



Crotone – 27 Giugno 2005

Conferenza “Economia Sociale: uno strumento per l’accesso al mercato del lavoro e di promozione di inclusione sociale”

Sessione “Il processo di inclusione attraverso il metodo aperto di coordinamento (OMC)”

Una valutazione del metodo aperto di coordinamento

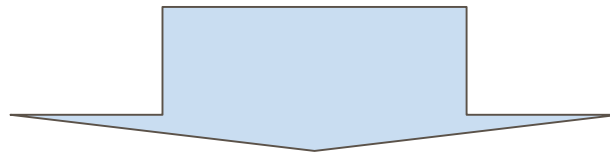
Filippo Strati

SRS (Studio Ricerche Sociali)

www.srseuropa.it

Metodo aperto di coordinamento e 5 principi chiave:

- **Approccio integrato e multi-dimensionale**
- **Convergenza e orientamento strategico**
- **Sussidiarietà e Governance**
- **Gestione per obiettivi e monitoraggio**



Sostenibilità e Politiche di Inclusione Sociale:

- **Cinque domande per unire molti aspetti di analisi e intervento (Cosa, Perché, Come, Chi, Quando?)**



Metodo aperto di coordinamento (OMC)

Strumento per:

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



Strumenti del Metodo aperto di coordinamento (OMC):

- **Linee guida / obiettivi / priorità ed indicatori condivisi a livello UE**
- **Piani di Azione Nazionali definiti dagli Stati Membri (PAN)**
- **Verifica e crescita tra pari (Peer Reviews)**
- **Valutazione congiunta dei Piani di Azione Nazionale per migliorare la qualità delle politiche (Joint Reports)**



Metodo aperto di coordinamento (OMC):

- Introdotta nel 2000 dal Consiglio Europeo di Lisbona (Strategia di Lisbona) per le politiche di inclusione sociale e dell'occupazione
- Esteso alle pensioni nel 2002
- Esteso alle politiche della sanità dal 2006
- Basilare per l'attuazione dell'Agenda Sociale



Metodo aperto di coordinamento (OMC)

5 Principi-chiave

Approccio integrato: politiche intersettoriali coinvolgendo un'ampia gamma di interessi

Convergenza: visione e valori condivisi, impatti e obiettivi comuni, risultati tangibili

Sussidiarietà: integrazione tra valore aggiunto europeo (ruolo dell'Unione), nazionale (ruolo dei singoli stati) e locale (ruolo delle autorità regionali e locali) tramite un processo decentralizzato e volontario che coinvolge governi, società civile e parti sociali

Gestione per obiettivi: definizione dei risultati attesi, criteri di monitoraggio e valutazione dei progressi (benchmarking), indicatori qualitativi e quantitativi

Monitoraggio: comparazione dei progressi, identificazione e diffusione delle buone pratiche



Approccio integrato & multi-dimensionale



AGENDA SOCIALE dell'UNIONE EUROPEA

(COM(2003) 57 e (COM(2005)33))

Molte dimensioni (economiche, istituzionali, occupazionali, culturali, religiose, di genere, ambientali, psicologiche, familiari, educative, etc.) **concorrono alla Povertà e all'Esclusione Sociale**. Occorrono, quindi, **approcci e metodi in grado di “comprendere”** (mettere insieme) **tali dimensioni**.

Due priorità: Occupazione; Lotta alla povertà (pari opportunità e società equa)

Tre Parole – Chiave: Prosperità (piena occupazione); **Solidarietà** (pari opportunità e inclusione sociale); **Sicurezza** (protezione sociale e salute).

Garantire “lo sviluppo sostenibile dell'Europa”, “con l'obiettivo della piena occupazione e del progresso sociale nonché di un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente”.

“Uniti nella diversità”: consolidamento di un quadro di riferimento comune europeo con la realizzazione di attività diversificate per rispondere ad esigenze specifiche.



AGENDA SOCIALE 2005-2010 (COM(2005)33)

Lo sviluppo del modello sociale europeo e la promozione della coesione sociale sono parte integrante della strategia di Lisbona e della strategia per lo sviluppo sostenibile.

Consiglio Europeo di Primavera (Marzo 2005)

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

Strategia di Lisbona, 2000 (COM(2005)24)

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



Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (Consiglio di Göteborg, 2001)

(COM(2001)264) (COM (2005)37)

Tutte le strategie europee devono integrare le tre dimensioni dello sviluppo (**economica, sociale e ambientale**) perseguendo 6 priorità, articolate in obiettivi e azioni:

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

Obiettivi e azioni relative alle prime due priorità erano già state determinate dai Consigli Europei di Lisbona (2000), Nizza (2000) e Stoccolma (2001).



Consiglio Europeo del 16 - 17 Giugno 2005

Annesso I = Dichiarazione sui Principi Guida per lo Sviluppo Sostenibile

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



Ricordando il percorso tra i PAN/inclusione 2001, 2003 e fino ad oggi:

-è molto difficile trovare consapevolezza e volontà politica a livello nazionale per un approccio multi-dimensionale in grado di gestire in modo integrato (olistico) la complessità dei problemi e delle soluzioni relative alla povertà e all'esclusione sociale

-l'agenda politica nazionale tende a dissociare le dimensioni dello sviluppo sostenibile (economia, socio-cultura e ambiente) con criteri settoriali e contraddittori



Convergenza & orientamento strategico



SVILUPPO SOSTENIBILE

“è sostenibile quello sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”

(Definizione data dalla Commissione Brundtland – ONU nel 1987, assunta a livello mondiale dalla Conferenza di Rio del 1992, confermata dal Summit Mondiale di Johannesburg nel 2002, adottata dall’ Unione Europea adotta nella sua Strategia per lo sviluppo sostenibile)

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

EQUITÀ

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

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

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

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



Consiglio Europeo di Primavera (22 – 23 Marzo 2005)

Costruire la società della conoscenza e delle pari opportunità per l'accesso a tutte le risorse, i diritti, i beni e i servizi, integrando in particolare:

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

Consiglio Europeo 16 – 17 Giugno

Annesso II = Linee Guida Integrate (24) per la Crescita e l'Occupazione 2005 - 2008



STRATEGIA EUROPEA PER L'INCLUSIONE SOCIALE E LA LOTTA ALLA POVERTA'

(riferimento all'Agenda Sociale COM(2003)57)

I primi tre obiettivi focali:

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



Comparando i Joint Reports sui PAN/inclusione 2001 e 2003 (incluso l'aggiornamento nel 2004), alcuni problemi (sfide) centrali in Italia sono quelli derivanti dalla combinazione:

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



Simili problemi si riflettono nei Joint Reports sui PAN/occupazione e nelle Raccomandazioni 2003 e 2004 per Italia, che sottolineano la necessità di:

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



Le potenzialità insite nella riforma del Titolo V della Costituzione:

Rispondendo alle esigenze di adeguamento dovute alla riforma strutturale dello Stato dopo 140 anni dalla sua nascita,

il nuovo Titolo V della Costituzione

attribuisce piena competenza alle autorità locali e regionali in materia di politiche sociali (equità sociale),

affidando allo Stato la coesione e la solidarietà sociale a livello nazionale (equità interlocale)

tramite la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la compensazione per l'effettivo esercizio dei diritti della persona (fondo perequativo e risorse aggiuntive), nonché il federalismo fiscale.



Sussidiarietà & Governance

Sussidiarietà

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

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



Governance Europea COM(2001)428

Apertura: le istituzioni devono essere aperte e vicine ai cittadini

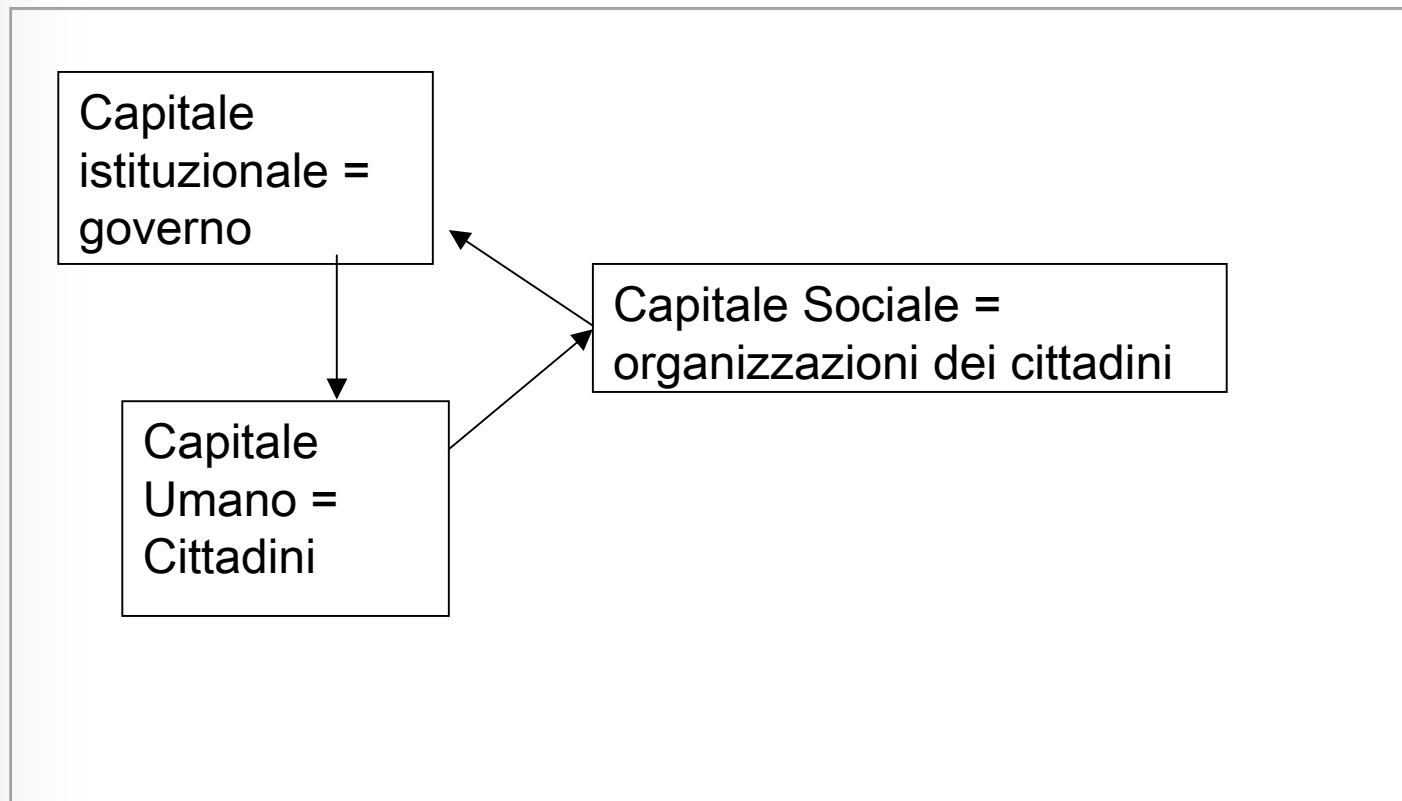
Partecipazione: dei cittadini nelle fasi di elaborazione, implementazione e verifica


Responsabilità: chiare visioni e missioni del ruolo rivestito verso i cittadini

Efficacia: chiare finalità, risultati attesi, compiti e valutazioni del loro impatto futuro

Coerenza: le politiche devono essere orientate alla visione globale del sistema complesso (relazioni) per integrare sviluppo economico, socio-culturale ed ambientale

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





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

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

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

Il capitale sociale è l'insieme di reti relazionali che facilitano la cooperazione all'interno di gruppi e tra di essi, producendo valori, norme e comportamenti di riferimento.



Strategia Europea per l'inclusione sociale - il quarto obiettivo

4) Mobilitare tutti gli attori e gli organismi competenti

Coinvolgimento degli stakeholders, Partecipazione, Mainstreaming della lotta contro l'esclusione in tutte le politiche, Responsabilità sociale

Consiglio Europeo di Primavera

(22 – 23 Marzo 2005)

- tutti gli attori (governi, parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile) devono partecipare a riorientare le priorità e mobilitare tutte le risorse per integrare le tre dimensioni dello sviluppo: economica, sociale e ambientale.



Ricordando il percorso tra i PAN/inclusione 2001, 2003 e fino ad oggi:

- non c'è stata una grande mobilitazione da parte del governo centrale, ma solo qualche conferenza (spesso dovuta per impegni europei)
- non c'è stato un processo di co-decisione e coinvolgimento, ma solo qualche incontro informativo
- non si sono create strutture permanenti per integrare politiche e coinvolgere stakeholders
- non sono stati coinvolti il Parlamento e la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie Locali
- non c'è stata diffusione dei PAN (e documenti relativi), visto che sono considerati più “rapporti dovuti” che “piani strategici”
- non ci sono stati meccanismi istituzionali per coordinare le azioni secondo le diverse dimensioni d'intervento, valore aggiunto e crescita di capacità
- ci sono state, per contro, reazioni negative ed insoddisfazioni da parte di molti stakeholders (sindacati, associazioni, ONG, autorità regionali etc.)
- e, soprattutto, non c'è stato sostegno all'implementazione diffusa della L.N. 328/2000



Il metodo aperto di coordinamento (OMC) in rapporto alla L.N. 328/2000 ed alla riforma del Titolo V della Costituzione:

-unendo esperienze innovative maturate a livello regionale, la 328/2000 stabilisce criteri per una migliore Governance delle politiche sociali agendo sul Capitale Istituzionale (ruolo delle autorità locali e regionali, integrazione della programmazione, delle strategie e dei servizi, etc.), sul Capitale Sociale (reti sociali, comunità e associazioni) e sul Capitale Umano (centralità del cittadino, accessibilità a diritti, beni e servizi secondo il principio di universalità e selezione)

-usando positivamente le leggi “Bassanini” (59 e 127/1197 e 112/1998), la 328/2000 promuove de-centralizzazione e coordinamento, de-concentrazione e de-burocratizzazione, sussidiarietà (orizzontale e verticale), responsabilità, unicità e differenziazione, etc.



Il confronto tra dimensione (valore aggiunto) nazionale, regionale locale rivela che in Italia:

- dove la Governance regionale / locale è sviluppata tramite coerenti metodi e strumenti per promuovere sussidiarietà (verticale e orizzontale), un clima istituzionale, democratico e partecipativo, connette Capitale Istituzionale, Capitale Sociale e Capitale Umano
- dove il coinvolgimento degli stakeholders è strutturato, emergono maggiori iniziative innovatrici, basate su leve di cambiamento quali: comprensione dei problemi, apprendimento reciproco ed aperto, negoziazione e la co-decisione, condivisione di visioni e missioni di sviluppo, orientamento al cliente e al risultato
- per contro, quando appaiano tendenze all'accentramento decisionale (pari opportunità, asili nido, politiche antidroga), tali dinamiche si interrompono e aumenta il conflitto istituzionale (ricorsi, sentenze della Corte Costituzionale) mentre si riduce la capacità di governo nazionale dei problemi (assenza di programmazione, coordinamento, rinvio della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, non attuazione degli strumenti di compensazione, quali fondo perequativo e risorse aggiuntive, blocco del federalismo fiscale)



Gestione per obiettivi & monitoraggio



Ricordando il percorso tra i PAN/inclusione 2001, 2003 e fino ad oggi:

- a livello nazionale, principi e linee guida senza “target” (gestione per norme invece che per obiettivi), quindi carenza di indicatori sugli impatti e di monitoraggio delle politiche
- dove la programmazione regionale è più chiaramente orientata alle strategie dell’Unione Europea
 - le autorità locali hanno maggiore autonomia
 - la qualità della progettazione (ad esempio, piani zionali) tende a crescere
 - le iniziative hanno risultati attesi più precisi determinati da sistemi decisionali partecipati e decentralizzati, permettendo agli stakeholders di affrontare un’ampia varietà di bisogni e problemi (inclusa la carenza di risorse finanziarie)
 - le risorse finanziarie disponibili sono usate più efficientemente con sistemi di analisi dei bisogni locali e di monitoraggio dei risultati ottenuti e della soddisfazione dei clienti



Sostenibilità & Politiche di Inclusione Sociale



SOSTENIBILITA'

●significa RICONCILIAZIONE tra UMANITA' & NATURA

Qualità della vita

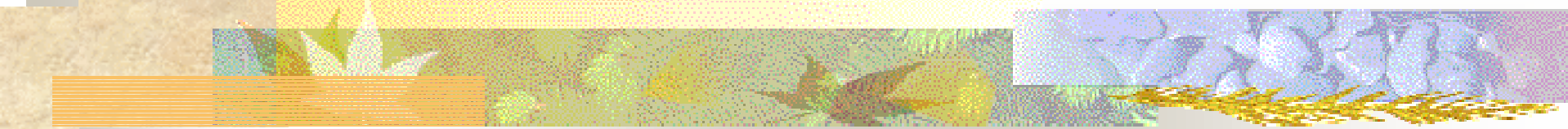
●è una “**idea regolativa**”

- basata sulla crescita di consapevolezza

- che, senza prescrivere rigidi modelli attuativi, orienta la volontà generale a ciò che l'individuo e tutti gli esseri umani dovrebbero fare nei loro specifici contesti di vita (dal locale al globale e viceversa)

●è concetto antico e recente al tempo stesso


●rappresenta un insieme di valori che ha un ruolo trasversale assai più vasto ed importante del significato attribuitole da singole discipline e scienze



“Le persone muoiono non per mancanza di reddito,
bensì perché non hanno accesso alle risorse”

“Per secoli, la sostenibilità ha fornito all’umanità le
basi materiali della sopravvivenza: si lavorava per
vivere, senza violare gli equilibri naturali ... I limiti
nella natura erano rispettati e regolavano il consumo
umano.”

(Vandana Shiva, 2005)



*“Non ereditiamo la Terra dai
nostri genitori;
la prendiamo in prestito
dai nostri figli”*

(Antico proverbio del Kenya)

COSA fare per l'inclusione sociale?

Integrare tre **Dimensioni di sviluppo**

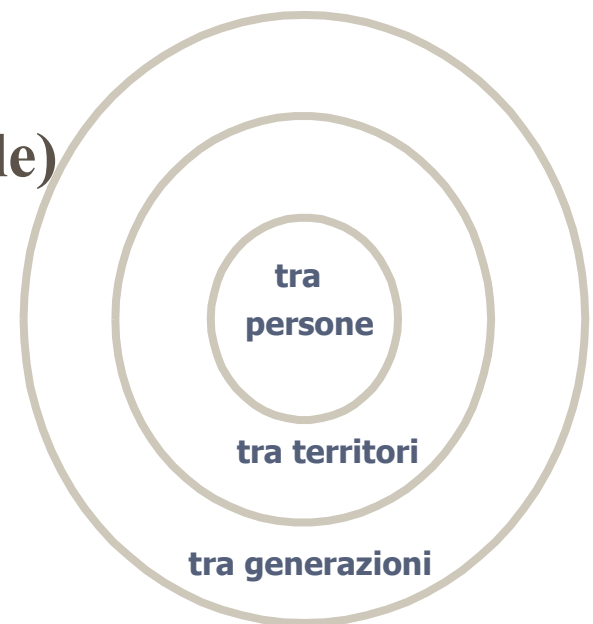
1. Dimensione ambientale
2. Dimensione economica
3. Dimensione socio-culturale



PERCHÉ vogliamo l'inclusione sociale?

Per **INTEGRARE** tre dimensioni di equità

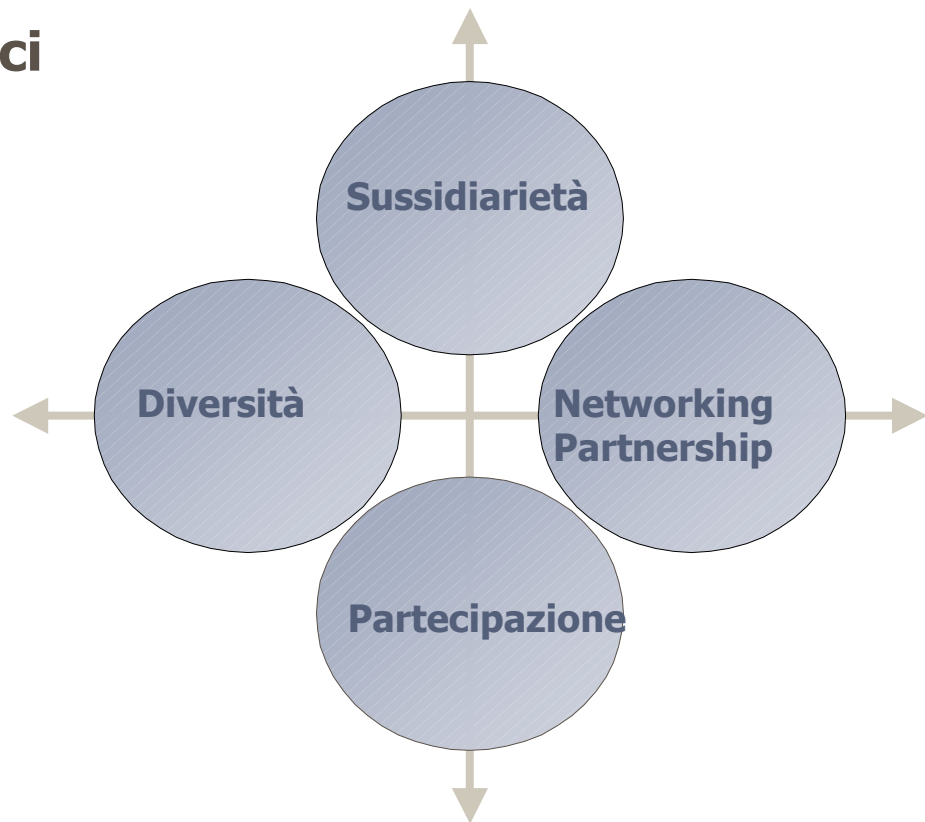
1. Equità tra persone (sociale e di genere)
2. Equità tra territori (interlocale)
3. Equità tra generazioni (intertemporale)



COME gestire l'inclusione sociale?

Integrando quattro **Principi sistemici**

1. Diversità
2. Sussidiarietà
3. Networking / Partnership
3. Partecipazione



POTENZIALE SOCIALE = CHI?

GOVERNANCE





DINAMICA di Azione: Leve di trasformazione / Quando?

- D1 - Sviluppo della comprensione dei problemi
- D2 - Apprendimento continuo ed aperto
- D3 - Negoziazione e co-decisione
- D4 - Creazione di una visione condivisa
- D5 - Orientamento al cliente
- D6 - Orientamento al risultato