ogni pianificatore dovrebbe anche avere una competenza specializzata in uno o più campi.

Nella struttura organizzativa che sostiene il piano dovrebbero essere evitate le idee, le condizioni o le richieste che fossero in contrasto con questi princìpi.[1]

---

[1] Le seguenti opere possono essere utili: Arnold Gurin e altri, *Organizing and Planning for Social Welfare* (in corso di pubblicazione); Henry Fagin, « The Problem of Trai-

LE STRUTTURE ATTUALI

Waterston e Tinbergen in particolare, ma anche Hagen, Shonfield, e altri, hanno tradotto in grafici, annotato, descritto e analizzato le organizzazioni che si occupano della pianificazione economica e di quella per lo sviluppo. Non ci sono invece sintesi o analisi sistematiche del genere per quanto riguarda la pianificazione sociale.[2] Tuttavia la lezione della pianificazione economica getta luce su alcuni dei problemi e delle scelte che si debbono affrontare nel prendere provvedimenti per la pianificazione sociale. Prima però si possono azzardare alcune considerazioni di carattere generale sui sistemi in uso attualmente.

I paesi sia a economia socialista che « di mercato » e situati a vari stadi nella linea che va dalla pianificazione « indicativa » a quella « imperativa », tendono a includere la pianificazione sociale nel novero dei problemi generali che deve affrontare la pianificazione economica a livello esecutivo di governo (talvolta per mezzo di personale specializzato e di solito in posizione secondaria), oppure creano meccanismi di pianificazione sociale paralleli che contribuiscano col loro prodotto a quello totale.

In certa misura in questi paesi, e *nella maggior parte degli altri ai vari stadi di sviluppo in cui si trovano,* si usano molti altri sistemi, di solito adottati contemporaneamente in uno stesso paese:

1) Uffici del Piano a livello ministeriale per alcuni « campi » sociali o per tutti. (Negli Stati Uniti, la « *Research and Development Division del-*

---

ning Planners », in Henry Cohen e Harvey Perloff (a cura di), *Urban Research and Education in the New York Region* (New York: Regional Plan Association, 1965, Vol. 2); Paul Davidoff « Advocacy and Pluralism in Planning », *Journal of the American Institute of Planners* XXXI, No. 4 (November 1965), pp. 336-337; Dimitrius Iatrides, « Social Planners: Strategy and Targets » (Athens: Institute of Ekistics, 1965, ciclostilato); Corwin R. Mocine « Urban Physical Planning and the 'New Planning', « *Journal of the American Institute of Planners,* XXXII, No. 4 (July, 1966), pp. 234-237; Harvey Perloff (a cura di) *Planning and the Urban Community* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1961), parte III; Yehezkel Dror, « Policy Analysts: A New Professional Role in Government », *Public Administration Review,* XXVII, No. 3 (September, 1967), pp. 197-203.

[2] Albert Waterston, *Development Planning* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965); Everett E. Hagen (a cura di), *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963); Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965); United Nations Economic and Social Council, « Administrative Aspects of Social Planning » (New York, 1965, E/CN. 5/393; ST/TAO/M/26); William A. Robson, « The Governmental and Administrative Framework to Achieve Aims of Urbanization Policy in Different Fields », in United Nations, *Seminar on Urban Development Policy and Planning,* Warsaw, Poland, 1962 (Geneva; ciclostilato, SOA/ESWP/1962), pp. 168-179; Jan Tinbergen, *Central Planning* (New Haven: Yale University Press, 1964, ed. economica).

l' Office of Economic Opportuny »* o l'« *Office for Program Coordination* » del Ministero della Sanità, Educazione e Assistenza).[3]

2) Iniziative di pianificazione da parte di commissioni reali, presidenziali, o parlamentari, comitati ad hoc, o enti di coordinamento direttamente responsabili verso l'esecutivo o il parlamento (la Commissione Reale per la politica familiare in Svezia, il Comitato Plowden in Inghilterra [per l'educazione], il *Joint Committee on the Economic Report* o *la President's Commission on Law Enforcement and Amministration of Justice* negli Stati Uniti).
3) Pianificazione non ufficiale da parte di enti specializzati, nazionali, privati, professionali o di coordinamento, o da parte di fondazioni permanenti oppure create « ad hoc » (i vari studi di James Conant sull'educazione, la pianificazione dell' affidamento familiare e dell' adozione da parte della *Child Welfare League of America)*.
4) La pianificazione da parte delle commissioni semindipendenti create con atto legislativo per limitati periodi di tempo e incaricate di stendere rapporti su specifiche questioni (negli Stati Uniti, la *Joint Commission on Mental Illness and Health*).
5) Pianificazione da parte dei partiti politici (materiale per la piattaforma elettorale in numerosi paesi).
6) Pianificazione generale o sviluppo di linee politiche determinate effettuate da centri e istituti di ricerca universitari o altri semi-indipendenti generalmente senza fini di lucro (in Danimarca il *Socialforskningsinstituttet* e negli Stati Uniti la *Brookings Institution,* ecc.).

In certa misura la maggior parte di questi sistemi si possono riprodurre a livello statale negli Stati Uniti, e a livello di provincia o di dipartimento in altri paesi, come in effetti avviene. Inoltre enti regionali specializzati ed enti multinazionali possono intraprendere iniziative di pianificazione, sia generali (la « tennessee Valley Authority ») ** che ristrette a sfere d'azione definite

---

* L'« ufficio dell'opportunità economica » è un organismo creato apposta durante l'amministrazione Kennediana, allo scopo di coordinare e sviluppare i programmi della « guerra alla povertà » specificamente rivolti a combattere la disoccupazione dei gruppi di popolazione *socialmente* oltre che economicamente svantaggiati. In effetti l'*Office of Economic Opportunity,* che dipendeva direttamente dal Presidente, era l'organismo propulsore dell'intera « guerra alla povertà », godeva di larghi finanziamenti e agiva indipendentemente dai controlli e dalla normale sfera di azione dei dipartimenti statali e federali con compiti analoghi *(N.d.T.)*.

[3] Gellhorn nota un altro modello: i ministri in Svezia si dedicano alla pianificazione dato che non amministrano. Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others* (Cambridge: Harvard University Press, 1966) pp. 195-196.

** La Vallata del Tennessee, che era una regione agricola piuttosto depressa, è stata oggetto nella seconda metà degli anni '50 di un esperimento pilota di sviluppo globale (economico e sociale) che resta un modello del genere *(N.d.T.)*.

(lo sviluppo di bacini fluviali, la pianificazione dell'educazione, la eliminazione delle malattie, l'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale, la creazione di nuovi posti di lavoro). La Comunità Economica Europea offre un esempio macroscopico, il « *Southern Educational Conference Board* » uno più ristretto. Tali iniziative comprendono aspetti considerevoli di pianificazione sociale.

Le città quasi sempre prendono provvedimenti di pianificazione territoriale dato che non si può fare a meno della zonizzazione, e la legislazione recente arriva quasi a imporre provvedimenti di programmazione sociale ad essa collegati. Tuttavia ciò non toglie che al livello comunale i dipartimenti e le commissioni di pianificazione territoriale siano comunissime, mentre gli uffici di pianificazione generale ufficialmente costituiti sono rari. La pianificazione effettuata dai dipartimenti in alcuni campi sociali, e talvolta estesa a parecchi settori, è diventata più frequente sotto l'impulso del programma federale della « guerra alla povertà », del programma delle « città modello », e di vari punti della legislazione sull'educazione, la sanità, l'igiene mentale, e il lavoro. Ad esempio di quest'ultima si possono citare le attività di piano dell' « Amministrazione delle Risorse Umane » della città di New York.

La pianificazione pubblica a livello comunale, e particolarmente la pianificazione territoriale pubblica, fu dominata a lungo dall'idea della necessità di avere un Consiglio o Commissione per il Piano imparziale, di provenienza estranea all' amministrazione, per studiare esigenze e sviluppi, creare piani particolari e generali, pubblicare raccomandazioni, fossero o meno queste messe in pratica da altre componenti governative. Si cercava insomma l'aiuto di esperti disinteressati. Come si noterà in seguito, i comitati ad hoc e gli uffici per il piano dell'esecutivo stanno sempre più prendendo piede a livello comunale, ed è stata anche elaborata una giustificazione razionale della loro superiorità.[4]

Gran parte della storia più antica della pianificazione sociale negli Stati Uniti riguardava l'attività dei « Consigli di sanità e assistenza » o di comunità, secondo i vari nomi con cui erano designati. Essendosi a lungo preoccupati di svolgere opera di coordinamento, di enucleare criteri per la distribuzione delle risorse, e di assicurare il sostegno e il consenso della comunità in relazione a questi tentativi e a queste strategie programmatiche,* i Con-

---

[4] Vedi, a esempio, Peter H. Nash e Dennis Durden, « A Task Force Approach to Replace the Planning Board », *Journal of the American Institute of Planners*, XXX, No. 1 (February, 1964) pp. 10-26).

* Come esempio del lavoro normalmente svolto da questi « consigli per la Pianificazione della comunità locale » in America negli anni '50, si può leggere, in italiano, « Metodi e procedimenti dell'organizzazione di comunità » di G. W. Carter, in *Principi e metodi del servizio sociale*, a cura di Walter Friedlander (Il Mulino, Bologna, 1963) pagine 230-321 *(N.d.T.)*.

sigli furono il centro da cui si svilupparono le prime inchieste sociali, i sistemi di misurazione delle priorità, il lavoro sugli indicatori sociali disaggregati. I loro membri del personale per l'organizzazione di comunità furono tra i primi ad esperimentare metodi per raccogliere consensi ed appoggi ed assicurare la manifestazione delle preferenze locali.[5] Mentre i Consigli si interessavano presumibilmente sia del settore pubblico che di quello privato, di fatto essi ottennero l'autorizzazione a funzionare solo da quest'ultimo, dati i loro legami formali o informali con i finanziamenti privati che la comunità destinava all'assistenza. Con solo poche eccezioni non ottennero una partecipazione di qualche rilievo da parte degli enti pubblici. La loro pianificazione tendeva — anche qui con qualche eccezione — a esser indicativa in senso abbastanza negativo; i loro documenti in genere oltrepassavano di poco lo stato di proposte programmatiche o d'indirizzi generali, che potevano ottenere un forte sostegno da parte di chi aveva in mano il denaro e il potere locali, oppure no.

Dato che essi rappresentavano il punto di incontro degli enti esistenti, raramente la loro pianificazione arrivava a portare grandi innovazioni; di solito cercava il consenso all'interno del « sistema », mettendo in atto nuove strategie con risorse nuove, ma spesso senza operare grossi reimpieghi.[6]

Durante gli anni '50 ci fu la tendenza di convertire i Consigli degli enti di servizio sociale in consigli di comunità, controllati — e quindi sostenuti — da persone facenti parte della struttura di potere industriale e politica. Tale processo fu interrotto dalla legislazione sociale delle amministrazioni Kennedy e Johnson, che in effetti dettero il mandato di una pianificazione sociale più sistematica alle amministrazioni comunali e a nuove, più ampie organizzazioni per il lavoro sociale di quartiere. I Consigli furono privati della loro funzione pianificatrice quasi ovunque, sebbene alcuni abbiano cercato, e siano anche riusciti, ad imporsi come organi per la pianificazione di settori sia pubblici che privati. Essi continuano a fare inchieste estensive sui bisogni delle comunità e ricerche di priorità, e inoltre a occuparsi dell'organizzazione delle comunità di base. Offrono servizi centrali (soprattutto di informazione), parlano di problemi di politica sociale, e continuano a fungere da coordina-

---

[5] Murray Ross, *Community Organization: Theory and Principles* (New York: Harper & Bros., 1955); Violet M. Sieder, « The Tasks of the Community Organization Worker », in National Conference on Social Welfare: *Planning Social Services for Urban Needs* (New York: Columbia University Press, 1957), pp. 3-16.

[6] Robert Morris e Robert K. Binstock documentano questo processo in *Feasible Planning for Social Change* (New York: Columbia University Press, 1966).

La creazione di nuovi strumenti di pianificazione per venire incontro ai requisiti di maggiore generalità degli anni '60 è descritta in Peter Marris e Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform* (New York: Atherton Press, 1967).

tori.[7] Pochi si aspettano che diventino organi di pianificazione per tutto il campo dell'assistenza sociale cittadina. Oltre ai motivi già addotti, c'è il fatto che la maggior parte di questi Consigli ha dimostrato di avere un' idea abbastanza ristretta del campo di propria pertinenza, tendendo a ignorare settori quali l'istruzione e il collocamento al lavoro perché non sono finanziati con fondi privati.

Osservatori esperti prevedono che in futuro i Consigli si troveranno di fronte a un fatto inevitabile: le città istituiranno « un dipartimento di pianificazione sociale su base ufficiale e personale adeguato operante nell'ambito di una politica sociale chiaramente definita », mentre i Consigli privati continueranno a pianificare per il settore privato, forse eseguiranno delle ricerche sia per questo settore che per quello pubblico, si impegneranno nello sviluppo e promozione della politica sociale e proseguiranno nei loro tentativi di migliorare i singoli enti e sistemi di servizi sociali.[8]

Sebbene lo scopo di questa enumerazione di tendenze sia stato essenzialmente descrittivo più che valutativo, è opportuno rilevare una serie di insoddisfazioni generali di varia specie. Prima di tutto è fonte di preoccupazione la separazione della pianificazione economica, territoriale e sociale, che ha le conseguenze negative già delineate. Poi c'è la frequenza con la quale i vari tipi di organi hanno una « collocazione » organizzativa tale che le politiche, i programmi e i progetti proposti non sono realizzati; i pianificatori producono resoconti che corrono continuamente il rischio di esser confinati in scaffali polverosi. In terzo luogo, negli Stati Uniti in particolare, la pianificazione nei vari campi sociali fatta da dipartimenti, comitati, commissioni e nel settore privato non è coordinata adeguatamente, specie a livello federale. In un paese dove generalmente si esita a creare una pianificazione monolitica e centralizzata, si sta ricercando qualche dispositivo di coordinamento generale o di enucleazione della politica interna che sia accettabile. In quarto luogo si cercano di chiarire i rapporti per la pianificazione e il coordinamento fra il livello centrale e quello statale o locale (o equivalenti), come, in quinto luogo, si ricercano anche maniere valide di correlare i settori ufficiali (pubblici) e non ufficiali (privati). Per di più si discute se i gruppi di pianificazione debbano avere responsabilità operative. Infine c'è il problema di ristabilire l'equilibrio fra la pianificazione centrale, specializzata e settoriale (educazione, o sanità, a esempio) e la pianificazione locale integrata (i centri di

---

[7] Alcuni dati significativi per il personale e la copertura si trovano in Reginald Robinson, David F. DeMarche, e Mildred K. Wagle, *Community Resources in Mental Health* (New York: Basic Books, 1960), Cap. XIII.

[8] Robert H. MacRae, « Overall Community Planning: How and By Whom? » in *Social Service Review*, XXXIX, No. 3 (September, 1965) pp. 255-260.

quartiere a servizi multipli, a esempio). Tutti questi processi si sviluppano in un contesto nel quale i modelli e le tecniche di pianificazione e l'addestramento dei pianificatori continuano a richiedere attenzioni e gradi di istruzione sempre maggiori.[9]

PRINCIPI IN FORMAZIONE

Abbiamo accumulato finora troppo poca esperienza e fatto ancor meno analisi comparate per poter sostenere molti saldi princìpi generali di organizzazione e struttura della pianificazione. L'evolversi del processo di pianificazione e il suo configurarsi a seconda delle varie filosofie politiche e dei pregiudizi culturali dominanti comporteranno indubbiamente conseguenze significative per il modo con cui essa verrà organizzata in futuro. Inoltre i pianificatori impareranno che cosa spetta fare ai vari livelli, e cioè a quello del solo governo centrale, a quello locale, a quello ufficiale, e così via.

Frattanto la pianificazione si espande e si creano nuovi strumenti per dirigerla e organizzarla. Questo sembrerebbe giustificare uno sforzo come semplice tentativo di riassumere i princìpi in via di formazione.[10]

La pianificazione dovrebbe essere organizzata in maniera da alimentare un procedimento e non la semplice creazione di un piano.

Chi, a vari livelli, deve realizzare un piano, sostenerlo, finanziarlo, e utilizzarne a suo vantaggio i risultati, dovrebbe in vari modi prender parte al procedimento con cui esso viene concepito, con cui le scelte vengono compiute e il piano stesso viene fatto evolvere. Waterston illustra questo principio in parecchi paesi, particolarmente in Francia, D. V. Donnison e Valerie Chapman offrono esempi presi dall'esperienza inglese, mentre Robert Morris e Robert Binstock sono fra i molti autori che hanno documentato in America

---

[9] Per esempi, V. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Vintage Books, edizione economica, 1963), p. 416 e segg.

[10] Waterston, *op. cit.*, offre la guida più sistematica in relazione alle iniziative di pianificazione nazionale. Altre fonti citate prima sono particolarmente utili per altri livelli. Fonti importanti in campi specializzati sono citate via via. Alcune esperienze a livello comunale e statale sono esaminate anche in Alfred J. Kahn, *Planning Community Services for Children in Trouble* (New York: Columbia University Press, 1963), Cap. XIII. Shonfield offre studi dettagliati relativi a Francia, Inghilterra, Germania Occidentale, e Stati Uniti in Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965) mentre la serie economica dell'Università di Syracuse « National Planning Series » sotto la supervisione generale di Bertram M. Gross, finora comprende studi dettagliati del Venezuela, Marocco, Tunisia, Tanganika, Messico, Israele, Germania Occidentale, Jugoslavia, Inghilterra e Italia.

le esperienze fatte a tale riguardo.[11] Sebbene sia immediato provare la coerenza di questo principio con quanto insegna la scienza del comportamento, la sua applicazione pratica richiede che vengano superate alcune naturali tendenze che hanno sia gli specialisti che le burocrazie. La frequenza con la quale i piani rimangono ignorati attesta la difficoltà di strutturare e sostenere dei procedimenti.

A qualunque livello la pianificazione ufficiale dovrebbe essere, salvo poche eccezioni, una funzione di « staff » dell'ufficio del direttore esecutivo.

L' adesione generale a questo punto di vista che si è avuta negli anni recenti da parte di organismi di pianificazione comunale, statale e federale, rivela che essi hanno analizzato e accettato la lezione dell'esperienza. Se i Consigli e i Comitati « imparziali » producono piani, questi potranno essere più o meno realistici, ma certamente mancheranno di un sostegno adeguato. Se ci si aspetta che pianifichino dei ministeri specializzati, coordinati con altri ministeri, al processo mancheranno appoggi e autorizzazioni adeguati. Quando il Ministero delle Finanze assume compiti di pianificazione, il prodotto è indebitamente « censurato » in termini di considerazioni di bilancio. I funzionari del bilancio raramente « fanno sogni impossibili ». Quando le responsabilità di pianificazione governative sono affidate a organi non governativi o semi-indipendenti, bisogna aggiungere al processo una fase in più, cioè la conquista di un adeguato sostegno politico nell'ambito del governo.

Naturalmente il principio si applica solo alla pianificazione ufficiale a livello di governo. Si possono fare piani più realistici, con qualche ragionevole possibilità di sostenerli e si possono tradurli rapidamente in termini operativi se l'esecutivo contribuisce alla definizione del compito, interagisce costantemente con chi formula le linee direttrici del piano, contribuisce a valutare le referenze, fissa i parametri delle politiche e dei programmi alla luce di altri impegni, dà istruzione di comprendere nel bilancio le voci relative all'applicazione del piano stesso, dà incarico ai capi di dipartimento di partecipare a tutte le fasi — specialmente all'applicazione —. La pianificazione più importante è costantemente in relazione con il fulcro della politica del governo a molti livelli. Il programma annuale di governo e le proposte di bilancio dovrebbero fondarsi sul piano e aggiornarlo. Chiaramente, la migliore collocazione dell'ufficio di pianificazione è quella che permette di considerarlo una sua diramazione a meno che non ci siano grosse controindicazioni.

In certi casi l' esecutivo è debole mentre l' organo legislativo ha delle prerogative di carattere amministrativo, oppure il vero controllo delle risorse.

---

11 Waterston, *op. cit.*, pp. 445-450; D.V. Donnison, Valerie Chapman, e altri, *Social Policy and Administration* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1965); Morris e Binstock, *op. cit.*

Questa sarebbe una buona ragione per abbandonare il principio. I comitati legislativi e i loro « staff » o le commissioni speciali di nomina legislativa dovrebbero ricoprire quindi i ruoli più importanti. Talvolta un ministro delle finanze o un direttore di bilancio con capacità fuori del comune hanno abbastanza avvedutezza politica e insieme abbastanza potere da giustificare il fatto che la pianificazione si collochi nel loro dipartimento. Occasionalmente un istituto di ricerca e sviluppo semi-indipendente può servire da equivalente della branca tecnica dell'esecutivo. Ma negli altri casi, in base all'attuale esperienza, ci sono molte prove a favore del principio così come l'abbiamo esposto.[12]

Chi punta molte speranze sul metodo del PPBS, vede ruoli importanti di pianificazione affidati agli uffici del bilancio,[13] ma non è ancora evidente che si debba abbandonare il principio generale che il bilancio, sia tradizionale che nella forma del PPBS, debba esser compito dello « staff » direttamente alle dipendenze dell'esecutivo (siano modeste o importantissime le cariche di questo personale). Se il PPBS dovesse diventare lo strumento operativo della pianificazione o della programmazione, la compilazione del bilancio annuale verrebbe alla fine ad essere incorporata nelle funzioni di una sotto-unità. In ogni caso via via che si sviluppa il PPBS la direzione vorrà assicurare uno stretto collegamento fra il PPBS, il bilancio annuale, e le attività di pianificazione, reintegrandole e combinandole in armonia con i dettami dell'esperienza, ma sempre come strumenti diretti dell'ufficio di direzione.

Si è già detto implicitamente, ma è necessario ripetere che in genere gli uffici di pianificazione non debbono avere responsabilità operative in ordine ai progetti o ai programmi. Alcuni esperti non sono di questo parere, sostenendo che i pianificatori devono « avere le mani in pasta » nella realtà operativa, accettando la responsabilità di alcuni progetti; la maggioranza invece sostiene che così si confonde il ruolo e si mina il prestigio di un ufficio di pianificazione.

Inoltre, pur essendoci circostanze organizzative e di governo in cui le

---

[12] A pro di questa affermazione: Waterston, *op. cit.*, p. 476 e segg.: Hagen, *op. cit.* pp. 332-347; Joseph M. Heikoff, « Comments », in Harvey Perloff (a cura di), *op. cit.*, pp. 121-129; *European Seminar on the Problems and Methods of Social Planning*, Kallvik, Finland (Geneva: United Nations, 1965, ciclostilato, SOA/ESWP/1964/3); Nash e Durden, *op. cit.*; John Friedman, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue* (Syracuse, Syracuse University Press, 1965, edizione economica), p. 36.

[13] Per esempi, George A. Steiner, « Problems in Implementing Program Budgeting », e Melvin Anshen, « The Program Budget in Operation », in David Novick, (a cura di): *Program Budgeting* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), pp. 308-370. V. anche: Committee for Economic Development, *Budgeting for National Objectives* (New York: 1966, edizione economica), pp. 38-39.

attività di sviluppo della politica e quelle tecniche (programmazione) possono rimanere separate, generalmente si ricerca l'unificazione o la stretta connessione fra questi aspetti.

I paesi sottosviluppati, le città e gli Stati con risorse molto limitate, e gli enti privati con strutture organizzative rudimentali non dovrebbero tentare di metter in piedi tutt'a un tratto una completa struttura di pianificazione.

L'attività di pianificazione deve diventare alla fine parte dell'attività normale, naturale, di organizzazioni governative o di altro genere. Sistemi legislativi ed esecutivi in via di sviluppo non possono affrontare tutt'a un tratto progetti troppo complessi, particolarmente a livello centrale. Waterston, che conosce il rischio di puntare su di una *persona* invece che su di una *istituzione* scelta giudiziosamente, nota tuttavia che su base transitoria, prima di collocare la pianificazione centrale nell'ufficio del direttore esecutivo, si può talvolta cominciare utilmente usando poche persone per creare unità di programmazione in parecchi ministeri, piuttosto che tentare di creare una organizzazione di pianificazione centrale.[14] Come passo successivo, abbastanza spesso, una strategia

> « nei paesi sottosviluppati... consiste nel collocare un ente di pianificazione centrale là dove c'è qualcuno specialmente qualificato e interessato e abbastanza potente da dare a questo nuovo e debole strumento di governo la migliore possibilità di sopravvivere e progredire ».[15]

Strutture provvisorie sono spesso utili e necessarie ma rimane la meta di collocare la pianificazione centrale in una funzione di staff del ramo esecutivo.

Si deve provvedere organizzativamente a diversificare la pianificazione a vari livelli: ufficiali e non, centrale e locale.

Le società democratiche possono ricercare razionalità e coerenza nella difesa delle preferenze, evitando la pianificazione monolitica. Come è indicato in altri punti del presente volume, e viene sostenuto vigorosamente da molte parti [16] questo si può raggiungere con una quantità di accorgimenti:

— creando un processo di pianificazione che includa la partecipazione dei cittadini, di specialisti, di politici, di dipartimenti governativi, di gruppi di interesse — a tutti i livelli — per strutturare piani *ufficiali;*

— incoraggiando formulazioni indipendenti di politiche e tentativi di pianificazione generale da parte di gruppi di interesse specializzati, gruppi politici,

---

14 Waterston, *op. cit.*, pp. 375-378.
15 *Ibid.*, p. 470.
16 V. Capitoli II e IV. Vedi anche Paul Davidoff, *op. cit.*

associazioni professionali, e comitati ristretti ad hoc, secondo le loro competenze e facilitando l'incorporazione del prodotto di tali sforzi nei programmi pubblici attraverso il normale processo politico o, dove è più opportuno, adottandone i risultati nei programmi non ufficiali;

— decentralizzando la pianificazione sia ufficiale che non ufficiale quanto più possibile ogni volta che risulti opportuno.

Non abbiamo bisogno di ripetere le ragioni per queste particolari proposte dato che esse sono già state dimostrate nel presente volume. Gli Stati Uniti, naturalmente, si sono opposti alla pianificazione centrale. Alcuni sostenitori della pianificazione si sono lasciati talmente assorbire dalla preoccupazione per la mancanza di coordinamento della politica interna e il bisogno di creare in qualche modo un organo di pianificazione federale generale — o un settore sociale parallelo al Comitato dei Consulenti Economici — da aver dimenticato che bisogna anche difendere alcuni dei valori insiti nell'attuale diversificazione. Bisognerebbe sperare sia che aumenti la funzione direttiva dell'esecutivo per coordinare tutte le attività di pianificazione su scala nazionale, nelle capitali degli Stati e nei nostri Comuni, e sia che le varie proposte non ufficiali, in competizione fra loro, provenienti da specialisti e da gruppi di interesse particolare continuino ad apparire e a trovare molti sostenitori. Nello stesso tempo il meccanismo del Piano « ufficiale » a livello centrale dovrebbe esser messo in relazione con i tentativi che si fanno a livello « inferiore » per contribuire alla scelta delle preferenze e allo sviluppo del contenuto dei programmi. Non è facile raggiungere questo obiettivo neppure quando si è d'accordo in linea di massima.

Di speciale interesse, per queste motivazioni, è l'esperienza jugoslava che ha superato la maggior parte dei paesi nel concettualizzare la teoria e nel creare una base economica e politica per decentrare la pianificazione. (Si può esaminare la teoria pur senza disporre di dati che ci permettano di valutare se è giusta l'accusa che un sistema di partito imposto al di sopra di questa struttura diminuisce la libertà formalmente attribuita all'iniziativa comunale e locale).

Gli osservatori concordano nell'osservare che la Jugoslavia ha sperimentato una crescita economica spettacolare da quando ha abbandonato il catastrofico tentativo postbellico del controllo centralizzato e autoritario delle imprese e vi ha sostituito un decentramento decisionale attraverso la gestione dei lavoratori. Tutti i cambiamenti successivi sono avvenuti nella direzione di un ancora maggiore decentramento. Queste esperienze ed altre simili a loro volta hanno contribuito ad avviare importanti riforme nell'intero blocco dell'Europa Orientale posto sotto l'influenza sovietica ed anche nella stessa Unione Sovietica. Riforme del sistema dei prezzi e il ristabilimento del mercato in molti campi hanno costituito aspetti di tale fenomeno, sebbene il

decentramento abbia seguito in Jugoslavia una direzione istituzionale non ancora completamente imitata altrove.[17]

Il tratto essenziale del panorama jugoslavo è il tentativo di creare « l'autogoverno in ogni sfera della vita politica e sociale ».[18] Questo è più che decentramento: qualcuno l'ha definito « destatalizzazione ». La società jugoslava è una federazione di associazioni dotate di autogoverno e collegate fra loro. La proprietà è sociale, ma non « statale ». I lavoratori dell' industria eleggono i consigli di gestione — come fanno anche quelli del commercio all'ingrosso e al minuto, delle esportazioni, dell'agricoltura e dei servizi pubblici. Analoghi dispositivi di autogestione esistono nelle cooperative di abitazione, nelle università, nelle altre scuole, negli ospedali, nei programmi di assistenza sociale in genere e nei gruppi professionali.

Ad ogni livello, il gruppo di gestione eletto può decidere circa la produzione e l'uso delle risorse. I consigli dei lavoratori operanti nel campo del commercio e dell'industria hanno molte delle prerogative e delle responsabilità manageriali di una economia di mercato; dopo che il consiglio ha coperto le tasse e i normali impegni dell'impresa, può destinare i profitti addizionali a stipendi e salari, a riserve, a reinvestimenti, o ad accrescere i benefici sociali. Gran parte dell'attività economica è governata dal « mercato » e dal suo sistema di prezzi. Gruppi di affittuari, associazioni professionali e comunità locali inoltre fanno valere le loro opzioni per quanto riguarda le spese, la valorizzazione del capitale o gl'investimenti, perché distribuiscono eccedenze di rendita, assegnano fondi di provenienza fiscale e sussidi di provenienza industriale fra le varie forme possibili di divertimenti, benefici personali, elementi del consumo collettivo o manutenzione generale.

Una rete elaborata di consigli, commissioni, segretariati e gruppi di consulenza formati da specialisti a livello nazionale e statale (ci sono sei repubbliche) costituisce un dispositivo diretto a incorporare l'esperienza passata, le opinioni degli esperti e dei vari gruppi nella pianificazione e lo sviluppo della linea politica. Simili dispositvi esistono nel governo locale; la rappresentanza è in termini di ruolo sociale, e si introducono così diversi punti di vista sulla politica da seguire. I particolari sono descritti dagli autori che abbiamo citato.

Questa struttura sembrerebbe esposta al rischio di un'estrema fram-

---

[17] Albert Waterston, *Planning in Yugoslavia* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962, ediz. economica); Eugen Pusic, « The Interdependence Between Social and Economic Planning, with Special Reference to Yugoslavia », in J. A. Ponsioen (a cura di), *Social Welfare Policy* (The Hague: Mouton and Company, 1962), pp. 239-287.

[18] Citato da Waterston, *op. cit.*, p. 23, da Branko Horvet e Vlado Rascovic, « Workers' Management in Yugoslavia: A Comment », *Journal of Political Economy* (Chicago), 67, No. 2 (April, 1959), p. 198.

mentazione e di ristagno nel suo funzionamento specialmente in un paese che ha una lunga tradizione di divisioni etniche. In realtà, naturalmente, lo stato assicura un inquadramento generale e protegge gli elementi fondamentali della politica da seguire.

> « Lo stato prende le decisioni importanti ed enuncia gli obiettivi e i bersagli fondamentali dei piani federali nonché gli strumenti di politica economica con cui raggiungerli...
>
> ... Inoltre si basa su di una rete generale di sindacati, associazioni economiche e camere di commercio, nonché sulle " comuni ", per guidare e coordinare le attività economiche locali con gli obiettivi nazionali, e su una varietà di organizzazioni politiche per informare e convincere la gente a cooperare con le finalità dei piani...
>
> Nel quadro di un'unica ideologia economica, sociale e politica, che ha l'effetto di orientare tutte le unità verso il punto di vista della Federazione, gli obiettivi di ogni unità fanno in modo di conciliarsi l'un l'altro così da conformarsi generalmente con le mete della pianificazione federale, senza minare indebitamente l'essenziale autonomia delle organizzazioni economiche ».[19]

Ciò che interessa nel presente contesto è il modo in cui il sistema di pianificazione jugoslavo provvede ad « assorbire » il punto di vista dei gruppi di interesse particolari nei piani federali e statali attraverso la creazione di diversi consigli e commissioni, mentre nello stesso tempo la pianificazione federale rispecchia e insieme stabilisce i parametri della pianificazione parallela che si svolge a livelli gerarchici inferiori. Dato che le prerogative di ciascun livello sono esattamente definite, ad ognuno di essi si consente di pianificare ciò che sarà eseguito a quello stesso livello. E' pure assai interessante l'intento di valorizzare al massimo le scelte di piano e operative aperte ai livelli inferiori. I consigli di fabbrica possono decidere di aumentare la parte differita del salario oppure le risorse in termini di benessere sociale delle maestranze dell'impresa. I gruppi di residenti di un comune possono configurare il sistema dei servizi sociali secondo le necessità locali e possono fare piani in modo da assicurare l'integrazione delle sue componenti. Nello stesso tempo si mantiene uno schema generale di iniziativa e di politica nazionale: resta qui aperto alla discussione il problema di fino a che punto debba arrivare il controllo e l'imposizione dall'alto. Questa è la questione più difficile, dato che si intensifica ovunque l'interesse per il decentramento della pianificazione.

Su una base in certo senso meno generale, la pianificazione francese, benché in origine abbastanza centralizzata, sempre di più incorpora le preferenze e le esperienze di gruppi di specialisti nella pianificazione nazionale e crea possibilità di esercitare delle opzioni da parte dei gruppi locali. Sistemi di contributi federali agli Stati hanno un effetto potenziale simile negli Stati

---

[19] Waterston, *op. cit.*, pp. 88-89, 90.

Uniti, in alcuni campi, come nei programmi della guerra alla povertà, della educazione, della salute mentale e contro la delinquenza lanciati alla metà degli anni '60, quando gli Stati furono invitati a pianificare, con l'offerta di un finanziamento completo o parziale purché venissero soddisfatte certe condizioni. Qui, come in tutti i sistemi del genere, il problema consiste nel lasciare abbastanza spazio decisionale autentico al livello locale in modo che le prese di posizione teoriche e gli orientamenti programmatici delle burocrazie federali non impongano sempre lo stesso stampo a piani cosiddetti indipendenti.

In generale il sistema di valori esistente in America sembra suffragare l'ipotesi della massima valorizzazione della pianificazione locale, particolarmente nei programmi di azione sociale, tuttavia rimane il problema di mantenere uno schema di mete e di linee politiche che sia abbastanza chiaro da proteggere gli obiettivi della nazione (o dei singoli Stati), e abbastanza flessibile da salvare i valori della diversità. Testimoniando di fronte a un sottocomitato del senato, Paul Ylvisaker attinse dalla sua esperienza a livello di fondazione *, di stato e nazionale, per concludere: « Dovete stabilire delle regole e dei parametri fondamentali che siano coerenti con una qualche idea della direzione verso cui la società dovrebbe andare, nello stesso tempo salvaguardando la libertà e il decentramento ».[20]

Daniel Moynihan sente che la situazione è già squilibrata: in una società nazionale più linee politiche debbono esser nazionali, mentre la programmazione rimane locale.[21] Il dilemma è ben conosciuto: « i piani sono gestibili solo se delegati, ma si coordinano in rapporto a certe mete organizzative solo se centralizzati ». La centralizzazione è più facile per le organizzazioni che hanno un unico scopo.[22] E' chiaro che occorrono strumenti di sviluppo della linea politica e di programmazione a livello locale, intermedio e nazionale, e il punto di vista su come dividere i compiti è un riflesso del contesto culturale e delle ideologie dominanti nella società. E' prevedibile negli Stati Uniti un periodo di sperimentazione e dibattito su questi argomenti. La ricerca sortirebbe molti frutti.

Diversi pensatori americani esprimono correntemente la loro opinione

---

* P. Ylvisaker è stato per diverso tempo capo della Divisione Progetti Sociali della Fondazione Ford *(N.d.T.)*.

[20] Paul Ylvisaker, in *Examination of the War on Poverty*, Hearings before the Subcommittee on Employment, Manpower and Poverty of the Committee on Labor and Public Welfare, United States Senate, Parte 2 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967), p. 683.

[21] Daniel Moynihan, « The Relationship of Federal to local Authorities », in *Toward the Year 2000*, numero unico di *Daedalus*, 96, No. 3 (Summer, 1967), pp. 801-802.

[22] Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1967), p. 58 e segg.

nei dibattiti congressuali sul problema dei sussidi federali agli Stati per svariati programmi sociali in alternativa ai sussidi diretti alle città che in tal modo aggirano gli Stati; sulla valutazione dettagliata delle proposte e dei piani da parte di Washington in alternativa a sussidi — sia alle città che agli Stati — che si basino sulla presentazione di piani generali per dati settori o programmi; sull'aiuto federale ai livelli inferiori per programmi specifici o nella forma di sussidi di sostegno generale al bilancio. Tuttavia nessuno sembra negare il bisogno di pianificare e programmare le competenze ai vari livelli e di coordinarle adeguatamente fra di loro.

Comitati ristretti, commissioni, e altri strumenti di pianificazione a breve termine, ad hoc, e provvisori continuano ad avere il loro posto, integrando l'opera del meccanismo di pianificazione ministeriale, legislativa e governativa generale.

La preoccupazione originata da un grosso problema sociale, la risoluzione di introdurre nuove iniziative in riferimento a una specifica area programmatica, e il desiderio di accentuare l'impegno della comunità, tutto ciò giustifica l'esistenza di dispositivi che completano o temporaneamente sostituiscono i meccanismi già esistenti. Sebbene non costituiscano dei sostituti permanenti dato che i comitati ristretti, le commissioni ecc. hanno vita relativamente breve nell'attenzione del pubblico e tendono rapidamente ad esaurire il loro potenziale di efficienza, non si dovrebbe trascurare la loro capacità di trarre vantaggio dalle crisi, di richiamare nuove risorse e di portare nuova forza d'iniziativa e di idee in campi dove il sistema esistente sembri non avere la necessaria creatività. In effetti gli Uffici del Piano ministeriali e le organizzazioni per la pianificazione generale fanno bene a incoraggiare e dar vita essi stessi a tali dispositivi supplementari.[23]

Comitati speciali del Senato e della « Camera dei Rappresentanti » degli Stati Uniti, e numerosi comitati congiunti di entrambi i rami del Congresso, hanno sviluppato un buon livello di esperienza individuale e collettiva negli anni in cui funzionarono egregiamente da enti pianificatori. Mentre questi organismi non possono sostituirsi alla pianificazione ministeriale che si basa sulle operazioni in corso e alla pianificazione esecutiva che ricerca l'equilibrio e le complementarietà, sono strumenti suppletivi potenzialmente eccellenti per la pianificazione centrata su problemi singoli o per la innovazione periodica in aree programmatiche stagnanti. Un aumento relativamente modesto del personale e una riforma normativa che diminuisse in qualche modo l'invadenza politica nelle fasi di ricerca e pianificazione, avrebbero un importante effetto positivo.

---

[23] Per proposte a livello comunale per comitati ristretti limitati nel tempo, nominati dal dirigente esecutivo con approvazione legislativa, v. Nash e Durden, *op. cit.*

La decisione di creare una macchina ufficiale distinta di pianificazione sociale, oppure di accettare che un unico Ufficio del Piano intraprenda la pianificazione economica, sociale e territoriale, deve dipendere dal contesto generale in cui si situa il governo e dall'idea della pianificazione che si ha in una data cultura.

A livello di teoria astratta pochi sostengono la separazione. E' ovvio che gli elementi dei vari tipi di pianificazione esercitano fra di loro un'influenza reciproca, ed è riconosciuta la validità ultima di criteri socialmente orientati per tutti gli aspetti della politica pubblica. Tuttavia non tutti i settori sono ugualmente preparati alla pianificazione e la divisione delle prerogative di governo fra i ministeri e ai vari livelli complica il quadro. I mandati legislativi contribuiscono a porre limitazioni all'esecutivo. Attualmente negli Stati Uniti, per esempio, si farebbe un grosso passo avanti se, in aggiunta alla pianificazione ministeriale nei vari campi « sociali », la branca esecutiva creasse anche un meccanismo per coordinare l'intero programma sociale interno. Il nuovo Consiglio degli Affari Urbani del Presidente Richard M. Nixon sembra rappresentare un serio tentativo in questa direzione.

Niente di tutto ciò elimina il problema di definire opportune delimitazioni all'interno del campo sociale, per guidare sia la pianificazione ministeriale sia anche i tentativi globali più generali. Né ciò vieta l'attività di « cani da guardia » dei gruppi di pressione a favore di aspetti particolari in un dato campo interessati dalla presenza di certe speciali categorie della popolazione (assistenza ai bambini, per esempio).

Qualunque sia la struttura organizzativa, è essenziale la creazione di équipes interdisciplinari o di coalizioni. Il motivo di ciò è già stato trattato nel presente capitolo.

Dispositivi per coordinare la pianificazione ufficiale e volontaria sono necessari a tutti i livelli di governo.

Ancora una volta la struttura e le competenze varieranno a seconda dell'importanza accordata al volontariato. Negli Stati Uniti, dove il settore non ufficiale è molto importante, il coordinamento della pianificazione pubblica e di quella privata risulta di vitale importanza per il governo cittadino, statale e federale. L'esperienza accumulata fino ad ora indica i seguenti problemi come urgenti e delicati:

— la necessità di assicurare che, dove c'è una responsabilità pubblica ufficiale di « copertura » essa non sia abbandonata al settore privato (l'autorità pubblica può desiderare di acquistare la responsabilità di alcuni campi in cui è utile farlo, ma ciò dovrebbe avvenire in un contesto di pubblica pianificazione, politica e controllo);

— la necessità di limitare l'uso del settore privato là dove lo impongono princìpi costituzionali di « separazione fra chiesa e stato », assicurando nello stes-

so tempo la non interferenza nei diritti delle genti di praticare la propria religione e di ususfruire dei programmi di organizzazioni religiose;

— la necessità di non assegnare responsabilità di pianificazione pubblica a enti o gruppi di azione sociale privati, valutandoli nello stesso tempo come legittimi gruppi di pressione che mirano a influenzare la politica pubblica. (Questo non vieta la stipulazione con tali enti di contratti di ricerca e pianificazione per scopi ben definiti);

— la necessità di incoraggiare un'accurata pianificazione congiunta in campi attinenti a specifici servizi così da assicurare un adeguato coordinamento e integrazione dei casi.

RESOCONTO «FEEDBACK» E VALUTAZIONE

L'inclusione di questa breve sezione in fine al presente capitolo sta a significare, in effetti, che l'argomento è troppo vasto per essere coperto nel presente volume.

Un modello di pianificazione completo e razionale comprende:

— definizione del compito;
— enucleazione della linea politica;
— programmazione;
— resoconto, feedback e valutazione.

La definizione del compito e l'enucleazione della linea politica sono state discusse a lungo, essendo le fasi più nuove o meno frequentemente analizzate. Il materiale relativo alla programmazione ha richiesto uno spazio considerevole, ma la selezione che ne abbiamo fatta è stata limitata e attuata secondo una nostra scelta personale: in effetti tutto il campo del « management » * e dell'amministrazione rientrano in questo argomento. Similmente, una trattazione completa del resoconto, feedback e valutazione avrebbe una tale vastità e richiederebbe tali dettagli che non si potrebbe includerla senza deviare questo volume dalla sua destinazione originaria. Presentano interesse i contenuti relativi alla teoria sociale, alla metodologia della ricerca, alla statistica, al controllo finanziario, ai sistemi di resoconto del « management ». Anche la programmazione e la tecnologia dei « computers » hanno la loro parte nel quadro. Perciò abbiamo adottato la soluzione di riferire brevemente le necessità e i princìpi.[24]

Il « feedback », come insegna Norbert Wiener, fa parte dell'adattamento di un sistema o di un'organizzazione ai segnali dell'ambiente.[25] E' parte

---

* Il « management » comprende attività di amministrazione del bilancio, direzione e responsabilità finanziaria. *(N.d.T.)*.

[24] Il grafico di flussi in Novick, *op. cit.*, p. 341, suggerisce di istituire controlli e « feedback » ad ogni fase della pianificazione. Varie strutture sono indicate in *European Seminar on the Problems and Methods of Social Planning.*

essenziale della posizione che nel presente lavoro abbiamo sostenuta riguardo alla pianificazione il fatto che il « feedback » attraverso resoconti formali, comunicazioni informali, controllo, valutazione e ricerca debba essere incorporato in ogni fase del lavoro. La definizione del compito, come si ricorderà, emerge dalla interazione fra i problemi sul tappeto, le valutazioni della realtà e le scelte di valore. Le valutazioni delle realtà e le analisi dei valori sono guidate da queste fasi ma incidono anche su di esse, di volta in volta guidando le attività di programmazione ma venendo anche ad essere ridefinite da queste. L'esperienza accumulata nella definizione dei programmi solleva nuovi problemi riguardo a tutto il passato e i risultati del programma attuale sono valutati in relazione alla luce che essi gettano su tutte le fasi dell'iniziativa. Essi sono di guida a continue rettifiche del compito, della politica e del programma.[26]

Queste sono facili generalizzazioni. La loro realizzazione dipende da questi fattori: l'interazione formale e informale delle persone che prendono parte alle varie fasi; il modo con cui sono stati concepiti i sistemi di controllo formale amministrativo, di supervisione e di rendiconto, che forniranno i dati sul programma in corso e sulle tendenze demografiche necessari, rilevanti per l'azione da svolgere e attueranno inoltre gli opportuni princìpi di controllo delle responsabilità; la valutazione periodica del prodotto, sia della qualità che dell'efficienza del programma, che sono due cose ben distinte. Dopo di ciò è superfluo aggiungere che i pianificatori si occupano dei risultati desiderati come di quelli perseguiti e degli effetti collaterali delle loro azioni. Si interessano dell'impatto sia sulla « popolazione-bersaglio » che sul pubblico in genere. Quelle che alcuni esperti di sistemi designano come conseguenze di secondo ordine (impreviste), se incontrollate possono squilibrare un'intera attività di pianificazione. I fallimenti della pianificazione russa ai tempi di Stalin sono stati descritti in questi termini. Qualunque sia l'opinione a proposito di casi particolari, si conviene generalmente che, dato che il pianificatore o l'amministratore non possono controllare e neppure supervisionare tutti i dettagli, essi debbono affidarsi al « feedback » per

---

[25] Raymond A. Bauer, « Detection and Anticipation of Impact: The Nature of the Task », in Raymond A. Bauer (a cura di), *Social Indicators* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1966), p. 56.

[26] Un metodo generale che sostiene (contrariamente a quanto esposto in una parte della letteratura) che il « feedback » è in rapporto a una costante rettifica della meta da raggiungere è offerto da Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems* (Boston: Division of Research, Harward University Graduate School of Business Administration, 1965) specialmente a pag. 28-29. Vedi anche Raymond A. Bauer, « Societal Feedback », in *Social Goals and Indicators for American Society*, a cura di Bertram M. Gross, Vol. II, numero unico di *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 373 (September, 1967), pp. 180-192.

ottenere degli indicatori significativi, particolarmente per quanto riguarda l'imprevisto.[27]

Il primo argomento, assicurare l'interazione delle persone aventi responsabilità complementari, appartiene al campo dell'amministrazione e della organizzazione di comunità. Se ne è parlato brevemente prima. La struttura organizzativa, l'esame collegiale, i mezzi di comunicazione (bollettini, rendiconti, comunicazione dei verbali, riunioni congiunte) sono tutti fattori necessari.

I sistemi di rendiconto formale sono intesi a permettere agli amministratori le operazioni di controllo, di verifica, di supervisione. Tali sistemi offrono uno spazio per la creatività che si apprezza troppo raramente. La tecnologia dei « computers » permette un grande miglioramento di questi sistemi, ma anche fa correre il rischio di affogare in un mare di dati. Pianificare senza rendicontarne tutte le fasi tenendo sempre presente il compito da svolgere, significa procedere alla cieca. La specialità degli esperti di sistemi di resoconto risiede nella loro abilità di selezionare o di sviluppare degli indicatori di variabili pertinenti all'attività che si sta svolgendo e capaci di attirare l'attenzione degli utenti, dei politici e dei programmatori verso gli aspetti che dovrebbero essere eliminati oppure valorizzati.[28] Nello stesso tempo il sistema di rendiconto deve evitare le domande relative al personale oppure agli utenti dei programmi che in realtà hanno come risultato quello di interferire con le operazioni o di modificarle.

Se si ha a che fare con paesi poveri o sottosviluppati, con comunità povere o sottosviluppate all'interno di paesi più prosperi, e con programmi che di proposito utilizzano una gran quantità di personale così detto « indigeno » con un basso livello di istruzione, è necessario venire a un compromesso sulle procedure di rendiconto abituali per evitare di fare richieste eccessive. Il controllo amministrativo attraverso mezzi diversi dai dispositivi di rendiconto acquista particolare evidenza. Anche qui tuttavia i dati che provengono dal « feedback » sono essenziali.[29] Procedimenti di campionamento e studi speciali periodici da parte di personale di ricerca tecnicamente qualificato possono servire da sostituto.

Fra queste due categorie di « feedback » — l'interazione delle persone

---

[27] Per una discussione sulle conseguenze di secondo ordine, v. Bauer, « Detection and Anticipation of Impact: The Nature of the Task », pp. 2-10.

[28] La discussione sugli « indicatori sociali » del cap. III è pertinente a questo punto. V. anche Bauer, *op. cit.* Gli indicatori possono servire per il controllo di paesi, gruppi o programmi. Per un esame generale dello stato della professione e un possibile programma di lavoro, v. Eleanor Bernert Sheldon e Wilbert E. Moore, *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements* (New York: Russel Sage Fondation, 1968).

[29] Per un esame generale delle possibilità, v. Robert A. Rosenthal e Robert S. Weiss, « Problems of Organizational Feedback Processes », in Bauer, *op. cit.*, pp. 302-340.

interessate al lavoro, e i sistemi di rendiconto formale — si può identificare la categoria della risposta del consumatore o « utente ». L'attenzione del personale alle reazioni informali è sempre di più stimolata dall'organizzazione autonoma degli « utenti » dei servizi diretta a influire sulle politiche e i programmi. Nel programma della guerra alla povertà in America, gli « utenti » sono diventati anche « operatori politici » negli enti locali di azione di comunità.

L'ultima categoria di « feedback » comprende le attività di ricerca più formali che rientrano nelle responsabilità di ogni ente di pianificazione. Talvolta la ricerca è condotta da una diramazione dell'organizzazione che fa il piano; spesso si affida per contratto la valutazione a istituti di ricerca e ricercatori esterni. Gli studi sono in sostanza di due tipi: valutazione del *processo* e valutazione del *prodotto*. Si desidera sapere, per prima cosa, se il programma pianificato ha raggiunto la qualità ricercata, se è stato messo in azione, e se è stato usato. Per quanto chiaramente definite e ragionevoli, queste rimangono spesso domande senza risposta. Solo dopo aver trovato le risposte si può affrontare la questione più difficile: si sono raggiunti i risultati attesi?

Il pressapochismo irrealistico nella valutazione spesso dà origine a ordini emessi dalle sfere legislative e burocratiche di effettuare progetti di ricerca in relazione ad ogni innovazione programmatica. Mentre le intenzioni possono essere lodevoli, rimane il fatto che la misura dell'efficacia richiede estrema chiarezza riguardo all'« *input* » (il programma che si sta saggiando); il *controllo* dei fattori estranei (nel senso della ricerca); e ancora chiarezza circa i *criteri* di efficacia. Queste condizioni raramente prevalgono nelle nuove iniziative. E' particolarmente irrealistico e talvolta disastroso delegare la valutazione formale quando la necessità reale è quella di un periodo iniziale di sviluppo dei programmi caratterizzato da una considerevole approssimazione per errore. « Fissare » « l'input » significa sacrificare gran parte della potenzialità di una legislazione innovativa.[30]

Dove i nuovi programmi sono espressi in termini relativamente generali e sono diretti a configurare il « possibile » nel contesto di realtà politiche e di prerogative delle organizzazioni, la meta è ovviamente un processo di cambiamento e i criteri non si possono specificare. Requisiti di ricerca rigorosi possono essere disfunzionali, come hanno dimostrato Marris e Rein in relazione ai progetti della Fondazione Ford sull'« area grigia » * e ai programmi di azione comunitaria contro la povertà.[31]

---

[30] Per esempio, v. Melvin Herman e Stanley Sadofsky, *Youth Work Programs* (New York: Graduate School of Social Work, New York University, 1966), Cap. XI.

* « Grey area = ghetti *(N.d.T.)*.

[31] Marris e Rein, *op. cit.*, Cap. VIII.

Detto questo, si deve sottolineare l'assoluta necessità di prevedere ricerche — per quanto realisticamente — in tutte le imprese di pianificazione. A parte il « feedback » operativo e i rendiconti informali, bisogna identificare gli elementi strategici dei programmi per studiare sistematicamente il processo. Questo da solo può esser di gran valore, perché i dati quantitativi e qualitativi sui risultati, la messa in opera e l'accesso al programma hanno importanti implicazioni. Inoltre metodi valutativi, adattati a progetti specifici, focalizzati su aree dove c'è abbastanza controllo di ricerca da produrre risultati validi e la diretta messa in discussione della loro efficacia, possono produrre una grande e necessaria revisione della politica e del programma.[32]

Per la maggior parte, non ci si può aspettare una valutazione rigorosa di interventi su larga scala e di nuove strategie politiche generali: a esempio una nuova politica per metter fine alla segregazione nelle scuole, il movimento per l'igiene mentale di comunità, un importante orientamento nell'assistenza economica, o un programma di sviluppo di comunità in alcune zone di una grande città. Dove le funzioni latenti sono altrettanto importanti delle funzioni visibili, dove ci sono molti programmi nascosti, dove la nuova politica fa parte di un più grande sviluppo da cui non si può facilmente isolarla, dove il campo è così complesso che i controlli di ricerca non sono possibili, si fa meglio a lasciare la valutazione agli utenti o all'elettorato. Qui si potrebbe porre l'accento sul resoconto e il « feedback », invece che su misure da laboratorio.

Un ultimo accenno all'accesso ai resoconti, ai risultati della ricerca e ai materiali di « feedback ». Ovviamente gli amministratori hanno il diritto di fare i loro controlli di qualità interni e riservati, a usare il materiale utile per la valutazione del personale e diversi meccanismi di controllo del programma in corso. Inoltre è certamente vero che la possibilità di pubblicarli influenza e spesso invalida alcuni resoconti. Nondimeno in genere nel campo della politica e dei servizi pubblici esiste anche il dovere di informare l'elettorato e i contribuenti. Così, in ogni campo, e con le limitazioni comprensibili ma accuratamente specificate che abbiamo suggerito, i sistemi di « feed-

---

[32] Una visione equilibrata è offerta da Peter Rossi, « The Study of Man: Evaluating Social Action Programs », *Trans-Action*, 4, No. 7 (June, 1967), pp. 51-53.

Lo studio valutativo è spesso ignorato a causa di altri elementi, come nel caso della incapacità della ricerca a valutare il rapporto fra dimensione numerica di una classe di alunni ed effetti sull'educazione al fine di influenzare la richiesta di classi più piccole. V. Daniel Moynihan in *Federal Role in Urban Affairs*, Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, U. S. Senate (Washington D.C., Government Printing Office, 1967), Parte 13ª, p. 2645. V. anche gli articoli di C. Weiss e S. Sadofsky in June L. Shmelzer (a cura di), *Learning in Action*, Office of Juvenile Delinquency and Youth Development (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966).

back », rendiconto e ricerca debbono prevedere la pubblicazione regolare di rapporti e di dati specifici accessibile al pubblico su richiesta. Inoltre, si dovrebbe propendere per il libero accesso a tali informazioni, dato che il contrario trova giustificazione solo nelle ragioni sopra specificate, e non in motivi di ordine politico.

L'accesso all'informazione è caratteristico di una società aperta. E una società aperta è maggiormente incline a capitalizzare il « feedback » per render la sua pianificazione efficiente, rispondente alle necessità, ed efficace.

12

IL MODELLO IN PROSPETTIVA

I primi capitoli hanno documentato che negli Stati Uniti sono stati avviati alcuni modesti tentativi di pianificazione sociale, malgrado esitazioni di ordine etico e timori che la pianificazione potesse minare la democrazia. Tale tipo di pianificazione è proseguito, e sembra destinato ad aumentare nei prossimi anni, perché ci sono urgenti problemi da risolvere, scelte sociali da fare, risorse da distribuire giudiziosamente. Inoltre dai risultati degli studi fatti sembra potersi trarre la conclusione che una valida pianificazione può proteggere, e anzi rafforzare, i valori della democrazia. La questione cruciale a tale riguardo consiste in questo: da parte di chi e come si pianifica?

Fra quelli che non hanno alcuna ragione di ordine ideologico o politico per opporsi alla pianificazione sociale ci sono tuttavia molti che sostengono che la razionalità non è possibile in campo pubblico, perché la realtà è troppo complessa e dinamica, oppure che il processo fondamentale sta nella contrattazione politica, non nella pianificazione. I tentativi di pianificazione sono considerati una semplice formalità. Abbiamo toccato questi punti a più riprese, ma non a fondo e senza riferirci specificamente ai termini della discussione. Enucleare le caratteristiche del processo di pianificazione ci permetterà di delineare una risposta più esauriente. Questa perciò prende la forma di un compendio del modello offerto, e di un commento a parecchie delle analisi della pianificazione già ampiamente discusse.

IL MODELLO

La pianificazione non è sempre opportuna, ed è stata attaccata più efficacemente appunto con riferimento a circostanze in cui non avrebbe dovuto essere nemmeno proposta. Le società devono reagire rapidamente a situazioni d'emergenza, devono dare libertà all'impulso e all'intuizione. Talvolta bisogna difendere le iniziative individuali anche se ciò si traduce in uno

spreco di risorse. In effetti anche la prodigalità deve trovare il suo posto in tutto questo complesso e inoltre il proteggere i valori fondamentali può talvolta impedire qualsiasi tipo di contabilità sociale.

La pianificazione poi, anche se opportuna, non è sempre possibile. Gravi problemi sociali possono richiedere clamorosamente una pronta soluzione, e può apparire disperatamente necessario coordinare dei programmi settoriali; ma sono da aspettarsi scarsi risultati se non esiste, o non si può creare l'autorità di pianificare. Bisogni, crisi, problemi, scontentezze, tensioni debbono in qualche maniera accompagnarsi a un sufficiente livello di legislazione, risorse, competenza, consenso e potere perché un ufficio di pianificazione pubblico o l'organo per il piano di un gruppo di interesse specializzato riescano ad agire. In una fase pre-pianificatoria, a lungo o per breve tempo, esplicitamente o implicitamente, i giochi e le contrattazioni del potere politico, gli intrighi dell'amministrazione o i processi dell'organizzazione di comunità — singolarmente o interagendo — spesso determinano le possibilità, la libertà d'azione e gli appoggi prima che l'impresa abbia inizio. Tutti questi problemi inoltre debbono essere riesaminati periodicamente nel corso di ogni processo di pianificazione.

Oltre a limitare all'esterno l'estensione del piano, a determinare cioè entro quali limiti si affronteranno i problemi, la fase di interazione che precede il piano può servire anche a definire in concreto i parametri specifici del piano stesso, una questione questa sulla quale ritorneremo fra breve.

La possibilità di realizzarlo è talvolta diminuita anche da limiti di risorse, conoscenze, tecniche e capacità di progettazione. Una pianificazione razionale infatti si preoccupa della efficienza dei mezzi una volta che si conoscano o siano stati precisati i fini. Ciò implica essere padroni in certa misura delle conoscenze teoriche relative a un dato campo e inoltre tecniche adeguate, fondi sufficienti e altre risorse per portare a compimento la pianificazione e realizzare le politiche e i programmi che ne derivano.

Malgrado tutto, sembra talvolta che le risorse, le conoscenze, e le capacità tecniche si uniscano ad altri elementi indispensabili, e allora viene lanciato un piano. Si può, come abbiamo visto, distinguerne le fasi principali.

Il primo scopo del processo di pianificazione è *definire il compito del piano,* cioè precisare il problema da risolvere alla luce di tutti gli elementi su indicati, e di altri. Questo concetto è più o meno parallelo a quello che altri preferiscono chiamare *mete* generali della pianificazione, dai quali essi fanno derivare gli *obiettivi* particolari. « Compito », parola usata meno frequentemente, forse non porta ancora con sé le ambiguità insite ora nell'uso lungamente invalso e contradditorio dei termini « meta » e « obiettivi ». « Compito » cerca di rendere il senso di un lavoro analitico e della scelta di bersagli (intesi in senso concettuale), che si basa su una considerazione

attenta della realtà e delle priorità. Infatti il compito spesso non viene dato quando si fa un piano. Anche quando si presenta allo stato di progetto all'inizio, è soggetto a essere formulato di nuovo da parte del pianificatore. Come abbiamo cercato di spiegare, il fatto di ripensare al problema sotto forma di una nuova definizione del compito costituisce spesso la fase più creativa della pianificazione, « l'idea di punta ». Rappresenta come minimo un'occasione molto importante.

Le fasi o gli stadi della pianificazione non dovrebbero essere concepiti come facenti parte di un processo lineare o deduttivo. Abbiamo proposto invece un'altra immagine, sebbene non si possa riprodurla agevolmente in un grafico leggibile: quella cioè di una serie di circoli o spirali intersecantesi. Infatti la definizione del compito dovrebbe prendere le mosse e insieme essere seguita *dall'indagine sugli elementi rilevanti della realtà e dalla considerazione dei valori e delle preferenze.* A seconda del campo di cui ci si occupa in concreto, degli appoggi disponibili per il piano, del livello cui si attua (nello Stato o in un'organizzazione) e dalla quantità di piani svolti in precedenza, il grosso dell'attività si può concentrare nel periodo antecedente o posteriore alla « formulazione del compito ».

Per di più, l'indagine sui fatti e quella sui valori si influenzano a vicenda. I valori possono esigere che certi aspetti delle realtà rimangano inesplorati. Anche le preferenze, d'altro lato, si possono studiare empiricamente. Si deve vagliare criticamente fino a dove si debba spingere l'analisi dei valori e la raccolta dei dati in una data iniziativa e quali costi in termini di tempo e di denaro si possano affrontare. La stessa valutazione dei resoconti sui vari elementi della realtà pertinenti a ciò che ci interessa, così come la scelta dell'oggetto dell'indagine, sono grandemente influenzate da fattori relativi a tendenze e valori, mentre la teoria sociale e le conoscenze scientifiche influiscono sulla determinazione degli ambiti e modi in cui le preferenze acquistano rilevanza. Queste nostre affermazioni sono per forza generiche dato che si hanno poche nozioni sul modo di applicarle a circostanze particolari.

Le indagini sugli elementi di fatto danno molta importanza alle proiezioni e alle previsioni. Come tutta la pianificazione, anch'esse sono orientate verso il futuro. L'obiettivo è cioè quello di chiarire cosa si dovrà fare poi. Si cerca una politica per il *presente* alla luce di un quadro il più vasto possibile, che comprende anche qualche tentativo di capire dove il presente ci porterà, se tutto rimane immutato. Ma, a causa delle sue limitate capacità di fare previsioni specialmente per quanto riguarda i più importanti sviluppi della tecnologia o i cambiamenti politici, la pianificazione rimane incompleta e non pretende di essere l'unico veicolo di cambiamento.

Talvolta la formulazione del compito si concreta subito in una *politica*

detta anche *piano permanente:* la linea direttrice generale dell'azione. Altre volte si interpone una considerevole mole di ricerca empirica e di analisi dei valori. Spesso ciò porta a un ulteriore affinamento della formulazione del compito, come premessa a una valida enucleazione di tale politica. Fra la definizione del compito e della politica c'è anche una grossa fase di analisi, che può pure assumere dei connotati empirici: la definizione del *sistema* al quale si rivolge la pianificazione, la concettualizzazione delle *funzioni,* la divisione del sistema in sottosezioni (o definizione di *limiti),* la scelta dei *livelli* di intervento da proporre, e un tentativo di determinare il *prezzo* fiscale e sociale che si può affrontare per attuare la nuova politica.

Ognuna di queste considerazioni, e le ricerche empiriche o teoriche che ne possono a loro volta scaturire, danno talvolta come risultato una nuova definizione della politica che era stata già proposta, e tale riformulazione di linee politiche che ne deriva costituisce una guida importante per l'azione da intraprendere.

Segue la *programmazione,* che prende molte forme, in armonia con la natura, le possibilità di azione, la politica stessa dell'iniziativa. Non è necessario qui ripetere le considerazioni di carattere generale (tecniche di coordinamento e di bilancio) o specifiche al servizio sociale (integrazione dei casi, controllo delle responsabilità) che sono state presentate come esempio. Anche la programmazione trova la sua origine e nello stesso tempo sfocia in una riconsiderazione delle linee politiche. I così detti *sistemi di pianificazione-programmazione-bilancio* (PPBS), presentati da alcuni come modelli di pianificazione generale, si possono considerare tentativi estremamente interessanti — anche se eccessivamente ambiziosi — di programmazione sistematica.

In effetti il modello di pianificazione proposto si basa interamente su di un costante « feedback », e tuttavia si tenta anche di *misurare e valutare* il prodoto e gli effetti dell'azione svolta. I risultati ottenuti possono presentare delle implicazioni con ognuna delle fasi precedenti.

Questo metodo di pianificazione dà più importanza ai resoconti intermedi che a quelli finali, dà origine a programmi di ampiezza media più spesso che a grossi piani. Si operano costantemente rettifiche, correzioni e cambiamenti alla luce del « feedback ». Tuttavia, talvolta il risultato è e deve essere questo: progetti generali, vasti programmi legislativi, atti politici radicali, o grossi impegni di risorse. Anche in tali circostanze si hanno correzioni e revisioni periodiche — ad esempio a scadenza annuale. Il concetto di « piano scorrevole » può essere d'aiuto: un piano a lungo o medio raggio i cui aspetti politici o organizzativi sono corretti regolarmente alla luce della esperienza e del « feedback ».

CONTRATTAZIONE, LIMITAZIONI, INCREMENTALISMO FRAMMENTARIO

Gli sforzi per strutturare in maniera logica i processi della pianificazione economica, territoriale o sociale sono attaccati costantemente da coloro che fanno le seguenti affermazioni:

- la realtà è troppo complessa per esser colta da uno sforzo di pianificazione generale;
- la pianificazione è irrilevante in un mondo di lotte per il potere politico e di decisioni prese per via di contrattazione;
- strategie modeste, pragmatiche, che approfittano delle occasioni favorevoli incidono più dei modelli razionali;
- la pianificazione diminuisce la libertà, e quindi la pianificazione sociale distrugge se stessa.

Abbiamo già risposto all'ultima di queste obiezioni, osservando che il piano può esser uno strumento per aumentare, invece che per diminuire, la libertà. Può dare più o meno importanza all'iniziativa statale, può affidarsi di più o di meno ai meccanismi del mercato e ognuna di queste strategie può dare la massima espressione alle preferenze individuali. Le prime tre posizioni richiedono invece un'attenzione più particolare.[1]

Cominciamo con Meyerson e Banfield,[2] due scienziati politici che ana-

---

[1] In quel che segue, la presentazione cita da, replica a, o si basa su questi libri e articoli: David Braybrooke e Charles S. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: *The New Utopians* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965); Everett E. Hagen (a cu*nomics and Welfare* (New York: Harper & Bros., 1953; Torchbook, ediz. economica, 1963); Martin Meyerson e Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1955; New York: ediz. economica 1964); Robert Boguslaw, *The New Utopians* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965); Everett E. Hagen (a cura di), *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963); Jan Tinbergen, *Central Planning* (New Haven; Yale University Press, 1964, ediz. economica); Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience* (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965); John Friedman, *Venezuela: From Doctrine to Dialogue* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1965, ediz. economica); Benjamin Akzin e Yehezkel Dror, *Israel: High-Pressure Planning* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1966, edizione economica); Peter Marris e Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform* (New York: Atherton Press, 1967); Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (London: George Routledge and Sons, Ltd., edizione del 1952); Karl Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning* (London: Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1951); Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: John Wiley & Sons, 1951); Robert Morris e Robert H. Binstock, *Feasible Planning for Social Change* (New York: Columbia University Press, 1966); Charles E. Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », in *Social Welfare Institutions* a cura di Meyer N. Zald, (New York: John Wiley & Sons, 1965) pp. 214-219; Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: The Free Press, 1968); Ruth P. Mack, *Planning on Uncertainty* (Washington, D.C., e New York: Resources for the Future and Institute of Public Administration, 1969).

[2] *Politics, Planning and the Public Interest, op. cit.*

lizzano un tentativo di pianificazione dell'edilizia pubblica a Chicago. Si trattava della scelta della localizzazione e della dimensione dell'intervento. In un'illustrazione del conflitto e della contrattazione fra gruppi di interesse che è rimasta classica, gli autori descrivono come i tentativi del pianificatore rimangano per la maggior parte senza effetto o ignorati. Notano, nel corso dell'analisi, che « un piano generale come tale non è quasi mai oggetto di discussioni e azioni politiche serie, dato che la maggior parte della pianificazione urbana richiama l'interesse del pubblico solo in occasione di particolari « decisioni riguardanti la localizzazione... gli stanziamenti di bilancio... ».[3]

Risulta di qualche interesse nel presente contesto il fatto che, pur illustrando la natura cruciale della politica dei gruppi d'interesse nei processi decisionali pubblici, gli autori non rigettano la pianificazione razionale. La « nota in appendice » di chiarimento concettuale del Banfield, definisce ed elabora effettivamente un modello di pianificazione razionale. Rifacendosi a Herbert Simon e a Talcott Parsons, l'autore enumera le seguenti *caratteristiche della pianificazione razionale:*

— Il responsabile della decisione considera tutte le possibili alternative, nel contesto delle « condizioni del momento e alla luce dei fini ricercati »
— Identifica e valuta le conseguenze di ogni possibile alternativa
— Sceglie l'alternativa il cui probabile effetto è « preferibile nei termini dei fini che giudica maggiormente importanti ».[4]

In questo senso la pianificazione può essere *generale,* se indica le principali azioni attraverso le quali si raggiungeranno i massimi fini, o può esser *parziale,* se si concentra solo su alcuni fini importanti oppure subordinati. I pianificatori impegnati in un'azione non sempre decidono in maniera pianificata: « L'esecuzione di ogni azione pianificata importa decisioni di opportunità assieme a decisioni pianificate ».[5]

Ciò che offre lo studio di Meyerson e Banfield è un ricco materiale sulla politica dei gruppi di interesse, che mette in chiaro proprio come le preferenze e le azioni dei gruppi influiscano o dovrebbero influire sulla valutazione dei fini, sulla percezione delle conseguenze che hanno le scelte di diverse alternative, e sull'equilibrio fra le decisioni pianificate e quelle di opportunità. Più che portare a un rifiuto del modello della pianificazione razionale, la scienza politica lo arricchisce della sua capacità d'indagine approfondita che ci fa capire come concentrare la riflessione razionale sulle preferenze, i valori, gli interessi, e sul fatto che potere e autorità siano o meno sufficienti,

---

[3] *Ibid.,* pagg. 12, 13.

[4] *Ibid.,* pag. 314, riportando Herbert Simon, *Administrative Behavior,* e Talcott Parson, *The Structure of Social Action.*

[5] *Ibid.,* pagg. 312-313.

al fine di portare a compimento piani parziali o generali. La razionalità vera, si è detto, lascia spazio all'irrazionale. In realtà si ha qui una prova lampante della necessità di riconsiderare attentamente — in una data situazione e prima ancora di cominciare — se esistano veramente le condizioni favorevoli per pianificare.

Banfield, in effetti, offre le linee di uno schema concettuale che può essere utile a tale processo di valutazione fornendo i seguenti suggerimenti. Parafrasando:

— Per analizzare la situazione, si debbono distinguere le *condizioni* che, per una ragione o per l'altra, il pianificatore deve considerare fisse, e i limiti che restringono le sue possibilità di azione. Dove non ci sono limiti, si può parlare di *aree di opportunità.*

— Per *dimensionare ed elaborare i fini* bisogna specificare tutti quelli che si debbono raggiungere nel corso dell'azione, chiarire le implicazioni, ponderare i valori connessi a ciascun fine, e scegliere quelli che si debbono sacrificare o su cui bisogna fare dei compromessi per favorirne altri. E' utile distinguere i caratteri delle mete che costituiscono il « nucleo dell'interesse e dell'attività » *(elementi attivi)* e le condizioni di valore nello sfondo che sono importanti *(elementi contestuali).*

— La specificazione dello svolgimento di un'azione può assumere vari livelli di generalizzazione: livello di *sviluppo* (quello che noi abbiamo definito il livello della politica generale); livello di *programma;* e livello *operativo* (il più dettagliato). I dettagli operativi possono essere elaborati razionalmente, anche se il livello di sviluppo sia stato scelto irrazionalmente, o viceversa.[6]

La teoria della pianificazione e la scienza sociale laddove convergono possono molto contribuire a rendere sistematica l'analisi degli elementi del processo decisionale che sono propri dei gruppi di interesse nei diversi stadi di un processo totale. E' molto utile prendere le mosse da Banfield per tale questione che nel presente volume noi non abbiamo cercato di trattare in maniera completa. La « saggezza » che viene dalla pratica e alla quale può far seguito una definizione di concetti più sistematica, richiede un'accumulo di esperienze più regolare di quanto finora disponiamo.

Un altro studio particolare, riguardante i progetti della Fondazione Ford per l'educazione e il lavoro attinente a tali progetti svolto dal Comitato Presidenziale per la delinquenza minorile e la criminalità, fornisce ugualmente un esempio impressionante della potenza della dinamica politica e dei gruppi di interesse, e dell'importanza di quelli che si possono definire fattori « organizzativi ». Marris e Rein seguono passo passo la vicenda, in cui rientrano anche le prime fasi dei programmi di azione di comunità contro la povertà. Ancora una volta i piani riflettevano ben poco di razionale, mentre le azioni spesso ignoravano i piani e le proposte fatte per l'investimento dei fondi. Pur

---

[6] *Ibid.*, pagg. 315-319.

non negando l'utilità e la potenzialità insite in alcuni contributi concettuali di molti programmi, gli autori insistono soprattutto in quelli che si potrebbero chiamare errori iniziali della pianificazione. Le teorie erano in qualche caso inadeguate, gli schemi troppo ristretti, l'articolazione nel tempo irrealistica, le risorse insufficienti, gli appoggi formali troppo deboli, le coalizioni governative instabili, le preferenze in conflitto. Si prestò troppo poca attenzione al problema di come conciliare le teorie e i concetti degli esperti, le preferenze dei cittadini residenti ed emarginati, e più ampi interessi politici e professionali. Gli enti finanziatori possono essere desiderosi di aiutare le comunità locali, eppure sembrano voler imporre il loro modo di vedere circa i risultati auspicati dalla pianificazione, o sono costretti a farlo.

Le conclusioni di Marris e Rein sono interessanti e importanti: invece di eliminare la pianificazione, vorrebbero migliorarla. Si preoccupano di come legittimarla, da dove scaturiscono i valori che la guidano, e come proteggerne e rafforzarne gli aspetti di razionalità e disinteresse.

Dahl e Lindblom, il primo scienziato politico e il secondo economista, offrono una serie integrata di ipotesi politiche ed economiche relative alle « condizioni in cui numerosi individui possano ottenere al massimo grado il raggiungimento delle proprie mete facendo uso dei meccanismi sociali ». Osservando che esiste un accordo generale sul fatto che la pianificazione è necessaria, gli autori concludono che si tratta di un problema tecnico, e mettono l' accento sull' universalità della tecnica sia nei paesi socialisti che in quelli capitalisti. Le singole scelte dipendono dagli scopi che si vogliono raggiungere e nel selezionarle si hanno importanti conseguenze. Le tecniche non sono fisse; in effetti il tasso dell'invenzione sociale è crescente. L'uomo può essere razionale o irrazionale; i piani possono fallire o avere successo. E' da prevedere che la consapevolezza dell'importanza della tecnica e il miglioramento di questa faciliteranno il raggiungimento dei fini che si hanno più cari.[7]

Non proseguiremo qui l'analisi di Dahl e Lindblom dei meccanismi e delle strategie dell' azione razionale, o i loro utili chiarimenti sull' economia del benessere, salvo notare l'importanza che essi danno al problema, per una azione veramente razionale, di raccogliere le informazioni, stabilire le comunicazioni, affrontare le molte variabili rilevanti e la complessità delle relazioni

---

[7] Dahl e Lindblom, *Politics, Economics and Welfare;* la citazione è da pag. XXI. Gli autori notano che l'azione razionale richiede *calcolo* e *controllo,* e considerano i modi possibili e desiderabili per porli in essere.

I principali meccanismi di controllo esistenti sono il *sistema dei prezzi,* la *gerarchia* (i « leaders » controllano i « non-leaders », come nella burocrazia), la *poliarchia* (la democrazia in cui i « non-leaders » hanno una posizione di controllo), e la *contrattazione* (i « leaders » si controllano a vicenda). Questi sistemi di controllo prendono differenti forme e spesso danno luogo a differenti combinazioni.

fra le variabili. Questi fattori spesso impongono grossi limiti all'azione razionale. Le « soluzioni » comportano un miglioramento dei sistemi di informazione e comunicazione; sforzi per ridurre la complessità delle variabili con la quantificazione, il campionamento, o la delega delle decisioni ai leaders politici, agli esperti, agli elettori o ai « computers »; previsioni scientifiche più generalizzate, oppure il rischio calcolato. Dato che nessuno dei meccanismi di *calcolo* o di *controllo* disponibili offre una base completamente soddisfacente per una pianificazione razionale di vasta portata, gli autori sottolineano l'importanza di una tecnica che essi giudicano di uso generale e a cui danno il nome di « incrementalismo ».[8]

> « L'incrementalismo è un metodo di azione sociale che prende la realtà esistente come un'alternativa e mette a confronto i guadagni e le perdite probabili di alternative strettamente correlate ad essa, operando aggiustamenti relativamente piccoli, (oppure anche degli adattamenti maggiori), le cui conseguenze sono conosciute in misura approssimativamente uguale a quelle della realtà esistente. Quando è chiaro che i piccoli incrementi non serviranno a raggiungere le mete desiderate e non si conoscono a pieno le conseguenze dei grandi incrementi, e quando è chiaro che la realtà esistente non è desiderabile, può darsi che l'incrementalismo debba cedere il passo a un rischio calcolato. Quindi il metodo scientifico, l'incrementalismo e il rischio calcolato sono punti su una linea *continua* di strategia politica ». *(Il corsivo è nostro).*
>
> Perché porre l'accento su alternative strettamente collegate alla realtà attuale rappresenta un aiuto al calcolo razionale?
>
> Per prima cosa le conseguenze di alternative che si riallacciano lontanamente alla realtà esistente sono generalmente più difficili da prevedere.
>
> Secondariamente... la gente non può valutare con precisione i propri desideri. Anche presupponendo una perfetta previsione degli eventi, gli uomini non possono scegliere in modo razionale tra alternative drasticamente differenti dalla realtà attuale: solo dopo aver sperimentato le varie alternative scegliendole e poi provandole si può sapere che cosa realmente si desidera. A dire il vero si possono escludere molte alternative indesiderate senza sperimentarle in realtà. La maggior parte della gente non ha bisogno di vivere in un campo di concentramento, avere un incidente, ammalarsi, perdere il posto o la reputazione, per scoprire che sono tutte cose poco piacevoli. Ma è molto più difficile sapere quale sia la migliore fra le alternative che rimangono una volta che si siano escluse quelle palesemente indesiderabili. L'incrementalismo è un processo che consiste nel saggiare costantemente le proprie preferenze a mezzo dell'esperienza.
>
> Terzo: visto che l'individuo ha molte mete, alcune delle quali in conflitto le une con le altre, l'azione razionale richiede, come abbiamo dimostrato, un compromesso delicato e dinamico fra di esse e un'attenzione costante ai punti nei quali un adattamento marginale porterà un vantaggio in ordine al loro raggiungimento. Questo è l'incrementalismo nell'azione individuale: la stessa logica si applica anche all'azione sociale.
>
> Quarto: l'incrementalismo aiuta a verificare i risultati delle proprie scelte se-

[8] *Ibid.*, cap. 3.

guendo il principio di isolare le variabili una per una; i risultati che seguono ad un'azione possono essere paragonati con le condizioni esistenti prima del cambiamento, e la relazione esistente fra ciascuna scelta e ciascun cambiamento si identifica più facilmente.

Quinto: l'incrementalismo favorisce il controllo. Il cambiamento incrementale dà l'opportunità ai superiori gerarchici di formulare istruzioni abbastanza dettagliate o di controllare nei dettagli l'azione dei loro subordinati. Generalmente quanto maggiore è la dimensione del cambiamento tanto più difficile risulta ai superiori controllare i loro subordinati, o addirittura dare istruzioni che siano qualcosa di più che carta bianca.

Sesto: l'incrementalismo è reversibile. Quando si sbaglia, si può più facilmente rimediare.

Settimo: l'incrementalismo permette sia la sopravvivenza che il continuo cambiamento dell'organizzazione. Il tentativo di causare bruschi cambiamenti imponendoli dall'esterno di solito fallisce perché l'organizzazione, con i suoi codici e le sue norme, si oppone a cambiamenti improvvisi su larga scala...

Ottavo: per tutte queste ragioni l'incrementalismo favorisce la razionalità dell'elettorato, e perciò la poliarchia. In realtà è il sistema di cambiamento praticato in tutte le non effimere poliarchie occidentali.

L'incrementalismo non si dovrebbe confondere con la semplice adesione alla idea che il cambiamento graduale è sempre preferibile a quello rapido... Quanto maggiore il grado di conoscenze scientifiche su di un dato fine strumentale — posto che la gente sia abbastanza sicura delle sue preferenze — tanto maggiore è la dimensione del cambiamento che si può razionalmente operare ».[9]

L'incrementalismo ha suscitato una vasta eco. Il volume di Braybrooke (un filosofo) e di Lindblom [10] lo prende a soggetto. Come si possono valutare e scegliere le politiche? si chiedono questi due autori. Se si rinuncia ai criteri ingenui e vaghi dei metodi di proprietà (proclamare valori generali o enumerare criteri più specifici senza raggrupparli o ponderarli), si trova solo quello che gli autori chiamano l'*ideale razional-deduttivo* e l'uso « *funzionale del benessere* ». Il *primo* implica esprimere in maniera assai precisa i valori fondamentali, in maniera da disporli in ordine di priorità e da mettere in chiaro la loro importanza in date circostanze, e quindi derivare da tali valori basilari dei princìpi intermedi da applicare ai casi specifici. L'uso « *funzionale del benessere* » rappresenta lo sforzo dell'economista di quantificare il metodo razional-deduttivo. Si prendono decisioni specifiche sui fini, e si estraggono valori numerici per mezzo dei quali valutare l'uso delle risorse. (In un metodo alternativo all'uso « funzionale del benessere », non si formulano i fini ma piuttosto delle preferenze fra specifiche classi sociali).

Non è necessario ripetere qui l'utile esposizione di questi metodi conte-

---

[9] Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (New York: Harper & Bros., 1953, ediz. economica), pagg. 82-84.

[10] Braybrooke e Lindblom, *op. cit.*

nuta nel lavoro di Braybrooke e di Lindblom. Immediatamente rilevante è la conclusione che « l'ideale razional-deduttivo e l'uso funzionale del benessere non solo non possono esser realizzati *pienamente* (cosa che tutti ammettono), ma sono, *nella maggior parte delle circostanze e delle situazioni* ideali sterili e inutili ». I ricercatori sociali si trovano di fronte a difficoltà pratiche che i difensori di questi metodi sembrano ignorare.[11] Questi metodi mentre richiedono logicamente una pianificazione generale, implicano il controllo di un tal numero di variabili da esser « sovrumani ». Ancora più grave è il fatto che trattano le questioni *politiche* come se fossero problemi *intellettuali* (« compiere la scelta fra le alternative dopo un attento e completo studio di tutti i possibili modi di agire e delle loro possibili conseguenze, e dopo una valutazione di queste conseguenze alla luce dei propri valori »).[12]

L'*incrementalismo frammentario* è presentato così come una strategia in grado di affrontare difficoltà di valutazione e di scelta di linea politica in un clima politico. Può essere adatto a situazioni nelle quali non si è risolto il conflitto di valori. Si presenta come un metodo largamente praticato. Le sue relazioni col pragmatismo e le sue probabili derivazioni da John Dewey sono acquisite. Si giustifica tenendo presente in particolare l'interconnessione di fatti e valori, si dice che rende impossibile la separazione come fasi separate dello studio dei fatti e della valutazione, e che l'informazione spesso non vale quel che costa.

L'incrementalismo frammentario punta su « piccoli cambiamenti », un punto non molto chiaro di una linea continua, che forse si identifica con cambiamenti non strutturali. Non si può facilmente far sorgere un cambiamento non incrementale, o grande, dalla pianificazione, rimanendo in armonia con i princìpi delle democrazie basate sul consenso. L'antitesi si supera fondando nel consenso e perseguendo politiche *migliorative, in serie,* ed *esplorative.* Per esempio ci si concentra sulle situazioni che la gente desidera migliorare, non sulla costruzione di intere utopie. Si cerca il consenso sulla azione che si deve iniziare, non sui princìpi ultimi. La ragione essenziale per la raccolta dell'informazione e per la valutazione del passo successivo da fare è il cambiamento incrementale di un dato « status quo », non vaghe condizioni del futuro. Anche le conseguenze delle varie proposte sono considerate solo in una visuale ristretta, evitando i valori centrali. Si considerano solo quegli obiettivi che sono raggiungibili con i mezzi presumibilmente a disposizione; si raccolgono solo quei dati che non sono nel complesso troppo costosi. I problemi sono trasformati nella loro definizione, via via che procede

---

[11] *Ibid.*, pag. 16; il corsivo è nostro.
[12] *Ibid.*, pag. 40. Gli autori chiamano *sinottico* il metodo generale.

la ricerca sui dati e sui valori. Si mette l'accento sui *mali* « che devono essere eliminati » più che sulle *mete* « verso le quali andare ». Misure disposte in sequenza (in serie), orientate al miglioramento, diventano cumulative (incrementali). Essendo tutte realistiche, la loro efficacia potenziale è maggiore.[13] Spesso si sceglie la « *sub-ottimizzazione* », cioè la soluzione di un problema a livello inferiore al posto di una strategia generale.[14]

Adoperando una terminologia un po' differente, William Peterson nota che la pianificazione deduttiva e ottimale spesso può essere generale, ma resta inefficace. Sostiene invece la pianificazione induttiva, il coordinamento settoriale e pragmatico delle politiche pubbliche.[15] John Friedman, mettendo l'accento sulle funzioni latenti della pianificazione, secondo l'esperienza che ne ha fatto in Venezuela, illustra la necessità di garantire che il grado di razionalità e generalità sia funzionale al contesto. Preferirebbe seguire un modello ottimale, adattandolo però alle necessità.[16] Non ne uscirebbe quindi un grosso piano, ma un « piano mobile », qualcosa « come una nuvola vagante », un « dialogo », un processo decisionale responsabile, più che una dottrina.

Quali suggerimenti se ne possono trarre per il nostro modello? In primo luogo bisognerebbe notare che Braybrooke e Lindblom non negano né i risultati limitati e insoddisfacenti di qualche esperimento di incrementalismo, né l'*esistenza* della valutazione sinottica. Altri riferiscono di situazioni in altri paesi nei quali, in certe circostanze e a certi livelli, la pianificazione generale, analitica, ambiziosa è stata intrapresa con successo, in certa misura. Sia Hagen che Waterston illustrano molti piani tanto generali che parziali, riportando sia i successi che i fallimenti che si sono avuti in molte parti del mondo, così come fa Tinbergen. Myrdal descrive tentativi di pianificazione generale in campo economico e sociale nei paesi in via di sviluppo. Altri notano che la così detta « sub-ottimizzazione » se è l'unica strategia permette la mancanza di coordinamento e può peggiorare la situazione generale. Nessuno di questi osservatori però cita gli insuccessi per sostenere che bisogna abbandonare gli sforzi diretti a raggiungere una pianificazione razionale onnicomprensiva, affermando piuttosto che la scelta del grado di generalità del piano dipende da tutto il complesso della situazione. Ruth Mack sostiene che, per pianificare in condizioni di incertezza, bisogna spesso abbracciare con la propria decisione la porzione più ampia possibile della realtà, così da

---

[13] *Ibid.*

[14] Lindblom, « The Science of "Muddling Through" ».

[15] William Peterson, « On Some Meanings of Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXII, n. 3 (May 1966), pagg. 130-142.

[16] Friedman, *op. cit.*, pp. 49-55 e 71.

comprendere le principali variabili che influiscono sul risultato.[17]

Nella pianificazione si sceglie il grado di ampiezza che troviamo fattibile politicamente e accettabile socialmente, proprio come facciamo per quanto riguarda la nota capacità di mettere assieme tutti gli elementi necessari ad una decisione razionale. Dobbiamo occuparci di variabili del tipo proposto da Meyerson e Banfield, da Dahl e dai suoi molti collaboratori, da Marris e Rein, e altri per decidere a un dato momento la profondità e l'estensione del cambiamento da considerare, quali elementi si debbono definire contestuali, quali limiti sono da accettare come fissi, quali strategie sono da ritenere principali. Questi, d'altronde, sono elementi della razionalità. Non costituiscono un abbandono della pianificazione razionale a favore della politica, ma, piuttosto l'*introduzione di alcune variabili politiche assieme alle altre poiché esse sono rilevanti per definire il compito del piano, scegliere le linee direttrici e programmare i dettagli del piano stesso.*

In breve, il nostro schema è in armonia con la maggior parte degli esempi dettagliati e dei dettami strategici dell'incrementalismo frammentario. Ci domandiamo se i diversi elementi debbono essere definiti una « strategia » a sé, perché ci pare evidente che il metodo della pianificazione razionale possa gradualmente sistematizzare le applicazioni e gli adattamenti messi assieme dai sostenitori dell'incrementalismo frammentario per farne utili componenti di un modello di pianificazione più completo. Ci troviamo a nostro agio e su di un terreno familiare quando passiamo in rassegna gli esempi addotti dagli incrementalisti, pur riconoscendo tuttavia i pericoli insiti nel fare passi troppo piccoli o sogni troppo limitati. Usando la terminologia di Roland Warren,[18] non vediamo nessuna necessità di supporre che la pianificazione razionale si svolga in un vuoto sociale e che, al momento opportuno, non approdi a metodi incrementali, grandi o piccoli.

La pianificazione infatti può essere « di sistemazione » o innovativa, orientata verso cambiamenti piccoli o grandi: spesso evita i problemi sociali delle strutture, ma talvolta li affronta; spesso è frustrata dal conflitto e dalla contrattazione politica, tuttavia talvolta riesce anche a comprendere, o a imbrigliare tali forze, a entrare in comunicazione con esse, ad annullarle o ad esprimerle. Può, e talvolta dovrebbe, essere ciò che Braybrooke e Lindblom chiamano pianificazione sinottica, mentre è di frequente — come lo sono

---

[17] V. Waterston, Hagen, Tinbergen, nei lavori già citati. V. anche Andrew Shonfiled, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965); e Gunnar Myrdal, *Asian Drama,* 3 volumi (New York: Twentieth Century Fund and Pantheon Brooks, edizione economica, 1968). Anche Ruth Mack, *op. cit.*

[18] Roland L. Watren, « The Impact of New Designs of Community Organization », *Child Welfare,* VLIV, n. 9 (November, 1965).

probabilmente molti degli esempi citati in questo volume — ciò che questi autori preferiscono denominare pianificazione « focalizzata », cioè un tentativo basato sull'imposizione di una struttura limitante che deriva da giudizi di importanza relativa, priorità e fattibilità.[19] Le distinzioni probabilmente non sono assolute, ma si situano su di una linea continua.

In un certo senso la pianificazione razionale assomiglia ad una organizzazione formale. Come il teorico e l'amministratore di questa può, e in realtà deve, riferirsi sistematicamente all' organizzazione informale, così il pianificatore deve sistematicamente tener conto e prendere provvedimenti nei riguardi dell'irrazionale, del politico, dell'incontrollabile. Così il pragmatismo è scientifico, e le cosiddette tecniche sinottiche sono in realtà pragmatiche e non rigidamente deduttive. Gli scienziati e i filosofi politici sostengono, più di quanto neghino, gli schemi razionali.[20] Come hanno notato numerosi scienziati sociali, il fatto che gli esperti siano trattati spesso come fossero gente che allestisce una vetrina e l'intelligenza come qualcosa cui si paga un omaggio puramente formale, non implica che non esistano delle circostanze nelle quali i fatti e la razionalità contano davvero. Sia Daniel Bell che Samuel Beer sostengono che l'*unica* caratteristica della nostra era, la « società post-industriale » è la misura in cui « le mete sono sempre meno stabilite dalle pressioni e dai gruppi di pressione di un tempo, e sempre più dalle indicazioni della scienza e della ricerca. L' accumularsi dell' informazione provoca l'intervento... ». Sempre di più, la teoria diventa il punto di partenza della innovazione sociale e politica: « Gli uomini cercano ora di anticipare il cambiamento, di misurare la direzione e l'impatto del suo corso, di controllarlo, e anche di modellarlo in vista di fini predeterminati ».[21]

---

[19] Braybrooke e Lindblom, *op. cit.*, pp. 42-45.

[20] V. Bertram M. Gross, « Planning as Crisis Management », Prefazione ad Akzin e Dror, *op. cit.* V. anche Melvin Webber, « The Role of Intelligence Systems in Urban-Systems Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, XXXI, n. 4 (november 1965), pp. 289-296.

[21] Samuel Beer, nel riassunto di Theodore H. Withe, in *Life*, 12 maggio 1967; e Daniel Bell, « Notes on the Post-Industrial Society (I) », *The Public Interest*, n. 6 (Winter 1967), pag. 25.

13

ORIZZONTI DELLA PIANIFICAZIONE SOCIALE *

Ovviamente la pianificazione non è sempre opportuna: tradizioni o preferenze, una situazione di crisi, mancanza di capacità, mancanza di elasticità nelle decisioni e il contesto socio-politico generale spesso la rendono superflua o non adatta al caso. Anche dove sarebbe necessario, tuttavia, spesso è impossibile pianificare: la mancanza di potere o di approvazione da parte dell'autorità, l'assenza di sufficiente consenso, la povertà delle risorse disponibili per la pianificazione o per la realizzazione dei piani, e la mancanza di un adeguato corredo di conoscenze la rendono spesso una semplice formalità. Inoltre anche se il contesto è favorevole e la pianificazione è realizzabile, quel che ne risulta non sarà necessariamente un piano generale. Il problema sta infatti nel fare piani abbastanza « generali » da venir incontro sia ai problemi del momento che alle possibilità di evoluzione della situazione. Infine, naturalmente, la pianificazione spesso fallisce: conoscenze limitate o errori di giudizio circa i problemi fondamentali, o provvedimenti inadeguati per collegare fra loro le varie fasi oppure ogni fase e i molti strumenti di realizzazione disponibili nell' universo della politica, dell' amministrazione e della finanza, possono minare alla base il complesso sul quale poggia la pianificazione, che si potrebbe immaginare come una serie di gradini che si sostengono l'un l'altro.

Tuttavia estendere la pianificazione rimane cosa desiderabile nonché inevitabile. La premessa è che « ... le idee sono indispensabili per mettere ordine nelle energie istituzionali ». Il comportamento organizzativo è sempre

---

* Nell'edizione originale questo capitolo costituisce la parte finale del II volume dell'opera di A. Kahn, intitolato *« Studies in Social Policy and Planning »* (« Studi di politica e pianificazione sociale ») contenente esemplificazioni che si riferiscono in particolare al contesto americano *(N.d.T.)*.

finalizzato. L'efficienza delle azioni non aumenta se si resta attaccati a una ideologia sui limiti della razionalità.[1] Il mondo delle istituzioni e dei programmi, che è un mondo specializzato, complesso, settoriale non può rinunciare alla razionalità. Anche le società relativamente ricche di denaro e mano d'opera non possono ignorare la necessità di compiere scelte ben meditate fra i bisogni che sono sempre in eccesso rispetto all'apparente ricchezza della società stessa. La disorganizzazione, la settorialità, la mancanza di coordinamento e la sconsideratezza causano lo spreco delle scarse risorse, allontanano una società dai suoi obiettivi, la distolgono dai suoi problemi e dalle questioni che esigono una soluzione. Una pianificazione anche assai modesta, il raggiungimento di obiettivi minimi, il tentare di realizzare la più fattibile fra alternative desiderabili ma limitate, l'affrontare i problemi e i temi maggiori uno alla volta, tutto può occasionalmente portare ad un progresso. Ma tali metodi urtandosi con la realtà dell'interdipendenza dei fenomeni, possono anche peggiorare le cose, o per lo meno sono inefficaci o inutilmente dispendiosi. Ci sono buoni motivi invece per considerare e spesso, se risulta conveniente, per sforzarsi di realizzare una pianificazione il più possibile generale.

Negli Stati Uniti almeno la differenza fra la pianificazione « incrementale » e quella generale è un fatto di quantità, non di qualità. Sono come stadi di una serie continua. Anche la pianificazione generale, o « sinottica », lascia alcune dimensioni senza regolarle, e si concentra particolarmente su segmenti, livelli, aree o problemi strategici in un dato contesto. Infatti solo se si crede nei mondi altamente centralizzati e governati dai « computers » di certa fantascienza ci si può aspettare che la società sia interamente pianificata a tutti i livelli e coordinata in tutte le sue interrelazioni.

Insomma, se l'uomo deve avere davvero i suoi fini, i suoi valori e i suoi ideali a indicargli la via, mentre sembra così spesso che solo l'opportunismo e la tecnologia lo guidino, bisogna creare e rafforzare uno strumento sociale per la scelta e progettazione cosciente e ragionata. Per questo si sostiene la necessità di estendere la pianificazione, malgrado tutta la sua complessità e i suoi limiti. Così la si motiva. Ma per questo anche rimane di gran valore lo impegno a strutturare la pianificazione in maniera da proteggere la sua natura democratica e da assicurare il suo sostegno ai valori e alle istituzioni.

Nello stesso tempo ci si deve sforzare di correggere la natura primitiva degli schemi di pianificazione disponibili, la mancanza di una metodologia

---

[1] George Barnett e Jack Otis, *Corporate Society and Education* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1967), p. 127; e Harold Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1967), XI.

ben codificata, la incertezza sui metodi di formazione dei pianificatori sociali. Inoltre, sebbene una data organizzazione per la pianificazione e chi lavora a fare il piano debbano per forza concentrarsi sul compito da svolgere, la situazione in cui si trova la pianificazione richiede si attui un continuo lavoro di base in genere per accumulare conoscenze derivanti dalla pratica, per portare avanti ricerche e per valutarne l'efficacia. Teoria, pratica, e formazione debbono coesistere.[2]

In tale prospettiva bisogna fronteggiare empiricamente anche i problemi posti dalla scienza politica. Dovrebbe esser possibile andare oltre nelle discussioni e stabilire se il lavoro per realizzare la pianificazione sinottica è, in effetti, sempre differenziabile nell'azione da quello per la pianificazione « incrementale », o se si possono identificare con punti noti su di una serie continua. E' realistico, inoltre, pensare di potere analizzare le attività di pianificazione in modo tale da fare luce sul problema del grado di generalità compatibile con un dato schema di variabili note? Le documentazioni incomplete e le opinioni radicate, anche se significative dal punto di vista della logica, non possono sostituire un metodo più sistematico per studiare la mole già considerevole di esperienze in materia di pianificazione.

Data l'attuale proliferazione dei tentativi diretti a studiare e applicare alla pianificazione, la « simulazione », la modellistica, la programmazione lineare, la ricerca operativa, e il PPBS (« *planning-programming-budgeting-system* ») collegandoli all'uso dei « computers », un'accurata documentazione

---

[2] Nello stesso tempo, si dovrebbe incoraggiare il lavoro di raccolta di:
a) casistica generale sulla pianificazione;
b) studi dei sottoprocessi e componenti della pianificazione;
c) studi di politica sociale;
d) studi sull'efficacia della pianificazione.

Per esempio: l'opera di Albert Waterston *Development Planning* (Baltimora: The Johns Hopkins Press, 1965) fu pubblicata dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Waterston ha pubblicato volumi in questa serie per la Banca Internazionale sul Marocco, Jugoslavia e Pakistan. La « Syracuse National Planning Series », a cura di Bertram M. Gross, include, fra l'altro, volumi sul Venezuela, Marocco, Tunisia, Tanganika, Israele, Messico, Gran Bretagna, Italia e Germania Occidentale. Everett E. Hagen in *Planning Economic Development* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1963), ha incluso nove studi condotti dal Centro Studi Internazionali del Massachusetts Institute of Technology. V. anche delle Nazioni Unite, *Planning for Balanced Social and Economic Development: Six Country Case Studies* (New York: 1964, E/CN.5/346/Rev. I). Altri tipi di casistica sono stati illustrati da Peter Marris e Martin Rein in *Dilemmas of Social Reform* (New York: Atherton Press, 1967); da Peter A. Rossi e Robert A. Dentler in *The Politics of Urban Renewal* (New York: The Free Press, 1961); da Martin Meyerson e Edward C. Banfield in *Politics, Planning and the Public Interest* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1955); da Aaron Wildavsky in *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964).

Altri esempi di studi di politica sociale attinenti a questo argomento sono stati indicati nel II volume di quest'opera, ai capitoli VI e VII, specialmente nelle citazioni.

casistica può pure contribuire a un primo chiarimento sul fatto se questi siano in realtà strumenti e tecniche di programmazione o piuttosto sistemi di pianificazione alternativi. Le applicazioni erano in complesso troppo agli inizi e i risultati troppo scarsi durante il periodo di preparazione del presente lavoro per permettere di generalizzare con una certa sicurezza.

Entro i parametri definiti da una parte dai limiti delle sue conoscenze e capacità, dall'altra dall'opportunità e possibilità di realizzare il suo intervento il pianificatore trova lo stesso un vasto campo di azione possibile, nel quale la pianificazione appare sia desiderabile che fattibile: e spesso patrocina lui stesso la causa della pianificazione e cerca di valorizzare al massimo la considerazione per la propria attività. E poiché la pianificazione si effettua in molti diversi contesti, spesso egli può lavorare in situazioni in cui le sue preferenze e i suoi scopi gli servono davvero da linee direttrici, per il fatto che coincidono con quelli di chi lo utilizza e dà l'approvazione formale al suo lavoro. La pianificazione, lo ripetiamo, è un' attività normativa e non un'« ingegneria sociale » esente da valori.

Detto questo, non si debbono ignorare gli ostacoli istituzionali che si oppongono alla pianificazione sociale negli Stati Uniti: la dispersione di autorità fra i dipartimenti federali e la mancanza di uno strumento nazionale generale per la pianificazione del settore interno che dovrebbe essere situato nel potere esecutivo dello Stato; la necessità di definire di nuovo uno schema di relazioni fra i livelli federali, statali e locali e una suddivisione del carico fiscale più intonata ai problemi e ai bisogni attuali; la difficoltà di combattere i pregiudizi contro la pianificazione presenti nella morale comune e nel cosiddetto « buon senso ». Per fare un esempio, troviamo sempre di più in campo sociale la pianificazione « per settori » o « sfaccettata » (per usare i termini delle Nazioni Unite), mentre i problemi di fondo della politica sociale e delle interrelazioni fra i settori rimangono non risolti. Questa situazione costa un prezzo molto alto in parecchi campi.

Il difensore della pianificazione sociale impara presto che propugnare la necessità di attuare sforzi per la pianificazione più generalizzati e meglio collegati al loro interno lo costringe a riesaminare continuamente il concetto di « sociale », come il termine viene usato nella pianificazione sociale, e a separare continuamente la pianificazione sociale da quella economica. Si può definire l'universo del sociale in termini semplici, pragmatici, operativi, come tutto ciò che non è « acquistato per diritto di prelazione » da coloro che devono determinare la politica economica o del territorio, o che non gli viene attribuito, è tutto ciò che non rientra chiaramente nel campo della protezione e difesa interne o esterne. Oppure si può insistere su una definizione che veda l'azione sociale, e quindi la pianificazione sociale, come qualcosa che comprende tutti i tentativi che si fanno in una società per realizzare un

minimo garantito di risorse disponibili per lo sviluppo e la vita degli individui e dei gruppi, e per attuare i fini e le aspirazioni della società stessa per i propri membri: e tutto ciò attraverso meccanismi che assegnano i diritti di consumo con criteri che non sono di mercato. Entrambi i modi per definire il « sociale », considerandolo in un contesto generale e in una prospettiva nazionale, autorizzano a prevedere che vi sarà un'estensione e un rafforzamento della pianificazione sociale. Il problema dei parametri è immediato e pertinente.

Bisogna includere altri campi nella competenza del pianificatore sociale: ad esempio i trasporti e la politica tariffaria? La pianificazione sociale deve sviluppare di più strutture e strumenti propri: ad esempio indicatori sociali e un Comitato di Consulenti, per quanto riguarda gli Stati Uniti? Oppure la prospettiva dovrebbe essere quella di una pianificazione rafforzata, integrata, generale con una forte componente sociale?

Parecchie di queste questioni verranno introdotte in quest'ultimo capitolo e verranno prospettate delle possibili risposte. Paradossalmente è negli sforzi — anche se spesso falliti — di creare sistemi di pianificazione nei paesi meno sviluppati del mondo che troviamo un cumulo di esperienze e una formulazione dei problemi utili anche per mettere a punto le scelte delle regioni più industrializzate. Per questo motivo e perché i problemi dei paesi sottosviluppati sono, di per sé, di basilare importanza e di considerevole interesse, ci volgeremo ora a considerarli.

LA PIANIFICAZIONE PER LO SVILUPPO DEI PAESI POVERI

La società affluente o « post-affluente » che ha la capacità industriale di raggiungere adeguati livelli di produzione e perciò può concentrarsi su finalità di distribuzione del proprio prodotto e di autorealizzazione da parte dei propri membri, finisce col vedere che la sola crescita economica è un fine limitato per l'essere umano. Si cercano quindi dei modi per espandere e rendere più efficaci i piani nel settore sociale, e nello stesso tempo di introdurre ciò che tradizionalmente si considerava di pertinenza del sociale in politiche solitamente definite come attinenti all'economia o all'assetto del territorio o alla politica « tout-court ». I problemi e le crisi sociali continuano ad essere i principali punti di partenza e la crescita economica ha ancora un suo peso; ma nel fare piani si cerca anche di tener conto in certa misura dei valori umani fondamentali. I piani sono concepiti in funzione delle aspirazioni, e non meramente della risoluzione dei problemi.

La nazione nuova, la regione povera o il « paese in via di sviluppo », si trovano a dover fronteggiare una serie di fattori abbastanza differenti. I loro livelli di produzione e di consumo sono in genere talmente al disotto

del minimo necessario che l'esistenza giornaliera è per la maggioranza della popolazione una continua lotta. Capacità, educazione e tecnologia sono disperatamente carenti dal lato dell'offerta. Solo più denaro, più nutrizione, più produzione, sembra, sono in grado di apportare cambiamenti significativi. Come possono considerare il ruolo della pianificazione sociale tali paesi?

Molti paesi « in via di sviluppo » tentano in realtà di pianificare. Notiamo con Seymour Martin Lipset che i nuovi Stati, proprio perché mancano in genere dei mezzi per una rapida e spontanea crescita economica, tendono a introdurre subito alcune misure di pianificazione governativa su larga scala e di intervento diretto dello Stato nell'economia.

Anche se spesso lo si spiega chiamandolo « socialismo », la realtà più profonda può essere invece che i nuovi Stati devono « dimostrare efficienza nei confronti dei vari gruppi nell'organizzazione statuale, e affermare il loro " status " di nazioni di fronte al mondo esterno ».[3]

Per di più, dato che solo una forte spinta che sia coordinata può aver successo, la pianificazione nei paesi in via di sviluppo tende ad assumere vaste proporzioni, rivolgendosi sia alla sfera sociale che a quella economica. Veramente, come dice Gunnar Myrdal, l'affidarsi a un intervento coordinato e generale dello Stato è più caratteristico di tali paesi che di quelli sviluppati.[4]

Questo argomento ha una lunga storia, ma la maggior parte del lavoro intensivo in questa direzione è stato svolto a partire dalla Seconda Guerra Mondiale. Il periodo ebbe inizio con una grande spinta verso l'industrializzazione. L'idea di fondo era che i paesi sottosviluppati e più poveri sarebbero entrati nell'economia del ventesimo secolo con investimenti di capitale su larga scala e la modernizzazione, cose che avrebbero messo in moto lo sviluppo economico, e che a questo avrebbe fatto seguito un miglioramento nelle condizioni economiche e sociali.[5] Inizialmente alcune delle conseguenze

---

[3] Seymour Martin Lipset, *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963), p. 46.

[4] Gunnar Myrdal, *Asian Drama,* 3 volumi (New York: Twentieth Century Fund and Pantheon Books - edizione economica, 1968). V. specialmente III, Appendix 2, « Elements in a Theory of Planning for Development », pp. 1896-1923. Naturalmente, anche i paesi comunisti hanno compiuto tentativi di pianificazione generale in tutti i campi. Myrdal si batte contro le brutte imitazioni dell'Occidente e dei comunisti fatte da alcuni « governi molli » dell'Asia, ribadendo l'importanza della « disciplina sociale ». *Ivi,* p. 895. Sebbene i paesi in via di sviluppo siano spesso « Stati molli », che non riescono ad attuare un vero e proprio processo di pianificazione, l'esperienza acquistata con tale pianificazione per teorizzare in che consista il sociale e il suo ruolo, fornisce un apprezzabile punto di riferimento per studiare le possibili direzioni di sviluppo della pianificazione sociale in America.

[5] Più diffusamente v.: United Nations *Report on the World Social Situation* (New York, 1961) specialmente il Cap. II « The Interrelation of Social and Economic Development and the Problem of Balance ».

indesiderabili della spinta all'investimento di capitali nell'industria furono viste come mali inevitabili. Cioè furono viste nello stesso modo con cui le si considerava nelle società del diciannovesimo secolo: ci si aspetta (e in una società umana si tenta di porvi rimedio) che vi siano condizioni di lavoro malsane, bassi salari, lavoro minorile, disordine nella vita familiare, affollamento nelle abitazioni, la piaga dei tuguri e delle baracche e della delinquenza.[6] Questo punto di vista rivelò presto i suoi limiti, perché lo sviluppo economico fu bloccato, impedito, o reso disordinatamente costoso dagli « ostacoli » sociali, e risultò evidente che si sarebbe potuto fare qualcosa.

Ostacoli

Come riporta un'analisi delle Nazioni Unite,[7] questi « blocchi stradali » possono classificarsi in:

Fattori demografici. L'evoluzione di struttura della popolazione (distribuzione delle età), la densità, la collocazione geografica — rispetto allo stato in cui sono all'inizio dell'industrializzazione — possono mettere la crescita della popolazione all'attivo o al passivo dal punto di vista della pianificazione economica. La dimensione in termini assoluti della popolazione può limitare i tipi di sviluppo industriale possibili per un dato paese. Il « trend » (tendenza ascensionale) della crescita economica può essere cancellato da una rapida crescita della popolazione.

Nei primi tentativi di dar seguito a tali intuizioni, ci furono scoraggiamenti (i tassi di mortalità si riducono molto più facilmente e rapidamente dei tassi di natalità), sforzi di comprensione (quali erano in conclusione gli schemi di sviluppo demografico?) e quindi si tenne conto dei fattori demografici nella pianificazione (proiezioni realistiche). Più recentemente si sono lanciati interventi su larga scala (controllo e pianificazione delle nascite).

Fattori istituzionali. Mentre la politica demografica era tabù in molti paesi e organismi internazionali negli anni immediatamente successivi alla guerra — solo per assegnarle poi un ruolo centrale, quando il suo carattere dominante nella strategia dello sviluppo fu messo in drammatica evidenza all'inizio degli anni sessanta — le strozzature allo sviluppo causate da « fattori istituzionali » furono presto riconosciute, e molti dei primi programmi sociali rappresentarono uno sforzo per porre un rimedio a tali deficenze.

Robert L. Heilbroner sostiene infatti che lo sviluppo economico in primo

---

[6] *Ivi*, p. 24.

[7] *Ivi*, pp. 25-30. Per esempi, approfondimenti e dettagli statistici, vedi anche Robert L. Heilbroner, *The Great Ascent* (New York: Harper & Row, 1963, Torchbook paper edition), Cap. II, III.

luogo è un processo politico e sociale piuttosto che economico. Il tipo di sviluppo economico ricercato attualmente dipende dal fatto che esiste una società in cui la ricchezza si può accumulare, e i redditi e l'occupazione possono crescere progressivamente. Lo sviluppo si effettua soltanto se sostenuto da istituzioni sociali e dalle abitudini e capacità dei singoli individui. In questo senso molta parte dello sviluppo è pre-economico e si interessa soprattutto di creare certe disposizioni interiori nella gente e formare le strutture istituzionali necessarie. Potenti energie sociali e politiche, spesso di natura rivoluzionaria, devono essere mobilitate per sostenere il processo di cambiamento.[8]

Sebbene sia difficile fornirne una prova rigorosa, si riconosce ampiamente che l'industrializzazione richiede, per avere successo, anche un notevole incremento delle componenti di razionalità e pensiero scientifico, di preparazione culturale per il « lavoro di routine » e il « controllo di qualità », una considerevole mobilità sociale e geografica della popolazione, lo spostamento da quello che i sociologi chiamano « status per attribuzione » allo « status per realizzazione »[9] e da una società di status in genere a una società contrattuale.[10] Il cambiamento economico è in realtà una « grande trasformazione » e « non è tanto un riflesso della natura, quanto degli atteggiamenti e delle istituzioni umane ».[11]

In generale, tali transizioni sono facilitate da o sono la causa della sparizione di

> « più ampie istituzioni basate su legami di sangue veri o presunti, come i sistemi di classe e quelli tribali, con le loro molteplici funzioni politiche, sociali ed economiche... Perché... in genere, ai più alti livelli dello sviluppo economico la famiglia tende a diventare più piccola, più mobile, senza funzioni economiche di produzione e senza diverse altre funzioni che vengono assunte da istituzioni educative, legali, di polizia e di assistenza dello Stato; e rimane invece un'unità di consumo, mentre vengono ancor più sottolineati i legami e le funzioni psicologiche ed emozionali a misura che diminuiscono o scompaiono altri legami o funzioni ».[12]

Le strategie sociali messe in atto dopo la seconda guerra mondiale per

---

[8] Heilbroner, *op. cit.*, pp. 1-20. V. anche José Medina Eschavarría, « Economic Development in Latin America: Sociological Considerations » (New York: United Nations Economic and Social Council, 1963, E/CN.12/646, ciclostilato). Infine, per esempi e altre fonti, vedi Waterston, *Development Planning.*

[9] Irving Louis Horowitz, *Three Worlds of Development* (New York: Oxford University Press, 1966), critica questa impostazione. V. specialmente p. 1, 46. V. anche Wilbert E. Moore, *Social Change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963, edizione economica).

[10] *Report on the World Social Situation,* 1961.

[11] Heilbroner, *op. cit.*, p. 36.

[12] *Report on the World Social Situation,* 1961, p. 27.

affrontare i fattori istituzionali che bloccavano lo sviluppo economico erano di due tipi. In primo luogo si stimolarono o facilitarono certi cambiamenti istituzionali necessari. Riforme fondiarie, collettivizzazione dell' agricoltura, legislazione sui diritti delle donne, facilitazioni per il compimento degli studi, furono introdotte come misure strategiche la cui applicazione aveva un effetto a onde concentriche nel produrre pre-condizioni istituzionali indispensabili al successo delle nuove intraprese economiche. Secondariamente uno studio più attento dell'esperienza europea ed americana in materia di industrializzazione e la valutazione dei successi « spontanei » di alcuni paesi in via di sviluppo misero in forse le formule semplicistiche relative al supporto istituzionale necessario per l'industrializzazione. C'erano forse delle alternative. In particolare, per esempio, cominciarono degli esperimenti per utilizzare la « famiglia estesa », cioè il gruppo formato da vari membri legati da vincoli di parentela, come gruppi di lavoro o come base per un'industria domestica. Gli incentivi di gruppo sembravano funzionare là dove l' iniziativa individuale non si era ancora sviluppata.[13]

Fattori individuali. Esiste una vasta letteratura anche se non conclusiva sulle relazioni fra l'etica protestante di cui alcune tendenze divennero importanti in tutte le maggiori religioni occidentali) e la nascita del capitalismo. Sebbene il dibattito circa la direzione di tale rapporto di causalità non sia stato risolto, i pianificatori sociali fecero presto a notare, negli anni cinquanta, in che misura i programmi venivano ostacolati da una manodopera i cui membri mancavano delle attitudini e delle motivazioni « imprenditoriali » giudicate necessarie per una rapida crescita economica.[14]

In molti paesi disperatamente bisognosi di investimenti di capitale, di iniziativa, di volontà di assumere rischi e di nuove imprese, i ricchi continuavano ad investire i loro capitali nella proprietà terriera o all'estero. Quando la classe mercantile investiva in patria, lo faceva in proprietà immobiliari, in beni speculativi o nel prestito più spesso che in costosi impianti manifatturieri in vista di guadagni a lungo termine. I più poveri sembravano avere una prospettiva temporale limitata, lavorando per i loro bisogni immediati e non essendo capaci di gestire investimenti a più lungo termine per lo sviluppo del loro patrimonio di conoscenze o per l'accumulazione di una limitata quantità di surplus che avrebbe aumentato le alternative a loro disposizione.

---

13 Per esempio, cfr. Horowitz, *op. cit.*, p. 319.

14 Non discutiamo ipotesi biofisiologiche, teorie sull'emigrazione, e diverse asserzioni di carattere genetico. Queste non rientrano nelle giustificazioni razionali della pianificazione qui delineate. Un'eccezione notevole è la reazione dei pianificatori di molti paesi di fronte alla consapevolezza che i problemi della nutrizione limitano la partecipazione piena in molte funzioni attive.

Sebbene si siano fatti alcuni sforzi per affrontare i problemi che derivano da atteggiamenti e schemi motivazionali contrari allo sviluppo, l'attenzione maggiore è stata posta sui deficit di istruzione nel modo di correggerli. Si è fatta l'ipotesi che lo sviluppo delle competenze richieste avrebbe creato dei processi economici che di per se stessi avrebbero messo in moto i necessari sistemi motivazionali e i supporti istituzionali nel contesto di una data società. Così i programmi per l'addestramento per l'acquisizione di capacità, nel senso più ampio, possono essere effettivamente una misura di intervento sociale.

L'INVESTIMENTO IN RISORSE UMANE

Per lungo tempo quasi ovunque, e in molti luoghi ancora adesso, la pianificazione sociale che si giudicava necessario complemento di quella economica, veniva giustificata in relazione al bisogno di superare ostacoli o « strozzature » alla crescita economica del tipo di quelle che si è detto. Pochi politici o studiosi mettono oggi in discussione l'utilità di questa formulazione, ma si discute se questa è la principale considerazione da fare o se una società può permettersi di ignorarne altre altrettanto importanti. La concezione del ruolo dei fattori sociali per lo sviluppo ha infatti continuato a crescere durante gli anni cinquanta e sessanta.

La triste lezione dei fallimenti — lo spreco e la scarsa redditività degli investimenti di capitali — spinsero gruppi di esperti di vari paesi a suggerire che non si deve pensare solamente a superare gli ostacoli allo sviluppo economico, per mezzo delle misure sociali. E' stata proposta la nozione alternativa di « investimento in capitale umano ». Come dice Gunnar Myrdal, « ... I paesi poveri... danno troppo poca importanza al bisogno di investimenti produttivi in esseri umani, e prestano troppo poca attenzione al bisogno di aumentare l'efficienza della forza-lavoro ». Simon Kuznets si è espresso con chiarezza su tale punto: « ... La chiave non sta nella dotazione fisica di impianti e macchinari, bensì in gran parte nel capitale investito in esseri umani e nell'intera struttura sociale ed economica che condiziona l'uso di impianti e macchinari ». E più in particolare nei termini usati da Charles P. Kindleberger: « ... Non c'è dubbio o quasi che l'investimento nei trasporti, nelle comunicazioni e nell'educazione ha molto a che fare coi mutamenti che avvengono nelle persone, il che è probabilmente l'elemento critico del processo di sviluppo ».[15]

---

[15] Per tutte le citazioni, *Report on the World Social Situation*, 1961, nota 31. V. anche, « Social Development Planning » United Nations, *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, XIV, n. 2 (September, 1963), p. 3. Le recenti riserve di Myrdal su tale prospettiva rispetto ai paesi in via di sviluppo sono descritte in *Asian Drama*, I, pp. 16-20.

La prospettiva dell'investimento umano nei riguardi del rapporto fra elementi sociali ed economici dello sviluppo ha acquistato molta importanza [16] e talvolta viene ampliata fino a comprendere tutti gli investimenti di carattere sociale. Il lavoro fatto per dimostrare empiricamente che certi intangibili « fattori umani sono importanti quanto quelli tangibili di capitale per la crescita economica, e assai più importanti di alcuni tipi di investimento di capitale... » ha avuto notevoli effetti. Soprattutto è servito a indebolire la distinzione di vecchia data tra gli investimenti di capitale come promotori di crescita economica e le spese sociali come « consumo » che distoglie risorse dallo sviluppo.[17]

Come è stato notato da varie fonti, e sottolineato dal « Rapporto sulla situazione sociale nel mondo » delle Nazioni Unite del 1961, che fece il punto delle opinioni in materia, riconoscere l'importanza dell'investimento umano non è la stessa cosa che avere delle indicazioni precise per pianificarlo. Resta da affrontare la questione di quali programmi e risorse particolari, in favore di chi, capaci di trasmettere abilità e disposizioni di che genere, garantiranno con successo gli atteggiamenti, le conoscenze e le capacità necessarie per soddisfare le esigenze sociali di un processo di sviluppo totale.

Le organizzazioni, le istituzioni, e i ministeri incaricati specificamente di mettere in opera i programmi di investimento umano e sociale, dopo tutto sono impegnati anche a perseguire altri obiettivi. Alcuni cercano di facilitare gli sforzi che l'individuo compie per esprimere pienamente se stesso, per progredire, per essere libero di muoversi. Altri esprimono un impegno sociale profondamente radicato o di carità o di giustizia sociale. Tutti riflettono quel normale voler conservare certi limiti e quell'interesse a proteggersi che sono propri delle professioni e delle burocrazie.

La risposta al concetto di investimento è ulteriormente complicata dagli evidenti e ovvi problemi di gradualità e scelta del tempo. E' chiaro a tutti gli interessati, per adoperare un esempio citato spesso, che un programma sanitario ben congegnato nel tempo migliora il rifornimento della forza-lavoro che può essere necessaria ma può anche creare un sovrappiù di tale forza-lavoro in un paese sottoposto a pressione demografica e con una crescita economica lenta. Un investimento nell'istruzione superiore sfasato nel tempo può creare una forza-lavoro ben educata e inutilizzabile, il che risulta politicamente al passivo.

---

[16] Un nuovo *Journal of Human Resources* (« Rivista delle risorse umane ») ha per esempio cominciato ad esser pubblicato dall'Università del Wisconsin nel 1966.

[17] *Report on the World Social Situation*, 1961, p. 31.

Sviluppo integrato e bilanciato

Quando le difficoltà inerenti alla sostanza del problema — in che tipo di risorse investire, quando, come e in chi — si uniscono agli ostacoli organizzativi, il risultato si allontana assai dalla situazione ideale progettata negli studi sugli investimenti. Veramente tali studi sono spesso impostati per offrire ai privati [18] una misura di valutazione del rendimento ottenuto dagli investimenti fatti ben più che per fornire una guida ai paesi o a gruppi di popolazione per il futuro. La difficoltà di specificare e di utilizzare il concetto di investimento, l'incertezza dei risultati, e le ambiguità da parte di coloro che in qualche maniera sono più convinti del significato e dei risultati dell'investimento nel senso economico più tradizionale, hanno portato a continue ricerche per poter definire la questione in maniera nuova.

Queste considerazioni hanno portato a pensare il problema dello sviluppo sociale ed economico secondo nuovi schemi. Si comincia col fatto che l'attività e la pianificazione economica impongono certe *necessità:* programmi sanitari, addestramento professionale, abitazioni, ecc. Tuttavia nessun paese è privo di *norme* in queste materie, norme che vanno al di là dei limiti strettamente funzionali per toccare il dominio della cosiddetta giustizia sociale. Certi programmi sociali sono tenuti in alta considerazione di per sé, sia che rappresentino o meno un appoggio immediatamente necessario allo sviluppo economico: sono questi i tentativi che si fanno per allungare la durata media della vita, per arricchire l'esistenza individuale, per alleviare il dolore. Secondo le parole di una recente analisi dell'America Latina: « Nessun popolo è tanto povero da esser disposto a fare solo le cose che si può permettere rispetto a un ordine di priorità utilitaristico ».[19]

In effetti alcuni degli ideali di giustizia sociale che si sono sviluppati nei paesi occidentali che furono i primi ad industrializzarsi sono diventati internazionali: c'è un « effetto di dimostrazione ». A differenza del Nord America e dell'Europa Occidentale che hanno introdotto la legislazione sulle condizioni di lavoro, la sicurezza sociale, e l'assistenza familiare solo dopo che lo sviluppo industriale si era più o meno solidamente impiantato, i paesi in via di sviluppo adottano subito tali misure per ragioni di giustizia. Si fondano sull'esperienza altrui per determinare che *tipo* di abitazioni si debbano fornire, *quanto istruiti* debbano essere gli operai, che *tasso* di infortuni sia tollerabile, e che *livelli* di salute siano desiderabili, per esempio.

---

[18] Vedi, a es., Gary S. Becker, *Human Capital* (New York: Columbia University Press, 1964).

[19] « Social Development and Social Planning: A Survey of Conceptual and Practical Problems in Latin America », United Nations, *Economic Bulletin for Latin America,* XI, n. 1 (April, 1966), p. 70.

Il « *Report on the World Social Situation* » (« Rapporto sulla situazione sociale nel mondo ») del 1961, suggerisce il concetto di « necessità reciproche » per giungere alla conclusione che: a) i programmi « socialmente » motivati non possono essere realizzati a meno che non vi siano certe condizioni necessarie di produzione e di ricchezza; b) le strozzature di un certo settore, se ignorate, possono rivelarsi un ostacolo insormontabile all'applicazione di piani economici. In più: c) certi « consumi » motivati da ragioni di giustizia sociale o di pressione politica, se non da un'analisi razionale, possono in realtà aumentare la capacità produttiva della forza-lavoro.[20] La pianificazione dello sviluppo si preoccupa delle complementarietà di queste necessità reciproche dal punto di vista economico e da quello sociale. In certo modo si può pensare a un processo di « bilanciamento ».[21] L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è ripetutamente richiamata al processo di « sviluppo economico e sociale bilanciato », a quanto pare in questo senso piuttosto che nel significato strettamente economico. Il tema del bilanciamento permeava la maggior parte delle dichiarazioni e raccomandazioni quando le Nazioni Unite dettero agli anni sessanta il nome di « Decade dello sviluppo ». Niente di questo, tuttavia, risolve tutte le questioni o specifica tutti i procedimenti.

Esaminando le esperienze fatte anche nei paesi più pianificati si vede che certamente non basta un *impegno formale* a realizzare tale « bilanciamento ».[22] I paesi in via di sviluppo si trovano a dover fronteggiare problemi drammatici ed estremi: i diplomati della scuola secondaria possono non trovarsi meglio dei coetanei che non sono andati a scuola, perché la crescita economica non ha saputo creare maggiori occasioni di lavoro per le persone con un certo grado di istruzione; le popolazioni che richiedono un'alimentazione più appropriata se hanno da fare lavori fisici più gravosi, per esempio nell'industria pesante, non possono essere ben nutrite — o non possono esserlo a prezzi ragionevoli — perché il settore agricolo non ha tenuto il passo con lo sviluppo.

Il dilemma consiste essenzialmente nel modo di combinare un bilanciamento ben programmato e accuratamente applicato, con la constatazione di fatto che alcuni programmi sociali saranno lanciati, siano o no sensati dal punto di vista economico, e altri, benché razionali, ristagneranno per ragioni politiche, sociali, culturali. Nello stesso tempo che il pianificatore lotta con queste forze esterne, deve anche tener conto delle limitazioni interne. Le

---

[20] Myrdal, *Asian Drama*, III, Appendice 2.

[21] « Social Development and Social Planning... », p. 35.

[22] Il concetto di bilanciamento presenta difficoltà tecniche dal punto di vista della economia, secondo G. Myrdal, ma ciò non ha rilevanza qui. Myrdal, *Asian Drama*, III, pp. 1932-1937.

proiezioni sono imperfette, i dati dell'analisi costi-benefici sono difficili da calcolare, le ipotesi sul comportamento o sulle prestazioni delle persone sono solo approssimative. Anche dove si ha mano libera per tentare un accurato bilanciamento, i risultati sono mere, rozze approssimazioni di un modello razionale.

In effetti, si ritrova qui il problema di tutte le pianificazioni sociali: la componente razionale è sotto controllo solo parzialmente e, anche quando è ragionevolmente precisa, non rende conto di tutto quanto succede. Il pianificatore non può aspettarsi di raggiungere la perfezione. Continua il suo lavoro, tuttavia, se i risultati sono migliori con lui che senza di lui. Si sforza di fare un lavoro tecnicamente migliore cercando le approvazioni e il patrocinio organizzativi che collocheranno il suo lavoro nel contesto più opportuno. Non dimentica mai che nello sviluppo generale sono le considerazioni politiche nazionali e internazionali, nel senso più ampio, che daranno la sanzione ufficiale al suo lavoro e definiranno l'uso che se ne farà. Un piano in fin dei conti deve diventare una piattaforma politica o un programma.

Come si possono integrare le molte linee di concettualizzazione riassunte brevemente sopra, così da raggiungere uno schema utile per pianificare lo sviluppo? E' chiaro che il *sistema* al quale ci si rivolge non deve essere il settore sociale o lo sviluppo economico da soli; tutti i resoconti di sprechi e fallimenti documentano che sono state ignorate o sottovalutate queste dimensioni. Il sistema da pianificare, quindi, è la società dei paesi in via di sviluppo. L'obiettivo non è la crescita economica da sola o i programmi sociali da soli, ma piuttosto lo *sviluppo*. Lo sviluppo viene utilmente definito come « crescita più cambiamento »[23] o « crescita e cambiamento di elementi sociali ed economici nella Società-Economia »[24] e include dimensioni economiche, politiche e sociali.

In breve, impegnato nella pianificazione e nel bilanciamento, il paese in via di sviluppo cerca un sistema di pianificazione integrato. A differenza dei paesi industrialmente avanzati, non c'è nessuna ragione perché i paesi in via di sviluppo lancino programmi di pianificazione economica e sociale senza preoccuparsi della correlazione fra di loro e affrontino il problema più tardi. Questo non significa tuttavia che in un processo di pianificazione, il quale deve includere dimensioni sia economiche che sociali, non ci sia bisogno di specialisti in ogni singolo campo, diretti da un gruppo centrale

---

[23] « Social Development and Social Planning ».

[24] United Nations Research Institute for Social Development, *Social and Economic Factors in Development*, Report n. 3 (Geneva, 1966), p. 14. La formulazione originale è in United Nations, *The United Nations Development Decade, Proposals for Action* (New York, 1962).

di pianificazione. L'esperienza insegna che le dimensioni sociali sono sottovalutate o trattate malamente se sono affidate solo alla cura dei pianificatori economici.

Il punto importante quando si fissa l'obiettivo nello *sviluppo* (crescita più cambiamento) sta nel riconoscere che la crescita e il cambiamento richiedono davvero l'interconnessione delle dimensioni sia economiche che sociali, che la crescita economica di per sé non è mai un'adeguata formulazione dell'obiettivo, e che la valutazione fatta da una società circa le proprie realtà generali in termini di politica e di risorse, e le sue preferenze, sono molto rilevanti rispetto alle configurazioni specifiche dello sviluppo che ne risultano.[25] La questione si pone allora così: « Che specie di società pensiamo di poter diventare, e desideriamo diventare, date le nostre risorse, le nostre potenzialità, la nostra situazione politica, le nostre motivazioni? ».[26]

ASPETTI SOCIALI E PREOCCUPAZIONI SOCIALI

Così l'esperienza della pianificazione per lo sviluppo non offre risposte definitive, ma rende evidente che non si può tralasciare la pianificazione sociale, e che separarla artificialmente dagli altri tipi di pianificazione è poco raccomandabile. Da ciò derivano, come si è notato, parecchie conseguenze.

---

[25] Per parecchi esempi di vari paesi v. Hagen, *op. cit.*, o la University of Syracuse National Planning Series, a cura di Bertram M. Gross.

[26] Storicamente è probabile che i pianificatori animati da tali preoccupazioni abbiano continuato a ispirarsi per la definizione dell'obiettivo del settore sociale a tre punti cardine:

Primo, c'è il problema del *minimo sociale* attualmente richiesto dal sistema sociopolitico e dai suoi valori, un minimo che dev'esser perseguito, ci sia o no una giustificazione in termini di razionalità economica. (Bisogna garantire a tutti l'educazione primaria, eliminare le epidemie, e far sì che la gente non dorma più per le strade?).

Secondo, ci sono le *strozzature sociali* che impediscono il raggiungimento degli obiettivi generali progettati, e a cui bisogna rivolgersi fin dall'inizio. Con l'accento sul controllo delle nascite e l'istruzione, questo punto di vista è esemplificato da: Committee for Economic Development, *How Low-Income Countries Can Advance their Own Growth* (New York, 1966).

Terzo, ci sono *le componenti sociali degli obiettivi di sviluppo* che non fanno parte del minimo nel senso di esser considerate necessarie alla sopravvivenza, nè come rimedi alle strozzature della crescita economica, ma che sono parte integrante degli obiettivi di sviluppo tanto quanto l'aumento del prodotto nazionale lordo. Per una prima, pionieristica formulazione da parte delle Nazioni Unite, vedi D.V. McGranahan, « Problems of Target-Setting in Planning for the Needs of Children » in *Planning for the Needs of Children in Developing Countries* a cura di Herman D. Stein (New York: United Nation Children's Fund, 1965), pp. 176-184; o United Nations Economic and Social Council, « Methods of Determining Social Allocations », (New York, 1965, E/CN.5/387, ciclostilato).

I paesi occidentali, industrializzati e urbanizzati, esempio principale dei quali sono gli Stati Uniti, sentono anch'essi il bisogno di rafforzare la pianificazione sociale; ma il settore sociale è più spesso considerato autonomo, o almeno semi-autonomo, a meno che si possa sostenere energicamente la necessità di usare il metodo integrato basandosi su esperienze fatte apposta. L'integrazione della pianificazione economica con quella territoriale e quella sociale, se si verifica, sarà più esitante e meno completa. Sebbene sia in certo modo strana, dato l'impegno « a priori » degli Stati Uniti verso la razionalità e la modernizzazione, la riluttanza a creare un sistema unitario di pianificazione non è difficile da capire.

L'industrializzazione di base negli Stati Uniti avvenne secondo un ritmo troppo lento per i paesi che sono oggi in via di sviluppo, e a un costo sociale per loro intollerabile, in un'epoca in cui l'intervento del governo nella scala in cui avviene oggi era inconcepibile. Non abbiamo avuto il vantaggio di programmi sociali estensivi di crescita bilanciata. Ma possediamo un grande sistema industriale moderno, che in parte già pianifica per sé e in relazione al governo, e ancor più pianificherà in futuro. C'è anche una notevole tradizione di pianificazione territoriale e urbanistica, che è separata da quella economica, e che solo recentemente si è preoccupata di informarsi in senso completo delle questioni sociali. I programmi del settore sociale si espandono, ma l'apparato della pianificazione sociale rimane modesto e frammentario. Alcuni vorrebbero che si limitasse ai maggiori problemi sociali, altri a coordinare le misure necessarie. Molti americani temono che una pianificazione sociale ben sviluppata opererà un grande cambiamento qualitativo nella società.

I fautori di una migliore pianificazione sociale devono prendere il loro posto come fossero quasi gli ultimi arrivati e farsi strada in tale contesto. I problemi sociali creano una certa sensazione di urgenza circa la pianificazione sociale, ma la dinamica non tocca lo sviluppo economico o la condizione politica, elementi catalizzatori nei paesi sottosviluppati. Alcuni pianificatori sociali americani sono convinti della necessità di un processo di pianificazione che unifichi completamente l'economico, il territoriale e il sociale nel senso perseguito dai paesi in via di sviluppo su basi ideologiche oppure organizzative. Altri pianificatori non sono sicuri che sia questa la via giusta o sono completamente contrari. Tuttavia tutti sembrano essere d'accordo sul fatto che c'è bisogno di lavorare concretamente e contemporaneamente lungo parecchie linee, arrendendosi in fin dei conti ai punti cardini di uno schema di pianificazione definitiva:

— pianificazione per la risoluzione di problemi sociali, per componenti riconosciute dell'azione sociale, e per il coordinamento delle componenti sociali;

— pianificazione di nuove aree programmatorie assegnate al « sociale » e per nuovi campi sociali che si sviluppano via via;

— introduzione, a ritmo accelerato, di componenti sociali o di interessi sociali nel campo della pianificazione economica e territoriale;

— sforzi minimali o importanti per coordinare o congiungere la pianificazione sociale e quella economica in uno dei molti modi possibili.

La pianificazione del settore sociale

E' questo il campo della pianificazione sociale più familiare e meno controverso. E' il campo a cui ci si riferisce comunemente quando si parla di pianificazione sociale, e che occupa la maggior parte del presente libro. Pochi mettono in discussione la necessità di affrontare con maggiore efficacia i problemi sociali (delinquenza) o di utilizzare con più efficienza le risorse dedicate a particolari sistemi di intervento (sicurezza sociale, servizi sociali locali, programmi di igiene mentale di comunità, ecc.). I problemi principali della pianificazione, come abbiamo visto, si riferiscono alla definizione del compito (in particolare la soluzione del problema dei valori e delle priorità), alla scelta dei limiti del sistema (una questione di ordine sia tecnico che discrezionale) e a certe decisioni cruciali circa le opzioni politiche. E dopo il pianificatore affronta tutte le componenti essenziali della programmazione vera e propria, e i problemi organizzativi con i relativi intralci al coordinamento.

Si richiede un considerevole progresso intellettuale e organizzativo per assicurare le appropriate connessioni fra le molte componenti sociali ai vari livelli del settore pubblico e di quello privato e fra questi due settori. Questo lo abbiamo già documentato dettagliatamente e abbiamo suggerito i metodi più opportuni.

Nuovi aspetti del « sociale »?

E' chiaro che istruzione, sanità e altri sistemi del tipo di quelli discussi nel presente volume sono considerati di appartenenza del dominio sociale, mentre altri ne vengono esclusi per motivi che possono anche essere discutibili perché trovano la loro origine nel contesto culturale. I confronti che si attuano su scala internazionale da un lato, e l'esame degli esperimenti condotti negli Stati Uniti dall'altro (in particolare il programma della « guerra alla povertà » e quello delle « città modello ») suggeriscono che si potranno con l'andar del tempo assegnare altre aree al dominio sociale.

Abbiamo già visto * l'emergere di un nuovo sottosistema all'interno del settore sociale, collegato ad aspetti della politica edilizia. Il divertimento e

* Al capitolo V, facente parte del II volume dell'opera, che come si è già notato non è stato incluso nell'edizione italiana *(N.d.T.)*.

il tempo libero sono stati da lungo tempo assegnati formalmente al « sociale », almeno nei loro aspetti non commerciali, ma l'applicazione e la programmazione in questi campi sono finora ai primordi. E' difficile immaginarsi quali saranno le altre componenti nei decenni a venire; ma è ragionevole prevedere nuove invenzioni sociali, alcune delle quali abbastanza estensive da svilupparsi in sistemi di servizio completi, finalizzati al proseguimento dell'umanizzazione dell'ambiente industriale-urbano, alla protezione dei valori del gruppo primario, e alla soddisfazione delle esigenze di sviluppo della popolazione in un contesto sociale in evoluzione. Già ci sono nuovi canali di partecipazione a livello di vicinato (Stati Uniti), mense comunitarie (Cina), educazione di gruppo dell'infanzia (Israele), attrezzature autonome per gli adolescenti (ovunque), che si possono citare come esempi precursori o, almeno, come esempi.

Aspetti sociali della pianificazione economica e territoriale

Trasporti. Fu semplicemente lo spirito di osservazione che nel corso del programma della « guerra alla povertà » negli Stati Uniti portò i pianificatori alla convinzione che uno dei provvedimenti più efficaci a favore di un'area depressa stava nel facilitare il trasporto dei disoccupati verso posti dove ci fosse lavoro. Dopo aver cominciato in parecchie località a utilizzare i fondi della guerra alla povertà per fornire trasporti sottocosto verso le zone prescelte, l'idea sembrò ovvia, e fu molto imitata. Si notò allora, tra l'altro, che molte città dentro e fuori degli Stati Uniti avevano già i trasporti sovvenzionati, talvolta chiaramente e consapevolmente per agevolare e stimolare gli imprenditori, talaltra come misura assistenziale in favore di gruppi particolari di lavoratori. Veramente si potrebbe anche sostenere che i trasporti si qualificano come un settore di politica sociale. Tuttavia, essendo evidente che i trasporti contengono elementi che appartengono chiaramente al sistema economico, e assumono in esso un'importanza cruciale, tale assegnazione sarebbe contestata. I trasporti servono invece a introdurre, sempre di più gli aspetti sociali (non economici) nelle politiche e programmi fiscali, monetari, industriali e commerciali fino ad assumere un'importanza già considerevole. E allora si pone il problema: come, coll'espandersi della pianificazione sociale, una società si garantisce che gli aspetti, le implicanze e le componenti sociali di questi più vasti campi possano trovare un adeguato indirizzo in un sistema di pianificazione? Facciamo prima qualche altro esempio.

Tassazione. Abbiamo già visto, quando abbiamo parlato di assistenza economica, che alcuni vorrebbero studiare seriamente la possibilità di utilizzare meccanismi fiscali per amministrare un programma di trasferimento di reddito motivato da ragioni di carattere assistenziale. Veramente essi offrono anche dei motivi che si collegano alle ragioni stesse per cui viene im-

posta la tassazione, osservando che secondo giustizia dovrebbe esserci una risposta da parte del governo di fronte al deficit di un potenziale contribuente, così come ora ce n'è una nei confronti del contribuente attivo. Nello stesso modo, da lungo tempo è invalsa la politica di concedere agevolazioni fiscali all'industria per fornire un incentivo economico ad azioni che siano in accordo con finalità di interesse pubblico nel campo dell'economia; più recentemente simili incentivi sono stati usati per sostenere la politica sociale: costruzione di case, creazione di posti di lavoro, addestramento professionale. Tutti i sussidi governativi, le agevolazioni e le esenzioni fiscali si possono considerare come spese aventi un influsso in campo sociale, e quindi essere viste nello stesso modo con cui si considera tutta la politica sociale. Analogamente la tassazione selettiva (l'esenzione dalle imposte indirette in Polonia sui generi consumati dai bambini) è un modo per fare avanzare degli obiettivi sociali.

Molti cittadini reagiscono inorriditi di fronte a tali idee. Su basi economiche o « morali »: la politica fiscale, secondo loro, dovrebbe raccogliere gli introiti necessari per « pagare i conti » del governo; gli obiettivi del mantenimento del livello di reddito, o di aiuto a speciali gruppi, dovrebbero esser affrontati separatamente e valutandone il pro e il contro. La politica fiscale del governo, se supera questi confini per contenere l'inflazione e incoraggiare la crescita economica, va considerata come un provvedimento di carattere essenzialmente *economico*. Tuttavia, la questione ovviamente è più complessa. Se si mette in atto una nuova misura di assistenza economica, come gli assegni familiari, non si può evitare nel contesto stesso della pianificazione del nuovo programma di decidere se la nuova elargizione sarà tassabile. Effettivamente, come gli analisti hanno scoperto discutendo sul mantenimento del livello di reddito della fine degli anni sessanta, i programmi necessariamente dovranno essere assai diversi a seconda che dati benefici siano o non siano tassati. E neppure si può fare a meno di considerare l'esenzione dalle tasse per le persone a carico volendo mettere in atto una nuova forma di assistenza economica; per esempio, un modo di finanziare parte del costo degli assegni familiari sta nell'eliminare la esenzione per figli a carico attualmente permessa dal nostro sistema fiscale.

Ma la stretta connessione esistente fra le decisioni in campo sociale e le politiche fiscali non si limita al mantenimento del livello di reddito. Come molti studiosi del sistema fiscale hanno notato, tutte le principali politiche istituzionali e amministrative in questo campo hanno importanti conseguenze sociali.[27]

---

[27] Per esempio, Harold M. Groves, *Federal Tax Treatment of The Family* (Wshington, D.C.: The Brookings Institution, 1963), contiene riferimenti dettagliati alla lette-

Il sistema delle tasse sul reddito con le sue esenzioni, gradualità, deduzioni, divisioni del reddito fra coniugi, gli assegni speciali per gli anziani, gli handicappati e i ciechi, sono il riflesso di una ben precisa politica sociale. E' uno strumento di redistribuzione monetaria. Può complicare, facilitare, o forse incoraggiare l'entrata o l'uscita delle madri dal mercato del lavoro, la continuazione degli studi degli adolescenti, il pensionamento o il rientro nella forza lavoro dei lavoratori più anziani, particolari tipi di consumi o il risparmio, il metter su casa per conto proprio da parte dei giovani, la separazione dei coniugi.

Il Presidente del « Joint Economic Committee », quando il Congresso nel 1968 decretò un inasprimento fiscale dettato fondamentalmente da considerazioni di politica fiscale, osservò che questo avrebbe potuto costare al paese tre milioni e mezzo di posti di lavoro. In effetti le norme fiscali sulle contribuzioni detraibili hanno un'importanza vitale per il finanziamento di enti e fondazioni private di servizio sociale. Le stesse regole per le esenzioni, detrazioni, denuncie e verifiche, e il rigore con cui vengono applicate hanno una grande influenza senza parere addirittura per definire delle norme di condotta morale!

Tradizionalmente le leggi fiscali sono state scritte in un clima di contrattazione fra gruppi di interesse, e la maggior parte della pressione si riferiva alle percentuali e ai cespiti tassati. Poca attenzione, spesso in via di ripensamento, veniva accordata a questioni sociali. Tuttavia una società che dà sviluppo a misure di azione sociale in genere dovrà anche tener conto della leva strategica offerta dalla legislazione tributaria. Così sorgerà il problema di una componente sociale nella pianificazione fiscale. Giungerà, come in molti paesi, solo per via di un « lobby delle famiglie » * o di suoi equivalenti, o cercheremo di introdurre gli interessi sociali in tutto il processo dal quale emerge la legislazione?

La *politica tariffaria* è un campo che analogamente presenta chiare e importanti ramificazioni sociali. Le regole fissate e gli accordi negoziati a livello internazionale possono rafforzare o minare l'economia locale. Certi mestieri possono venirne incoraggiati o condannati alla sparizione. Si può influire sulla capacità di trattenere la popolazione di certe regioni o sull'emi-

---

ratura. Una importante fonte inglese è Richard M. Titmuss, *Income Distribution and Social Change* (London: George Allen & Unwin, 1962). Sugli effetti redistributivi, v. Robert J. Lampman, « How Much Does The American System of Transfers Benefit the Poor? » in *Economic Progress and Social Welfare* a cura di Leonard H. Goodman (New York: Columbia University Press, 1966), pp. 125-157.

* Il « lobby » è una persona o un'associazione che opera direttamente sui vari gradi dell'amministrazione, sui deputati e senatori, ed in genere sui poteri pubblici, attraverso il contatto personale *(N.d.T.)*.

grazione dei giovani lavoratori. Ovviamente è giusto introdurre gli interessi sociali quando si elaborano certe decisioni, così come si cerca di trovare un equilibrio fra strategia internazionale, interessi economici e rivendicazioni sindacali. Simili considerazioni sono facilmente dimostrabili anche per quanto riguarda la politica delle *risorse naturali.*

Costruzione di strade sopraelevate. Talvolta la necessaria componente sociale serve a controllare i potenziali effetti negativi tanto quanto a raggiungere certi particolari obiettivi. Il programma delle sopraelevate può servire da esempio, perché, ancora, è un campo sul quale gli aspetti sociali si sono acquisiti relativamente da poco tempo.

Solo nel pieno degli anni sessanta si discusse apertamente del fatto che, essendo gli abitanti dei ghetti urbani politicamente deboli, il tracciato delle sopraelevate e delle sotterranee, che ricevono il grosso dei finanziamenti da Washington, tendevano ad ignorare gli interessi dei poveri.[28] Le famiglie erano sfrattate spesso senza che venissero presi adeguati provvedimenti per ridar loro una casa. Quartieri omogenei furono distrutti: nuovi nastri di cemento armato separavano i bambini dalle scuole, gli adulti dai servizi comunitari. I cittadini che cercavano di rafforzare il senso di « comunità » locale trovarono nel programma delle sopraelevate un ostacolo fondamentale, nel senso più letterale della parola.

I gruppi di pressione per i diritti civili e la guerra alla povertà cominciarono a battersi contro l'idea di pagare un tal prezzo per la costruzione delle sopraelevate, e spesso riuscirono a cambiare il tracciato delle strade o a bloccarle. Questi gruppi d'interesse cominciarono a funzionare mentre si erano manifestati, in passato, solo gli « automobilclubs », gli interessi immobiliari e i sindacati. Tuttavia questo non è del tutto giusto. Le strade devono essere costruite e lo saranno. Si faranno piani di sopraelevate a lungo termine. Non ci può essere un risultato soddisfacente se ci si limita a « guardarsi in cagnesco ». Ecco allora un altro campo aperto alla pianificazione, nel quale sono in gioco gli interessi di tutti i cittadini, compresi i costruttori di sopraelevate: il nuovo obiettivo è quindi quello di immettere una componente sociale nello svolgimento della pianificazione.[29]

Questa materia serve anche per introdurre un altro aspetto della politica sociale e dell'impegno di pianificazione che vi si collega. E' evidente che costruendo strade sopraelevate oppure abitazioni, si ha un'occasione importante di addestrare, e quindi di impiegare, membri potenziali della forza lavoro

---

[28] Scott Greer, *Urban Renewal and American Cities* (Indianapolis: Bobbs-Merril Company, 1965), pag. 69.

[29] Così, nel 1968 la legislazione federale sulle sopraelevate incluse importanti provvedimenti per ridare una casa agli sfrattati.

attualmente disoccupati. La presenza di una componente sociale nell'allestimento di questi programmi permette il coordinamento con la politica generale della manodopera e lo sviluppo dell'addestramento professionale. L'accurata programmazione di progetti che contengano tali implicazioni può sollevare grandemente l'economia di una data area.

A chi ribatte che solo considerazioni di mercato e di convenienza pubblica dovrebbero rientrare nella costruzione di strade (essendo ormai chiaro che costruendo case bisogna basarsi su criteri un po' più larghi) si replica dicendo che i programmi di sopraelevate del governo hanno sempre avuto molti tipi di motivazioni economiche e politiche, e ora costituiscono un aiuto diretto all'economia automobilistica. Non è né più né meno giustificabile sul piano morale considerare anche le conseguenze e le opportunità sociali. In effetti è una caratteristica dello Stato « dei servizi » o « a regime di sicurezza sociale » riconoscere che tutte le cosiddette decisioni economiche hanno ampie ramificazioni sociali. L'impegno è di scoprirle e di darvi una risposta.

L'ECONOMICO E IL SOCIALE

Abbiamo sostenuto la necessità di espandere i programmi del settore sociale e la loro pianificazione e coordinamento. Abbiamo documentato il bisogno di introdurre interessi e componenti sociali in domini tradizionalmente riservati all'amministratore e al pianificatore economico e territoriale, o al solo politico. E' da supporre quindi che tutta la discussione fatta nella prima parte di questo capitolo sia priva di valore? Non è vero, allora, in senso reale, che *tutti* i programmi economici e territoriali sono connessi con il pubblico interesse e che molti influenzano in maniera cruciale la vita familiare, lo sviluppo dell'individuo, l'integrazione della comunità e molteplici fini sociali? E' fuorviante suggerire per gli Stati Uniti, come è stato proposto per i paesi non industrializzati, che la pianificazione deve esser bilanciata, unitaria, composta di aspetti economici, territoriali e sociali, ma vista in sostanza come un processo integrato? Perché mettere l'accento solo sulla pianificazione del settore sociale o della componente sociale?

La risposta richiede un'ampia prospettiva e la ripresa di alcuni concetti.

L'argomento fondamentale a favore della pianificazione governativa è il bisogno di una pianificazione integrata e bilanciata. Tale pianificazione avrà aspetti — forse anche sottounità e sottoprocessi — economici, sociali e territoriali, sia nei paesi industrializzati che in quelli sottosviluppati. Si avrebbe così sia la pianificazione di sistemi di servizi e di interventi generalmente assegnati al dominio sociale, sia l'introduzione di interessi e componenti sociali nei campi assegnati dal consenso o dalla tradizione al settore

economico o a quello territoriale. I pianificatori sociali perciò lavorerebbero negli uffici di pianificazione per problemi quali il mantenimento del livello di reddito o i servizi sociali locali, ma potrebbero essere impiegati anche nelle unità che si occupano di pianificazione economica e territoriale nel senso più ampio (di politica fiscale e monetaria generale, per esempio). E, a ogni livello di governo è necessario metter assieme tali componenti ed elementi, talvolta in un'unica unità o dipartimento con competenza generale, e altre volte in più entità eguali o almeno parallele dal punto di vista organizzativo.[30] Solo una pianificazione integrata, infatti, sotto la diretta responsabilità del dirigente esecutivo di un dato livello di governo, e attraverso di lui correlata organizzativamente con i meccanismi del bilancio, dell'iniziativa legislativa e dell'amministrazione, può essere pienamente efficiente.

In breve, tale ampio approccio non vieta si facciano piani per dipartimenti negli uffici governativi investiti di particolari problemi o attività: programmi correzionali, per l'igiene mentale, per l'istruzione, per gli anziani. C'è posto anche per la pianificazione specializzata, nell'ambito di sistemi di servizi del settore privato, e per quella svolta in propria difesa da gruppi con interessi speciali, che premono per far realizzare certi particolari programmi sociali da parte del governo o del settore privato. Anche se e quando i programmi globali del governo diventeranno estensivi e integrati, confondendo e cancellando in tal modo le tradizionali separazioni fra il settore economico, quello territoriale e quello sociale, si potrà prevedere che continuerà la pianificazione sociale specializzata.

In tale prospettiva, sarebbe opportuno far sì che gli indicatori sociali venissero aggiunti a quelli economici generali della nazione, o almeno che si sviluppassero parallelamente e venissero sempre più correlati a quelli economici.[31] Si preferirebbe che il Consiglio Nazionale per l'Economia ampliasse le sue competenze (e la denominazione) piuttosto che formare un nuovo « Comitato di Consulenti sociali » distinto da questo. Tuttavia anche se si sviluppassero su linee parallele e non unificate, è urgente e necessario che questi Consigli trovino un coordinamento nell'Ufficio del Presidente.

Ad alcuni la scelta di questa direttrice generale pare indesiderabile, ad altri irrealistica.

Ci sono quelli che accettano come inevitabile un estendersi della pianificazione, ma desiderano essa sia resa un po' meno potente; temono un elevato grado di centralizzazione e sono scettici riguardo alla pianificazione com-

---

[30] V. il Cap. XI per la discussione sugli aspetti organizzativi della pianificazione.

[31] Nel gennaio 1969, il Department of Health, Education, and Welfare pubblicò *Toward a Social Report* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969), che rappresenta un primo passo sperimentale verso una serie separata di indicatori sociali.

prensiva, che cerca di determinare o controllare ogni dettaglio. Né si sentono rassicurati da chi propone di difendere le finalità e i princìpi democratici in tali processi.[32] Secondo loro, così come bisogna dare importanza alle competenze per la pianificazione di differenti livelli governativi, proteggendo un « federalismo creativo », altrettanto è desiderabile tener deliberatamente disperso il potere e mantenere separate le linee economiche, sociali e territoriali. Questi sostenitori della pianificazione controllata presumono che lo sviluppo economico, quello sociale e quello territoriale verranno a integrarsi e ad equilibrarsi nel processo amministrativo e politico, coinvolgendo i settori esecutivi e legislativi e le burocrazie ministeriali, essi rifiutano di appoggiare lo sviluppo di un unico organismo amministrativo munito di abbastanza potere da dar forma al tutto e da superare le pressioni degli interessi di gruppo.

Fra chi ama l'idea della pianificazione bilanciata dello sviluppo e non condivide tali riserve, ci sono anche alcuni osservatori i quali dubitano che la sfera economica sacrificherà la sua preminenza per diventare una componente alla pari di un processo globale. Con Gunnar Myrdal[33] essi notano che i pianificatori sociali non hanno scelta nei paesi poveri e non industrializzati: se non si tiene conto della sfera sociale ci si può aspettare solo dei progressi limitati e assai costosi, e in tal caso il « decollo » è poco probabile. L' Occidente industrializzato, invece, guarda con sospetto la pianificazione sociale perché pur essendo relativamente debole e ultima arrivata essa mette in dubbio premesse e procedure a lungo associate alla crescita economica. Ci si può aspettare la piena accettazione su un piede di parità della componente sociale da parte di coloro che determinano gli indirizzi economici?

Questo preoccuparsi delle possibili conseguenze negative sul piano politico di una pianificazione ben integrata o centralizzata, in quanto essa assume in sé un potere considerevole, e il sospetto in cui in genere sono tenute le radici ideologiche della pianificazione sociale e i suoi effetti potenziali sul sistema economico, possono benissimo combinarsi e riuscire a mantenere separate le varie linee per un periodo di tempo considerevole. In tal caso si può incoraggiare e anche aspettarsi lo sviluppo di piani separati in ognuna delle sfere principali; cioè in quella economica, territoriale e sociale, e anche un aumento per un lungo periodo di tempo delle pressioni intese a far sì che si provveda a stabilire un coordinamento e una reciproca influenza fra tali settori. Inevitabilmente — ne siamo convinti — tale coordinamento avendo infranto miti e smorzato timori offrirà la base per un graduale emergere di provvedimenti che ci faranno vedere come un tutto unico le nostre questioni

---

[32] V. Cap. II, IV e XII.
[33] Myrdal, *Asian Drama*, III, Appendice 2.

interne. Si troveranno le vie, e molte sono già state proposte, per avere una visione integrata della pianificazione, proteggendone nello stesso tempo la natura democratica ed evitando un'eccessiva concentrazione del potere. Scopriremo che non abbiamo bisogno di difendere i nostri valori di fondo mutilando la pianificazione e separando artificialmente tutto ciò che è necessario considerare assieme. Riconosceremo che il prodotto nazionale lordo e l'abbassamento del tasso di morbosità, il grado di istruzione e l'aumento della produttività, il miglioramento della condizione urbana e il progresso tecnologico sono in realtà aspetti di questa unità, e devono essere pianificati come tali. I paesi sottosviluppati non possono raggiungere la crescita economica senza prestare attenzione a tali interconnessioni. Un paese avanzato sceglierà tale linea di condotta?

La pianificazione sociale, o la pianificazione generale socialmente orientata, ha iniziato il suo corso, ma molto ancora rimane da fare. Molto rimane ancora da imparare. La somma totale dei risultati conseguiti dalla pianificazione è limitata. I professionisti di tale pianificazione continueranno ad affinare i loro metodi, ad adattare le strutture organizzative, e a definire il genere di formazione più opportuna. I ricercatori e gli studiosi hanno il compito di elaborare la teoria e sviluppare le conoscenze necessarie. I professionisti e gli studiosi insieme, unitamente alla massa dei cittadini, cercheranno di ottenere le autorizzazioni e di cogliere le occasioni di pianificare malgrado ostacoli e ostruzionismi. Per la soluzione dei maggiori problemi sociali dell'America — o di qualsiasi altra parte del mondo — e il raggiungimento di una qualità di vita consona alle nostre capacità e alle nostre aspirazioni « essa è molto più importante che preservare una qualsiasi tradizione, istituzione, procedura, schieramento di responsabilità professionali, o insieme di assunti teorici ».[34] *Su queste premesse molto si può costruire.*

[34] Joint Commission on Mental Illness and Health, *Action for Mental Health* (New York: Basic Books, 1961).