



**HAL**  
open science

## Abbassare la soglia - confini ed apprendimento

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Abbassare la soglia - confini ed apprendimento. Bifulco, Lavinia. Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale, Officina, pp.136-149, 2003. hal-01027777

**HAL Id: hal-01027777**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01027777>**

Submitted on 22 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Citare come:**

Vitale T., 2003, "Abbassare la soglia: confini ed apprendimento", in L. Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma: 136- 149.

**Capitolo 8 Abbassare la soglia: confini e apprendimento.****Tommaso Vitale**

La legge 328/2000 riconosce i servizi "a bassa soglia", ed in particolare quelli per persone senza dimora, come uno degli strumenti per innovare le politiche sociali. L'espressione "bassa soglia" che oggi, quindi, gode di un formale riconoscimento istituzionale, nasce dalle pratiche e dagli obiettivi delle esperienze di innovazione e deistituzionalizzazione dei servizi sociali per le persone senza dimora, ma anche nel settore dei minori, della psichiatria e delle dipendenze. Nel dibattito corrente i servizi a bassa soglia sono quelli in cui non c'è una rigida predefinitone del target e delle regole di accesso: possono essere centri diurni, unità mobili, case di ospitalità notturna, unità di strada, "boe urbane", centri crisi, spazi di tregua, presidi sanitari di emergenza (cfr. A.A. V.V. 2003). Sono organizzazioni che offrono diversi tipi d'intervento e di risposta sociale a condizioni di disagio, strutturati in forma di progetti da realizzare, più che in forma di strutture e sistemi di prestazioni da erogare in modo standardizzato. I servizi a bassa soglia sono recenti, poco codificati e intorno al loro funzionamento non si è ancora sviluppato un *corpus* consistente di valutazioni e di riflessioni critiche. Tendenzialmente sono servizi sperimentali, diffusi a macchia di leopardo sul territorio nazionale e sottoposti ad una regolazione frammentata.

In questo capitolo non tratterò della "bassa soglia" in quanto requisito strutturale, ed in particolare non presupporrò che sia un carattere intrinseco dei servizi territoriali. La nostra ricerca ha messo in luce due questioni fondamentali, che ci hanno fatto spostare l'attenzione dai "servizi a bassa soglia" ai "processi attraverso cui abbassare la soglia". In primo luogo, abbiamo riscontrato come un problema cruciale per i servizi in generale, e per i servizi territoriali in particolare, sia quello di

riconoscere e modificare i propri confini. Il problema delle soglie è collegato al tema della “bassa soglia”, così come emerge nel linguaggio esperto degli operatori dei servizi sociali, ma non si riduce a questo: è una questione che coinvolge tutti i servizi. In secondo luogo, nel corso della ricerca abbiamo riscontrato come per affrontare il tema dei confini spaziali di un servizio occorra dare una lettura spessa delle questioni che ruotano intorno al cambiamento delle soglie di un servizio. Affrontando il tema dei confini di un servizio, si ha a che fare con diversi aspetti fra loro compenetrati in maniera irriducibile: questioni che riguardano dimensioni spaziali e questioni che attengono ad aspetti simbolici, o più precisamente ad aspetti legati complessivamente all’“organizzare” (Bifulco, de Leonardis in questo volume), ivi comprese, quindi, le pratiche quotidiane degli operatori.

Nel corso della ricerca abbiamo trovato tanti servizi territoriali che, anziché essere caratterizzati da una bassa soglia, sembrano essere inaccessibili e riprodurre al proprio interno le logiche tipiche delle istituzioni totali: abbiamo incontrato servizi territoriali che assomigliano a cronicari e si costituiscono più sulla separatezza che sugli scambi e sulla socialità in un territorio (Bricocoli; Centemeri in questo volume). Abbiamo visto servizi territoriali che contengono e sottraggono più che socializzare, invalidando le persone e creando dipendenze, tradendo le promesse della bassa soglia. Abbiamo riscontrato servizi territoriali che lavorano per il contenimento del disagio sociale, favorendo l’invisibilità delle persone e nascondendo i conflitti sociali; *setting* specializzati in cui discipline, professioni, tecniche e architetture separano. Spesso, ad esempio, i servizi territoriali teorizzano la separatezza come condizione terapeutica, inseguendo obiettivi di “privatismo igienista” (de Leonardis, Mauri, Rotelli 1994, p. 151), alla ricerca della purezza del *setting* e della riduzione dei contatti tra le persone. Qui l’accesso al servizio è l’accesso ad un trattamento, a prestazioni che spesso e volentieri favoriscono le separazioni che producono incapacità, cronicità, dipendenza, invalidazione. Sono servizi con soglie alte nel doppio senso in cui chi è esterno si guarda bene dall’entrarvi, preoccupato dalle conseguenze negative che potrebbe subire avanzando

una richiesta di aiuto, ed in cui chi è interno rimane invischiato e dipendente, come incapace di uscire.

D'altronde, dalla nostra ricerca sui servizi territoriali emergono alcune indicazioni centrali per ripensare i processi organizzativi e gli standard dei servizi sociali, in particolare per interrogarsi sui possibili standard attraverso cui regolare la qualità sociale dei servizi territoriali. L'accento posto nel corso di tutto il libro sul passaggio da standard strutturali a standard di processo ci viene nuovamente in aiuto per permetterci di avanzare alcune riflessioni.

Nel corso della nostra ricerca, infatti, abbiamo trovato *anche* servizi che tematizzano le loro soglie e tentano di trasformarle, di modificarne i caratteri (Centemerì, in questo volume). Abbiamo visto servizi forse *non ancora* a bassa soglia, ma che certamente cercano di abbassare la soglia. Ed in questi processi ci è sembrato di riconoscere un criterio di qualità sociale dirimente. In primo luogo, poiché si fa riferimento a dei processi, non si tratta di istituire degli standard fissi che dicano inequivocabilmente quale sia il livello appropriato di una soglia bassa. La "bassa soglia" è uno standard strutturale, "abbassare la soglia" è uno standard di processo, un parametro con cui valutare delle azioni. In secondo luogo, riflettere sulle soglie di un servizio attribuisce piena centralità alla dimensione organizzativa dei processi con cui si "abbassa la soglia" e si riducono le difficoltà di accesso ai servizi sociali. La bassa soglia non può essere un carattere di partenza del servizio: è piuttosto un esito, l'esito di processi di cambiamento organizzativo, anche quando si tratta di lavorare sullo spazio (ad esempio, aprire una porta o essere presenti in un quartiere).

I processi attraverso cui abbassare la soglia sono esperienze a volte effimere e inevitabilmente locali, tendenzialmente poco stabili, singolari, e difficilmente riproducibili. Essi combinano le risorse che trovano a loro disposizione su un territorio, realizzando dei mix estremamente specifici fra pubblico e privato. A volte vengono attivati da organizzazioni del terzo settore in stretta collaborazione con le amministrazioni locali, che ne garantiscono in parte il sostentamento, interessate ad innovare le caratteristiche organizzative dei servizi sociali. In altri casi, ad esempio in riferimento alle pratiche di deistituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici, abbassare la soglia ha

portato i servizi pubblici ad aprire cooperative sociali, pur mantenendo strette *partnership* con la pubblica amministrazione. In questo senso, i servizi che tentano di abbassare le proprie soglie non presentano dei modelli organizzativi o delle prestazioni facilmente estendibili o generalizzabili ad altri territori: anche per questo, quindi, la riflessione sulle modalità con cui abbassare la soglia aiuta a riconoscere la centralità di standard processuali.

Abbassare la soglia è un'azione, un processo di cambiamento organizzativo che porta con sé una pretesa: non si tratta solo di modificare le soglie ma anche di abbassarle, di renderle più attraversabili, in entrambe le direzioni. Parlare di *tentativi* di abbassare la soglia implica, quindi, individuare obiettivi di apertura dei servizi, nella direzione del riconoscimento della loro possibile qualità sociale. Servizi che cercano di abbassare la loro soglia esprimono il tentativo di non predeterminare strettamente i loro destinatari e lo fanno sia attraverso una trasformazione dei loro spazi, per renderli visibili e riconoscibili, sia trasformando le loro pratiche operative e culture tecniche. Abbassare la soglia vuol dire anche tentare di trasformare servizi come strutture che rispondono a una domanda in servizi come processi di attivazione, in particolar modo scommettendo sulle risorse del territorio in cui sono inseriti ed allo stesso tempo avendo cura di “attribuire legittimità e dignità alle domande inesprese, sommerse, non “meritevoli” di una presa in carico, troppo improprie per essere rilevate dalle maglie funzionali e selettive dei servizi ordinari” (Bricocoli, 2003). Nel linguaggio degli operatori si dice che per abbassare la soglia di un servizio occorre andare fuori (*out reach*) per “agganciare” e far “saltare dentro” (*drop in*) lo spazio del servizio, in cui pensare *attività collettive* e poi accompagnare fuori su *percorsi individualizzati*.

Una precisazione è d'obbligo: abbassare la soglia non vuol dire solo rendere i servizi più accessibili, ma anche permettere e promuovere la defezione, l'uscita per tentare di invertire quei meccanismi organizzativi, tipici dell'assistenza, che tendono a generare dipendenza e a cronicizzare. Ed allo stesso tempo, tollerare le specificità di ciascuno, quei “pallini” e quelle “fissazioni” che ciascuno ha, perché “da vicino nessuno è normale”, e che spesso rendono interessante la convivenza, specialmente laddove non sono immediatamente soffocati perché considerati espressioni di

patologie. La riflessione sui servizi a bassa soglia sottolinea, infatti, l'importanza di costruire luoghi in cui non siano richiesti particolari comportamenti: sono servizi che "non obbligano ad essere altro da se stessi", che investono sulla possibilità di darsi collettivamente delle regole minimali, senza pretendere scelte radicali. Sono, ad esempio, servizi a bassa soglia quei servizi che non richiedono pregiudizialmente ai tossicodipendenti di rinunciare prima alle loro abitudini di consumo (Molinatto 2002): ad esempio sono servizi di "riduzione del danno" da abuso di sostanze stupefacenti che minimizzano la sofferenza "socialmente evitabile" (Renzetti, 2002) ed investono sulle persone calibrando i percorsi persona per persona, ma promuovendo anche attività collettive, giorno per giorno, a seconda delle storie, delle condizioni psico-fisiche, della voglia e della disponibilità di ciascuno, nel rispetto dei tempi individuali, delle "ricadute". Si accetta anche chi continua a "farsi": si lavora per migliorare la qualità della sua vita, ma senza imporre dei comportamenti, semmai agendo attraverso strategie indirette. Per rimanere nell'esempio, nel caso, cioè, di servizi per tossicodipendenti, il punto cruciale per abbassare la soglia è iniziare *nel servizio* a non dare centralità al consumo di eroina, a non fare dipendere tutto da questo; e, a prescindere dal consumo o meno di eroina, ad organizzare un'offerta di qualità. Perciò vengono organizzati anche sport estremi, arrampicate, vela, *macramé*, *trompe d'oeil*, biodanza, murales, yoga, reiki e mille altre attività; e poi si studia, ci si prepara per le 150 ore, per riprendere la patente, per migliorare la qualità della vita. Ma allo stesso tempo si può anche stare in pace ed essere lasciati in pace<sup>1</sup>: questi servizi sono "luoghi di tregua". In generale, si può osservare come abbassando la soglia i servizi tentano di accrescere la libertà delle persone, o meglio la possibilità di scegliersi una vita e realizzarla (Sen, 1988). In altre parole, abbassare la soglia implica ripensare complessivamente le forme organizzative del servizio, e non soltanto i criteri di accesso; o meglio, proprio perché vengono poste sotto controllo le soglie e si tenta di modificarle, si mette in discussione l'intero assetto organizzativo del servizio e si sperimentano diversi *pattern* di azione generando nuove formule organizzative e privilegiando le strategie indirette. Si rende visibile il servizio, fisicamente

---

<sup>1</sup> Questo è un punto cruciale che mi ha segnalato Lavinia Bifulco, che ringrazio.

– ma non solo –, per ciò che può offrire ad un quartiere e non esclusivamente per la sua capacità di capacitazione verso una popolazione marginale. Ad esempio, agendo sugli spazi, si costruiscono dei contesti fortemente innovativi, si gestisce una birreria, un *luogo* caratterizzato per la propria “vaghezza” (Centemeri in questo volume) ugualmente capace di svolgere un servizio di supporto a tossicodipendenti.

Una indicazione che viene dalla nostra ricerca è, quindi, che di soglia non ce ne è una sola, ma anzi che un’organizzazione di servizio si struttura su una molteplicità di soglie: sono soglie relative allo spazio fisico del servizio, alle pretese verso le persone che coinvolge, ai criteri di accesso alle prestazioni, agli orari di apertura, ai linguaggi, e così via. Abbassare la soglia è una modalità di coinvolgimento nel cambiamento organizzato che richiede di apprendere come vedere le soglie del servizio e di orientarsi ad imparare nuovi modi di pensare e di fare. In questo senso, potremmo dire che “abbassare la soglia” è un prodotto istituzionale, è un preciso “regime di azione” (Boltanski 1990; Thévenot 1990), una modalità strutturata dell’azione pubblica, allo stesso tempo una matrice organizzativa ed uno stile di azione.

Non è facile vedere le soglie di un servizio. Esse ci sono, ma spesso sono invisibili: così abituali da risultare trasparenti (de Leonardis 2001). Come sottolinea Lavinia Bifulco (2002, p. 103) “il cambiamento che aspira a trasformare l’assetto organizzativo si verifica in concreto se passa attraverso l’apprendimento collettivo; in altri termini, se investe il piano del contesto culturale, cognitivo e simbolico dal quale emanano le competenze organizzative”. Riconoscere, mettere in discussione e modificare le soglie di un servizio è un processo che può essere sostenuto da forme intelligenti di regolazione locale ma che richiede necessariamente anche un coinvolgimento attivo delle persone fra loro in relazione nel servizio: precisamente richiede di modificare ciò che gli attori riconoscono come la propria realtà (Bifulco, de Leonardis in questo volume). Anche quando si tratta di cambiare gli spazi è centrale modificare il processo di apprendimento che permette in primo luogo di riconoscere i caratteri dei confini degli spazi stessi. Per agire sugli spazi occorre cominciare a trasformare, ridefinire e connotare in modo diverso le culture tecniche degli operatori

(Centemeri, in questo volume) per riconoscere le incapacità positive, quell'incompetenza che si accompagna all'eccessiva competenza, ed agire, al contrario, orientandosi alla attivazione di contesti ed alla generazione di mondi possibili (Lanzara, 1993, p. 13)<sup>1</sup>.

Abbassare la soglia non è uno standard processuale che guida verso l'eliminazione delle soglie; semmai richiede di assumere in modo riflessivo il problema del cambiamento organizzativo. Molti operatori vivono il lavoro nei servizi a bassa soglia come un lavoro paradossale: vogliono eliminare le soglie categoriali di accesso, ma si trovano comunque a lavorare su delle soglie (Molinatto, 2001). Delle soglie non si può fare a meno, inevitabilmente un servizio a bassa soglia lascia comunque fuori qualcuno e non si può fare carico di tutto e di tutti. Non si tratta certamente di eliminare tutte le soglie, ma piuttosto di riconoscerle e valutarle alla luce dei fini e degli obiettivi del servizio. In questo senso, trasformare la modalità paternalista di gestione dei confini organizzativi non richiede solo di smontare la cultura del sospetto nei confronti delle persone, siano esse utenti del servizio o abitanti del contesto locale in cui il servizio è inserito: prima ancora, abbassare la soglia vuol dire mettere in discussione proprio questa distinzione fra abitanti ed utenti senza perdere la specificità del proprio mandato istituzionale. Senza dubbio i servizi che tentano di abbassare le proprie soglie problematizzano il loro mandato istituzionale, ma lo ridefiniscono per dargli maggiore spessore, per "prenderlo sul serio", per attuarlo pienamente, non per "sbarazzarsene" o eluderlo. La coerenza con il proprio mandato istituzionale è un punto di appoggio per i servizi per attivare innovazione: mantengono il mandato in positivo e ridefiniscono il negativo dei problemi. Per abbassare la soglia, i servizi non dimenticano il proprio mandato ma si fanno forza su questo per coinvolgere diverse persone e contrastare le separazioni con il loro risvolto stigmatizzante ed invalidante. Le soglie non sono in sé negative: i confini di una organizzazione sono dispositivi di mediazione delle relazioni (Bifulco 2000, p. 186) e possono essere usati come frontiere e non come barriere (La Cecla 1997). Sono frontiere se sono allo stesso tempo "filtro e

---

<sup>1</sup> In questo senso la prospettiva istituzionale in sociologia dell'organizzazione sottolinea come per onorare il proprio mandato, i servizi sociali "dovrebbero in primo luogo attrezzarsi per essere sottoposti a processi di cambiamento" (de Leonardis 2003, p. 7; vedi anche Bifulco, de Leonardis, a cura di, 1997).



separazione” (ibidem, p. 134) cioè, come sostiene Lavinia Bifulco (2000, p. 186), se sono “tramite contemporaneamente della separazione e della connessione fra soggetti differenti e contigui, all’interno come all’esterno”.

Per far sì che le soglie agiscano da ponte, come frontiere, e non si trasformino in barriere impenetrabili a protezione di un mondo segregato, occorre *popolare i confini del servizio*. Per abbassare le soglie occorre popolarle: trovare risorse esterne; investire sull’esterno, perché l’esterno investa nel servizio; gestire i conflitti con il territorio limitrofo; riparare, riconvertire, modificare gli spazi ma anche ricostruire i rapporti che legano gli spazi del servizio al contesto circostante (de Leonardis, Mauri, Rotelli 1994). Un parametro di valutazione della qualità sociale potrebbe essere costituito, ad esempio, dal numero di persone che cercano il servizio perché vogliono collaborare ad organizzare degli eventi comuni. Ciò che è cruciale è mantenere le soglie del servizio manipolabili, non dimenticarsene e rendere pubblici i criteri con cui le soglie vengono giustificate. Allo stesso tempo è fondamentale riconoscere le persone fra loro in relazione nel servizio ed il territorio in cui si è inseriti come fonti di risorse utilizzabili per abbassare la soglia. Si tratta di riconoscere la dignità dei destinatari dei servizi, promuoverne il ruolo attivo e costruire allo stesso tempo condizioni di qualità sociale dei contesti. Di più: per abbassare la soglia occorre *attivare* le persone come risorse, valorizzarne e promuoverne le capacità. Anche per questo il cambiamento non può essere rigidamente determinato in anticipo: la sostenibilità dei processi in questione è data dalle combinazioni delle risorse che si attivano, non è frutto di un disegno razionale formulato “a tavolino”. Ad esempio, quando si cerca di aprire la porta di un ex manicomio, ciò che è rilevante non è la “porta aperta”, ma proprio il processo graduale e partecipato con cui si giunge ad aprire la porta ed a permettere gli scambi fra il dentro ed il fuori. Per creare le condizioni affinché le soglie si abbassino, sembrano esserci solo processi provvisori e reversibili, in cui bisogna ricominciare ogni giorno, cercando di mantenere sempre aperti i processi stessi. E questo richiede capacità, o meglio richiede capacità diffuse fra le persone fra loro in relazione nel servizio: si tratta, cioè, di valorizzare le capacità organizzative. Non basta la relazione duale operatore – utente e serve altro, altrimenti

“non ce la si fa”: occorre vedere, e poi moltiplicare, altre relazioni oltre a quelle fra operatori ed utenti. Si tratta di riconoscere e promuovere scambi al di fuori del servizio, e perciò creare e legittimare (o, più precisamente, *giustificare* in piena generalità, cfr. Boltanski, Thévenot 1991) motivi per scambiare che non siano la relazione terapeutica (de Leonardis, Mauri, Rotelli 1994, p. 194). Il suggerimento sembra essere quello di rendere i servizi dei luoghi in cui la vita “formicola”, in cui si produce socialità, una socialità rilevante per la sua qualità. Si abbassano le soglie del servizio anche promuovendo delle attività (culturali, sociali, ricreative, sportive...) la cui qualità è tale che gli abitanti delle case limitrofe chiedono di potervi partecipare. Parliamo, ad esempio, di servizi in cui si organizzano anche vacanze al mare, ma in barca a vela, non nelle colonie infantilizzanti; servizi che ci suggeriscono come parametro di valutazione il numero di contatti di “esterni” che chiedono di partecipare alle attività realizzate nel servizio, non tanto per “aiutare” e “fare volontariato”, quanto per il loro interesse data la qualità delle iniziative realizzate.

Quando in un servizio arrivano persone “esterne”, queste portano le loro competenze, ma anche le loro pretese, e chiedono di poter partecipare e dire la loro, e spesso si inventano nuove attività: ma non secondo una logica di accumulazione che sarebbe insostenibile. Se si vuole abbassare la soglia, ogni innovazione più che essere trattata come una aggiunta diviene una ristrutturazione: un cambiamento è una diversa allocazione delle risorse che così si moltiplicano, e richiede perciò una trasformazione organizzativa e quindi contrattazione sulle regole e nuovi compromessi sull’uso degli spazi e la definizione dei tempi. Le contaminazioni sono solo conseguenze indirette, ulteriori risorse da cogliere per avanzare nei tentativi di popolare la soglia. Una precisazione: “popolare la soglia” non vuol dire “portare tutto dentro”, avere tutte le risorse dentro i confini del servizio, altrimenti si riprodurrebbe la logica delle istituzioni totali (come nel caso di quel CDI in cui viene portata all’interno una parrucchiera che ha il suo negozio giusto a pochi metri di distanza, cfr. Centemeri, in questo volume). Non si tratta di avere maggiori risorse dentro, ma di interagire con l’ambiente trasformandolo e trasformando i propri confini per non separarsi dal fluire della vita sociale nel territorio in cui si è inseriti.

Certo, abbassare la soglia richiede molta riflessività e capacità di autocorrezione. Mentre ci si apre al territorio e si interviene all'esterno per attivare i contesti, non ci si può dimenticare la cura e la manutenzione dello spazio del servizio con le sue diverse attività (di socialità, di sostegno, di auto aiuto, di consulenza legale, di confronto e di informazione, ecc...). Sembra, ad esempio, che i servizi che iniziano ad abbassare la soglia lo facciano in un primo momento valorizzando delle risorse che non appartengono necessariamente allo spazio contiguo al servizio, ma che rilevano da un'area più vasta, creando degli scambi con persone ed organizzazioni del più ampio territorio cittadino e non necessariamente dell'immediato contesto limitrofo. Il territorio "di prossimità" sembra, semmai, avversare inizialmente le strategie per abbassare la soglia.

Il cambiamento della qualità dei rapporti sul territorio passa solitamente attraverso dei conflitti. Effettivamente, tentativi di abbassare la soglia sono attivi non soltanto in Italia, ed a partire dall'evidenza empirica sembra che la loro caratteristica centrale sia di suscitare conflitti nei quartieri in cui vengono collocati. I conflitti che si osservano sono legati a due questioni che possiamo considerare (ma solo su un piano analitico) distinte.

In primo luogo, conflitti con le popolazioni residenti nelle aree limitrofe ai luoghi in cui si vuole destinare il servizio, in cui la paura e lo stigma nei confronti di popolazioni marginali giocano un ruolo molto forte. In questo tipo di conflitti entrano in tensione differenti strategie istituzionali e politiche: da un lato una visione delle questioni sociali come problema di ordine pubblico ed il relativo richiamo a politiche di semplice dislocazione sul territorio di forze di polizia, richieste sempre più dagli abitanti dei quartieri come unici interventi legittimi e, dall'altro lato, una visione degli interventi sociali come risorse di salute pubblica, caratterizzati da politiche sociali complesse di abbassamento della soglia, pensate da piccoli gruppi di cittadini, spesso esterni ai quartieri<sup>1</sup>.

In secondo luogo conflitti sulla appropriazione dello spazio urbano, con particolare riferimento alla determinazione dei proprietari di appartamenti e stabili di preservare l'immagine del quartiere. Da questi ultimi la presenza di un servizio che abbassa la soglia viene considerata solo come portatrice

---

<sup>1</sup> Per una analisi comparativa dei conflitti generati dalla compresenza di queste due politiche e dei relativi problemi di governance a livello urbano, in 12 differenti città europee: Kübler, Wälti (2001).

di esternalità negative sulla dinamica delle aspettative e sulla relativa sensibilità dei prezzi del mercato immobiliare. I proprietari temono esplicitamente che la semplice presenza di un servizio a bassa soglia favorisca la concentrazione di tutta la popolazione marginale di un'area metropolitana in un ristretto quartiere, facendo allontanare da esso le famiglie a reddito medio-alto. Di conseguenza, i proprietari si coalizzano come *lobby* insieme a commercianti, ristoratori e agenzie immobiliare per spostare la collocazione dei servizi<sup>1</sup>.

L'evidenza empirica ci mostra come non sempre i conflitti che emergono per la presenza di questi servizi vengano gestiti dalle amministrazioni locali. Nel caso in cui vengono gestiti, ciò avviene attraverso forme coordinate di *governance* che: (a) generano capacità di mediazione, coordinamento ed integrazione intersettoriale fra diversi settori delle politiche sociali a livello locale; (b) attivano capacità di mediazione negli specifici quartieri in cui è collocato il servizio.

La capacità di coniugare le due forme sopraccitate appare cruciale per permettere ai servizi di abbassare e popolare le proprie soglie e, perciò, di operare con efficacia. Data la rilevanza del livello micro locale nella gestione dei conflitti, la letteratura pone in luce alcune strategie implementate<sup>2</sup>. In primo luogo, *forum di quartiere e incontri pubblici regolari per discutere i problemi relativi alla presenza dei servizi a bassa soglia*. Nella fase di realizzazione dei servizi, i forum sono luoghi in cui gli abitanti dei quartieri e gli operatori sociali possono confrontare i propri argomenti. I forum non hanno cioè una funzione di consenso, ma sono piuttosto costruiti in modo da far emergere il conflitto ed estendere le opportunità di informazione e scambio (Cefaï, Lafaye, 2001). In questa fase i forum non hanno capacità decisionale. Dal momento in cui i servizi sono attivi, i forum sono arene pubbliche di discussione e conflitto sulla presenza del servizio nel quartiere. Hanno la capacità di formulare proposte sulle attività e sulle modalità di gestione dei servizi; in particolare, la letteratura sottolinea come in questa fase i forum abbiano esiti virtuosi se

---

<sup>1</sup> Per una interessante ricostruzione dei conflitti legati alla apertura di servizi a bassa soglia per senza dimora: Mair (1986); vedi anche Takahashi (1997); Takahashi, Dear, (1997); sui conflitti legati ai servizi territoriali in materia di AIDS cfr. Blendon, 1989; Chiotti, 1995; Robin, 2000;

<sup>2</sup> Una sintesi della letteratura è rintracciabile in Dear (1993); importanti indicazioni di metodo sono contenute in Trom (1999).

non centrano la discussione solo sulla presenza dei servizi a bassa soglia, ma se partono da questi per discutere più complessivamente sulla qualità della vita nel quartiere, su rivendicazioni comuni e su eventuali azioni in sinergia (o meno) con l'amministrazione comunale. La rilevanza di questi forum di quartiere in città europee con differenti tradizioni di *governance* delle politiche sociali mette in luce come le strategie di comunicazione a livello di quartiere non siano inquadrabili esclusivamente in funzione dell'accettabilità dei servizi a bassa soglia, quanto piuttosto per la capacità di rendere pubblica e aperta la discussione e la critica sui servizi stessi, evitando di ignorare, sottostimare ed invalidare il potenziale di conflitto dovuto alla loro presenza.

In secondo luogo, *la creazione di legami inediti fra attività di cura e di sostegno a popolazioni deboli e occasioni di socialità per tutta la popolazione del quartiere*. Per tentare di gestire i differenti conflitti che sorgono intorno a questi servizi, è importante distinguere un secondo criterio di qualità sociale della *governance*: la messa in valore delle opportunità di socialità e cultura presenti nei servizi che vogliono abbassare le proprie soglie. Abbiamo detto che sono i processi di innovazione organizzativa che rendono permeabili i confini fra il dentro ed il fuori del servizio, da un lato facendo entrare gli abitanti del quartiere negli spazi del servizio per speciali occasioni (feste, attività culturali e musicali) e, da l'altro, realizzando attività nel quartiere per far uscire gli utenti dagli spazi del servizio stesso. Attivare socialità fuori e dentro il servizio è un modo per creare valore non solo intorno alla qualità dell'intervento ma complessivamente per il quartiere, per contribuire a rigenerarlo creando occasioni culturali, espressive e di dibattito per tutti: per il quartiere ma fruibili anche dai propri utenti, per i propri utenti ma fruibili anche dagli abitanti del quartiere (Kübler 1999).

In altri termini, la prima ostilità nei quartieri rispetto alle pratiche che tentano di abbassare la soglia, laddove si trasforma in conflitto, non è necessariamente un ostacolo ma semmai un'opportunità per elaborare i criteri di qualità sociale per abbassare la soglia dei servizi. In questo senso, la legittimità di servizi che tentano di abbassare la propria soglia è insieme condizione e prodotto della capacità di scambiare fra il dentro ed il fuori del servizio, della loro permeabilità ed apertura.

Abbiamo visto finora che abbassare le soglie apre diverse contraddizioni e innumerevoli assi di conflitto. Se all'interno dei servizi sono messe in discussione le culture tecniche e le professionalità degli operatori, all'esterno si creano abitualmente conflitti con il contesto sociale ed istituzionale: abbassare la soglia mette nuovamente in circolo figure marginali – disturbo sociale – ed apre conflitti nel quartiere. Ci concentreremo adesso sulle contraddizioni ed occasioni di conflitto con gli altri servizi sociali del territorio.

Quali che siano le contraddizioni e le impotenze in cui si dibattono i tentativi di abbassare la soglia, essi indicano dove risiedono i principali problemi di innovazione dei servizi sociali. Abbassare la soglia vuol dire intraprendere dei rischi: “abbassare la soglia” è una questione delicata, perché si tratta di un regime di azione per cui non ci sono ricette precostituite, al più alcune avvertenze. Abbassare la soglia non è una finzione e gli aspetti di rischio sono alti. Sono rischi reali: i tentativi di abbassare la soglia non sono simulazioni, e gli esiti possono anche andare male. Si può sbagliare, ed è anche in questo senso che la riflessività del servizio<sup>1</sup> e la sua capacità di apprendere diventano dei requisiti fondamentali per rendere reversibili i danni ed inventare nuovi dispositivi organizzativi. Il principale “rischio” su cui vorrei qui concentrarmi emerge nel rapporto fra l'innovazione all'interno di un servizio ed il suo “campo organizzativo”<sup>2</sup>. Abbassando la soglia un servizio rischia di diventare un “pronto soccorso del sociale” (Molinatto 2001), ovvero sia di accettare deleghe improprie da parte di altri servizi che mantengono alte soglie e che gli “scaricano” tutti i “casi” che non si prendono in carico. Un servizio a bassa soglia rischia di diventare una “pattumiera” del sociale, un luogo in cui vengono “scaricati” tutti gli “scarti”, tutti i “rimbalzati”, i

---

<sup>1</sup> Vale la pena sottolineare che “la riflessività degli attori non è una dote, una virtù, una capacità dei singoli, oppure un loro requisito personale; la riflessività, se c'è, è incorporata in tutto ciò che è condiviso, a cominciare dall'impianto organizzativo” (de Leonardis, 2003, p. 7).

<sup>2</sup> La nozione di “campo organizzativo” secondo la definizione di DiMaggio e Powell (1991), indica quel insieme di organizzazioni e di relazioni interorganizzative che costituiscono un'area distinta e ben riconoscibile della vita sociale. L'esistenza di un campo organizzativo è contraddistinta da logiche di azione simili, da comuni sistemi di significato (anzitutto vocabolari e definizioni della realtà), da criteri di appropriatezza simili e da concezioni simili della legittimità di alcune azioni che definiscono l'appartenenza a quel campo organizzativo (Scott, 1998, p. 83). Questa forza addensante del campo organizzativo – un campo di forze anzitutto cognitive e normative – si esercita non solo sulle organizzazioni di “settore”, equivalenti nella struttura sociale per le prestazioni che erogano come nel caso di un insieme di servizi sociali in un dato contesto locale, ma anche sui destinatari dei servizi, sulle agenzie regolatrici e in generale su tutte quelle organizzazioni che a vario titolo agiscono nel campo (de Leonardis, Vitale 2001).

cronici, i “casi impossibili”, gli “intrattabili”, tutti quelli che si scontrano con le soglie alte dei servizi sociali. Da questo punto di vista, i servizi che tentano di abbassare e popolare la loro soglia *rischiano continuamente* (e paradossalmente) *l’isolamento*. E’ un pericolo che i servizi che tentano di abbassare la soglia corrono laddove non riescono ad attivare un cambiamento negli standard dell’assistenza. L’isolamento è un fallimento che riguarda l’insieme dei servizi di un territorio, nei loro rapporti interorganizzativi. La sfida dei processi per abbassare la soglia passa dal cambiamento e dall’innovazione che si riesce ad avviare nel campo organizzativo, con negoziazioni, patti, conflitti. Si dice talvolta che i servizi a bassa soglia lavorano “in frontiera”: è una retorica interessante da studiare e riconoscere perché appartiene ad una cultura trionfalistica e salvifica dei servizi sociali, ma non ci dice nulla sui processi con cui abbassare la soglia. Da quanto abbiamo visto nel corso della ricerca, i tentativi di abbassare la soglia lavorano piuttosto “sulla” frontiera. Abbiamo visto che si impegnano per capacitare le persone e popolare i confini fra contesti, fra dentro e fuori. Con riferimento al loro campo organizzativo, possiamo dire che *lavorano sulle frontiere fra servizi*. Perché quale che sia l’innovazione che si produce all’interno di un servizio, perché questo possa radicarsi mantenendo la capacità di innovare, occorre che vi siano scambi intensi con il sistema locale di regolazione, in modo che le innovazioni organizzative esprimano delle pretese, attivino un discorso pubblico sulla qualità e la resilienza degli standard, intraprendano il cambiamento delle culture della pubblica amministrazione (de Leonardis, Mauri, Rotelli 1994). Si tratta perciò di negoziare la possibilità di abbassare le soglie anche in altri servizi<sup>1</sup>.

Da questo ricaviamo un’indicazione importante: l’innovazione organizzativa che si genera nei tentativi di “abbassare le soglie” può consolidarsi solo se genera apprendimento istituzionale nel sistema locale di regolazione dei servizi sociali; se, cioè, riesce a trasformare gli standard dell’assistenza ed i dispositivi di coordinamento fra gli attori organizzativi. Le principali

---

<sup>1</sup> In questa direzione vanno, ad esempio, le importanti indicazioni di Massimo Bricocoli (2003): “Abbassare la soglia, nel contesto di un processo di rigenerazione urbana significa creare spazi che siano “organismi ricettivi” in grado di accogliere le istanze (successioni di istanze) dare loro modo di ri-articolarsi, di alimentare il processo di costruzione dei problemi in uno spazio tridimensionale, creare spazi e terreni di contaminazione tra soggetti molteplici, nuove forme di relazione e interazione tra burocrati e soggetti locali, tra operatori di servizi e settori diversi, tra tecnici e operatori sociali”.

innovazioni si consolidano ad esempio laddove, attraverso conflitti espressi in piena pubblicità, diviene possibile modificare i criteri di qualità che l'ente pubblico deve adottare nell'ambito di una gara di appalto o di un contratto di convenzione, per riconoscere (anche economicamente) le ridefinizioni del mandato istituzionale che intraprendono i servizi che tentano di abbassare le proprie soglie.

Anche in questo senso la bassa soglia, come obiettivo del cambiamento organizzativo, crea e coinvolge in conflitti. Sono conflitti che attivano arene pubbliche, spazi di confronto e dibattito senza i quali i servizi non avrebbero luoghi e dispositivi per *giustificare in piena generalità* (Boltanski, Thévenot 1991) le proprie scelte organizzative. Come argomenta Paola Molinatto (2002, p. 27): “gli interventi a bassa soglia sono anche spazi di opportunità per l'esercizio della discussione pubblica, in cui, per esempio, si negozia e ci si mette d'accordo (spesso faticosamente) sui reciproci criteri di attribuzione del senso e del valore di beni personali (e collettivi) quali salute, benessere, qualità della vita”. Per denunciare l'ingiustizia delle soglie alte e giustificare i loro tentativi di abbassarle e popolarle gli attori organizzativi si appoggiano su dispositivi che permettono loro di “risalire in generalità” (Boltanski, 1990). Si tratta di dispositivi svariati e fra loro differenti: giornali, media, ma anche feste, attività comuni, formazione congiunta fra operatori di diversi servizi. Nell'avanzare le loro pretese su standard di qualità sociale, i servizi tentano di usare dei metodi coerenti con i fini delle proprie rivendicazioni, e quindi cercano forme di mobilitazione che permettano di accrescere “la partecipazione dei cittadini” nei processi di regolazione e di elaborazione di standard. Pretendono di incidere anche sulle procedure amministrative, di usare i processi di *standard setting* (Donolo 1997) come leve per la creazione di spazi di mediazione - istituzioni intermedie, livelli di concertazione - che accrescano e ridistribuiscono le condizioni della partecipazione<sup>1</sup>. “Abbassare la soglia” è, infatti, un parametro esigente che implica una

---

<sup>1</sup> Da questo punto di vista, è utile sottolineare che la risposta ad un problema apparentemente “comunicativo” di motivi e giustificazioni appartiene al registro dell'organizzare, non dell'informare, ha bisogno pratiche e dispositivi organizzativi (Boltanski, Thévenot 1991; de Leonardis 1997): i problemi che si pongono sul piano comunicativo, che richiedono di cambiare la cornice all'interno della quale avviene la comunicazione, non si trattano sul piano della



ridefinizione dei criteri di giustizia sociale (*in primis* nella direzione della capacitazione, cfr. de Leonardis, Mauri in questo volume), che si articola su una molteplicità di piani normativi e ruota intorno alla costituzione di un terreno comune di considerazioni su ciò che è giusto (pensiamo, solo come esempio, alla scelta di non pretendere dalle persone di modificare i propri consumi di sostanze stupefacenti). In questo senso, i processi di *standard setting* guidati dal parametro processuale dell'abbassare la soglia si appoggiano su un discorso pubblico che si concentra e giustifica la *qualità delle azioni* (delle pratiche, dell'implementazione, dell'organizzare) e non solo la quantità di beni da distribuire, spazi inclusi. Certo, le innovazioni dei servizi che tentano di abbassare le proprie soglie hanno margini di trasferibilità e replicabilità assai ridotti: non rappresentano modelli organizzativi o prestazioni facilmente estendibili o generalizzabili ad altri territori nella stessa forma (Bricocoli 2003). Ma proprio il carattere fortemente incrementale di queste innovazioni ci dice non poche cose sull'importanza degli standard processuali.

---

comunicazione ma dell'investimento in nuove forme organizzative, capaci di sostenere dei legami e qualificare i confini fra contesti.