

# I nodi della programmazione condivisa

**Esperienze e riflessioni**

a cura di **Giampiero Branca**  
e **Maria Lucia Piga**

Laboratorio Sociologico

Ricerca empirica  
ed intervento sociale

**FRANCOANGELI**

Direttore Scientifico: Costantino Cipolla

Laboratorio Sociologico approfondisce e discute criticamente tematiche epistemologiche, questioni metodologiche e fenomeni sociali attraverso le lenti della sociologia. Particolare attenzione è posta agli strumenti di analisi, che vengono utilizzati secondo i canoni della scientificità delle scienze sociali. Partendo dall'assunto della tolleranza epistemologica di ogni posizione scientifica argomentata, Laboratorio Sociologico si fonda su alcuni principi interconnessi. Tra questi vanno menzionati: la combinazione creativa, ma rigorosa, di induzione, deduzione e adduzione; la referenzialità storico-geografica; l'integrazione dei vari contesti osservativi; l'attenzione alle diverse forme di conoscenze, con particolare attenzione ai prodotti delle nuove tecnologie di rete; la valorizzazione dei nessi e dei fili che legano fra loro le persone, senza che queste ne vengano assorbite e – ultimo ma primo – la capacità di cogliere l'alterità a partire dalle sue categorie "altre". Coerentemente con tale impostazione, Laboratorio Sociologico articola la sua pubblicistica in sei sezioni: *Teoria, Epistemologia, Metodo; Ricerca empirica ed Intervento sociale; Manualistica, Didattica, Divulgazione; Sociologia e Storia; Diritto, Sicurezza e Processi di vittimizzazione; Sociologia e storia della Croce Rossa.*

*Comitato Scientifico:* Natale Ammaturo (Salerno); Ugo Ascoli (Ancona); Claudio Baraldi (Modena e Reggio Emilia); Leonardo Benvenuti, Ezio Sciarra (Chieti); Danila Bertasio (Parma); Giovanni Bertin (Venezia); Rita Biancheri (Pisa); Annamaria Campanini (Milano Bicocca); Gianpaolo Catelli (Catania); Bernardo Cattarinussi (Udine); Roberto Cipriani (Roma III); Ivo Colozzi, Stefano Martelli (Bologna); Celestino Colucci (Pavia); Raffele De Giorgi (Lecce); Paola Di Nicola (Verona); Roberto De Vita (Siena); Maurizio Esposito (Cassino); Antonio Fadda (Sassari); Pietro Fantozzi (Cosenza); Maria Caterina Federici (Perugia); Franco Garelli (Torino); Guido Giarelli (Catanzaro); Guido Gili (Campobasso); Antonio La Spina (Palermo); Clemente Lanzetti (Cattolica, Milano); Giuseppe Mastroeni (Messina); Rosanna Memoli (La Sapienza, Roma); Everardo Minardi (Teramo); Giuseppe Moro (Bari); Giacomo Mulè (Enna); Giorgio Osti (Trieste); Mauro Palumbo (Genova); Jacinta Paroni Rumi (Brescia); Antonio Scaglia (Trento); Silvio Scanagatta (Padova); Francesco Sidoti (L'Aquila); Donatella Simon (Torino); Bernardo Valli (Urbino); Francesco Vespasiano (Benevento); Angela Zanotti (Ferrara).

*Corrispondenti internazionali:* Coordinatore: Antonio Maturo (Università di Bologna) Roland J. Campiche (Università di Losanna, Svizzera); Jorge Gonzales (Università di Colima, Messico); Douglas A. Harper (Duquesne University, Pittsburgh, USA); Juergen Kaube (Accademia Brandeburghese delle Scienze, Berlino, Germania); André Kieserling (Università di Bielefeld, Germania); Michael King (University of Reading, Regno Unito); Donald N. Levine (Università di Chicago, USA); Christine Castelain Meunier (Casa delle Scienze Umane, Parigi, Francia); Maria Cecília de Souza Minayo (Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasile); Everardo Duarte Nunes (Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasile); Furio Radin (Università di Zagabria, Croazia); Joseph Wu (Università di Taiwan, Taipei, Taiwan).

Coordinamento Editoriale delle Sezioni: Veronica Agnoletti

Ogni sezione della Collana nel suo complesso prevede per ciascun testo la valutazione anticipata di due referee anonimi, esperti nel campo tematico affrontato dal volume.

Alcuni testi di questa collana sono disponibili in commercio nella versione e-book. Tali volumi sono sottoposti allo stesso controllo scientifico (doppio cieco) di quelli presentati in versione a stampa e, pertanto, ne posseggono lo stesso livello di qualità scientifica.

Sezione *Teoria, Epistemologia, Metodo* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Alberto Ardissonne. *Comitato Editoriale*: Agnese Accorsi; Gianmarco Cifaldi; Francesca Cremonini; Davide Galesi; Ivo Germano; Maura Gobbi; Francesca Guarino; Silvia Lolli jr.; Alessia Manca; Emmanuele Morandi; Alessandra Rota; Barbara Sena.

Sezione *Ricerca empirica ed Intervento sociale* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Paola Canestrini. *Comitato Editoriale*: Sara Capizzi; Teresa Carbone; David Donfrancesco; Laura Farneti; Ilaria Iseppato; Lorella Molteni; Paolo Polettini; Elisa Porcu; Francesca Rossetti; Alessandra Sannella.

Sezione *Manualistica, Didattica, Divulgazione* (attiva dal 1995). *Responsabile Editoriale*: Linda Lombi. *Comitato Editoriale*: Flavia Atzori; Alessia Bertolazzi; Barbara Calderone; Raffaella Cavallo; Carmela Anna Esposito; Laura Gemini; Silvia Lolli sr.; Ilaria Milandri; Annamaria Perino; Fabio Piccoli.

Sezione *Sociologia e Storia* (attiva dal 2008). *Coordinatore Scientifico*: Giovanni Silvano (Università di Padova) *Consiglio Scientifico*: Nico Bortoletto (Università di Teramo); Alessandro Bosi (Parma); Camillo Brezzi (Arezzo); Luciano Cavalli, Pietro De Marco, Paolo Vanni (Firenze); Sergio Onger, Alessandro Porro (Brescia); Carlo Prandi (Fondazione Kessler – Istituto Trentino di Cultura); Adriano Prosperi (Scuola Normale Superiore di Pisa); Renata Salvarani (Cattolica, Milano); Paul-André Turcotte (Institut Catholique de Paris). *Responsabile Editoriale*: Alessandro Fabbri. *Comitato Editoriale*: Barbara Baccarini; Roberta Benedusi; Elena Bittasi; Emanuele Cerutti; Pia Dusi; Giancarlo Ganzerla; Nicoletta Iannino; Vittorio Nichilo; Ugo Pavan Dalla Torre; Alessandra Pignatta; Ronald Salzer; Stefano Siliberti†; Paola Sposetti.

Sezione *Diritto, Sicurezza e processi di vittimizzazione* (attiva dal 2011). *Coordinamento Scientifico*: Carlo Pennisi (Catania); Franco Prina (Torino); Annamaria Rufino (Napoli); Francesco Sidoti (L'Aquila). *Consiglio Scientifico*: Bruno Bertelli (Trento); Teresa Consoli (Catania); Maurizio Esposito (Cassino); Armando Saponaro (Bari); Chiara Scivoletto (Parma). *Responsabili Editoriali*: Andrea Antonilli e Susanna Vezzadini. *Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Christian Arnoldi; Rose Marie Callà; Gian Marco Cifaldi; Maria Teresa Gammone; Antonia Roberta Siino.

Sezione *Sociologia e storia della Croce Rossa* (attiva dal 2013). *Direttori*: Costantino Cipolla (Bologna) e Paolo Vanni (Firenze). *Consiglio Scientifico*: François Bugnion (*presidente* - CICR), Roger Durand (*presidente* - Société "Henry Dunant"), Giuseppe Armocida (Varese), Stefania Bartoloni (Roma III), Paolo Benvenuti (Roma III), Fabio Bertini (Firenze), Paola Binetti (Campus Bio-Medico, Roma), Ettore Calzolari (Roma I), Giovanni Cipriani (Firenze), Franco A. Fava (Torino), Carlo Focarelli (Perugia; LUISS), Edoardo Greppi (Torino), Gianni Iacovelli (Accademia di Storia dell'Arte Sanitaria, Roma), Giuseppe Palasciano (Bari), Jean-François Pitteloud (già CICR), Alessandro Porro (Brescia), Giorgio Zanchin (Padova). *Comitato Editoriale*: Giorgio Ceci (coordinatore), Filippo Lombardi (coordinatore), Massimo Aliverti, Nico Bortoletto, Luca Bottero, Virginia Brayda, Carolina David, Antonella Del Chiaro, Renato Del Mastro, Gerardo Di Ruocco, Boris Dubini, Alberto Galazzetti, Livia Giuliano, Laura Grassi, Veronica Grillo, Riccardo Romeo Jasinski, Pier Francesco Liguori, Maurizio Menarini, Maria Enrica Monaco, Gianluigi Nava, Marisella Notarnicola, Marcello Giovanni Novello, Raimonda Ottaviani, Isabella Pascucci, Francesco Ranaldi, Piero Ridolfi, Anastasia Siena, Calogera Tavormina, Silvana Valcavi Menozzi, Duccio Vanni. *Segreteria Scientifica*: Alberto Ardissonne (responsabile), Alessandro Fabbri (responsabile), Barbara Baccarini, Elena Branca, Giovanni Cerino Badone, Emanuele Cerutti, Alessandro D'Angelo, Simona Galasi, Sara Moggi, Francesca Savini, Paola Sposetti.

# **I nodi della programmazione condivisa**

## **Esperienze e riflessioni**

a cura di **Giampiero Branca**  
e **Maria Lucia Piga**

**LABORATORIO SOCIOLOGICO**



**FRANCOANGELI**

Ricerca empirica  
ed intervento sociale

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell'Università di Sassari

La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Flavia Atzori

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b> , di <i>Maria Lucia Piga</i>	pag.	7
<b>Nuove tendenze nella programmazione partecipata delle politiche sociali territoriali</b> , di <i>Giampiero Branca</i>	»	17
<b>La costruzione partecipata di linee guida nei servizi per la tutela dei minori</b> , di <i>Teresa Bertotti</i>	»	37
<b>Le nuove dimensioni della partecipazione in una progettazione collaborativa</b> , di <i>Remo Siza</i>	»	55
<b>La centralità della persona nei processi di co-costruzione delle politiche sociali</b> , di <i>Federica Palomba</i>	»	73
<b>La gestione associata dei servizi: una scommessa ancora da vincere</b> , di <i>Mario Bonu</i>	»	87
<b>Un'esperienza di progettazione partecipata: i centri per le famiglie e la comunità nel Plus distretto di Alghero</b> , di <i>Rosa Accardo</i>	»	97
<b>Lo Sportello informativo di orientamento socio-sanitario di Emergency a Sassari: una operatività quotidianamente condivisa</b> , di <i>Rita Diez</i>	»	103
<b>Percorsi socio-sanitari territoriali rivolti alle persone con disabilità intellettiva</b> , di <i>Monica Saurra</i>	»	107

<b>La promozione giovanile e le sinergie possibili: l'esperienza del servizio di educativa di strada nel di- stretto di Sanluri</b> , di <i>Luisa Angela Pittau</i>	pag.	113
<b>Il Progetto “L’Impresa della legalità”</b> , di <i>Cipriana Dettori</i>	»	121
<b>L’Ufficio Esecuzione Penale Esterna: un dialogo co- struttivo tra carcere e territorio</b> , di <i>Marina Piano</i>	»	127
<b>Il lavoro solidale nel Sito di Interesse Comunitario di Platamona</b> , di <i>Agostino Loriga</i>	»	133
<b>Notizie sugli autori</b>	»	139

# Introduzione

di *Maria Lucia Piga*\*

In questo lavoro si presentano gli atti di un convegno svoltosi il 6 ottobre 2014 presso l'Aula Magna dell'Università di Sassari, sul tema "Costruire politiche sociali. I nodi della programmazione condivisa", organizzato dal Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell'Università di Sassari, con il patrocinio della Fondazione Banco di Sardegna, in collaborazione con l'Ordine degli Assistenti Sociali-Regione Sardegna e con l'Associazione Italiana di Sociologia-Sezione Politica Sociale. Grazie alle relazioni di studiosi e professionisti che vi hanno partecipato, con questa iniziativa si è inteso presentare e discutere alcuni spunti emersi dal dibattito attualmente in corso. Si è presentata una prima difficoltà, relativa alla terminologia utilizzata: per programmazione condivisa qui si intende l'impegno al lavoro comune, da parte dei diversi attori delle politiche sociali, nel programmare i servizi alla persona, come previsto dalla leggequadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nei fatti, però, dobbiamo constatare che la condivisione è un percorso sofferto: in sé, proprio lo sforzo di stare insieme rappresenta il nodo fondamentale. Anche le complicazioni del linguaggio segnalano un problema: nel dibattito infatti si sono utilizzati termini quali programmazione, altre volte progettazione sociale, altre ancora pianificazione.

Intento di questo libro però non è tanto fare chiarezza, sul piano terminologico, teorico e metodologico, di cosa si intenda per programmazione condivisa, quanto presentare alcune riflessioni ed esperienze che rendano conto della dimensione plurale. Infatti, il processo di *governance* delle politiche sociali chiede la corresponsabilità di più istituzioni (comuni, asl, terzo settore etc.): ma quale consapevolezza da parte dei diversi soggetti coinvolti? In tutto ciò, la compresenza di linguaggi e modalità differenti è sicuramente una ricchezza che però, se non regolata, rischia di vanificare

\* Università degli Studi di Sassari.

qualunque sforzo di costruire un sistema dei servizi che sia a misura di persona. Quindi ci soffermiamo ancora su una criticità: pur tendendo ad esporre quelli che, nel panorama delle politiche sociali partecipate, sono i diversi modi di intendere e realizzare il possibile dialogo tra istituzioni pubbliche e società civile, ci interessa lo iato tra partecipazione e condivisione. Sulla carta, infatti, il disegno delle politiche sociali è *partecipato*, nel senso che molti sono gli attori chiamati a realizzarlo, ma non è sempre *condiviso*, perché molteplici sono i nodi da sciogliere per poter affrontare costruttivamente un percorso comune. Ci si domanda se questa *incompiutezza* sia una caratteristica del caso sardo, al quale soprattutto qui si fa riferimento<sup>1</sup>.

Affrontare la questione della programmazione condivisa significa prendere in considerazione il ruolo delle comunità locali nel welfare partecipato, in particolare dopo l'istituzione dei piani di zona (legge 328/2000, art. 19); in Sardegna detti Plus – Piani locali unitari dei servizi alla persona (legge regionale 23/2005, artt. 20-21). Questa partecipazione è anche condivisione? Nel nuovo welfare si percepisce che il benessere dipende non solo da una garanzia, concessa dall'alto, di risposta a bisogni/diritti, ma dall'attivazione di cittadinanza intesa come opportunità di percorsi alternativi costruiti dal basso, insieme alle persone fragili<sup>2</sup>. Soprattutto, si parla di un welfare partecipato a partire dalla consapevolezza che non sono sufficienti gli attori istituzionali se a questi non si affianca il ruolo della società civile: si pensi al ruolo del volontariato nei diversi territori della Sardegna che, come emerge dallo studio IARES (*Osservatorio sull'Economia Sociale e Civile in Sardegna. XI Rapporto 2014*), sembra interpretare uno sforzo di integrazione, da intendere anche e soprattutto come recupero del legame che unisce le persone ai loro mondi vitali e ai loro contesti quotidiani.

Dietro le politiche sociali partecipate c'è sempre una complessità da gestire, come hanno messo bene in evidenza nelle loro relazioni studiosi e ricercatori, assessori e rappresentanti degli enti locali, professionisti e soggetti del terzo settore. Ognuno dal suo punto di vista ha messo in evidenza i principali nodi della condivisione (tra sociale e sanitario, tra professioni, tra istituzioni e società civile etc.). L'importanza di questo convegno si può riassumere in due punti, formazione e ricerca, attraverso i quali fornire un contributo di metodo al sistema delle politiche sociali.

<sup>1</sup> Cfr. Siza R. (2012), *I fragili equilibri. Rapporto sulle politiche sociali in Sardegna*, CUEC, Cagliari, p. 67 e ss.

<sup>2</sup> Si veda Pisu D. (2015), *Il modello della solidarietà circolare nella progettazione degli inserimenti socio-lavorativi in Sardegna*, paper presentato al IX Colloquio Scientifico sull'impresa sociale.

Quanto alla formazione, si ricorda che fin dalla loro istituzione, avvenuta nell'Università di Sassari nell'a.a. 2001-2002, i corsi di laurea in Servizio Sociale<sup>3</sup> dialogano con l'Ordine degli assistenti sociali. In questa occasione, poi, anche i neo-laureati e i dottorandi in Scienze Sociali<sup>4</sup> hanno presentato al pubblico le loro riflessioni e le loro esperienze. Erano presenti anche i docenti a contratto e quelli in convenzione: ovvero gli assistenti sociali in servizio presso enti territoriali, "prestati" all'Università (in base alla legge 240/2010, art. 23) per affrontare il gravoso compito di insegnare agli studenti – spesso a fronte di simboliche ricompense – teorie, principi, fondamenti, metodi, tecniche e tirocinio pratico del Servizio Sociale negli stessi corsi, al fine di una formazione competente e con l'auspicio di buoni esiti occupazionali nei servizi alla persona.

Una formazione attenta, di cui questo convegno rappresenta una fase, è possibile grazie anche alla collaborazione continua con gli assistenti sociali supervisor nei enti territoriali, che pure si spendono affinché la formazione degli studenti sia professionalizzante e abbia il suo compimento nella circolarità teoria-pratica. Non a caso, infatti, il tirocinio prevede diversi momenti di "condivisione" tra docenti, supervisor e studenti di Servizio Sociale. Va tenuto presente che oggi i corsi L39 e LM87 sono gli unici attivi in Sardegna. L'Università di Sassari è anche diventata nel 2014 sede dell'esame di stato per l'iscrizione alle sezioni A e B dell'Albo Professionale degli assistenti sociali.

Il convegno ha rappresentato anche un'occasione di confronto sulla ricerca. Nei primi 4 saggi si affrontano argomenti quali una ricerca sui piani di zona in Italia (Branca), un caso specifico di politiche condivise (Bertotti), la letteratura internazionale sulla progettazione partecipata (Siza), il dibattito in corso nella ricerca di Servizio Sociale (Palomba).

Più in dettaglio, Giampiero Branca in *Nuove tendenze nella programmazione partecipata delle politiche sociali territoriali*, con uno sguardo ampio, focalizza il caso italiano delle politiche sociali partecipate, esponendo alcuni risultati di una ricerca nazionale sui piani di zona. Per comprendere meglio questo processo ci si riferisce all'esempio della 328/2000, che rappresenta l'emblema dell'importanza attribuita alla dimensione locale nella programmazione condivisa.

Teresa Bertotti, nel suo saggio *La costruzione partecipata di linee guida nei servizi per la tutela dei minori*, sottolinea l'importanza di uno strumento che, insieme ai protocolli d'intesa, rende possibile il metodo della condivisione nell'implementazione delle politiche. Si tratta delle linee gui-

<sup>3</sup> Triennale L39: *Servizio sociale a indirizzo europeo* e magistrale LM87: *Servizio sociale e politiche sociali*.

<sup>4</sup> Indirizzo in *Fondamenti e Metodi delle Scienze Sociali e del Servizio sociale*.

da, costruite in modo “partecipato” da diverse istituzioni. La progettazione in aree particolarmente delicate, quale quella relativa ai minori, è questione che richiede uno sforzo condiviso in termini di responsabilizzazione collettiva, in modo tale che le sinergie messe in atto conducano a risultati di efficacia delle risposte. Infatti gli interventi di tutela e protezione dell’infanzia, oltre ad inquadrarsi in una normativa nazionale, risentono anche delle diverse normative regionali, per cui in ogni contesto esistono attori specifici, ognuno col suo ruolo, che interagiscono in forme variabili e non sempre coordinate. Presentando qui le difficoltà a rendere la tutela dei minori oggetto di riflessione e responsabilità collettiva, l’autrice evidenzia il rischio che, in assenza di un’attenzione specifica dedicata a questa interdipendenza, “il compito della tutela dei minori venga delegato ad una sola istituzione o un solo servizio”.

Nel suo saggio *Le nuove dimensioni della partecipazione in una progettazione collaborativa*, il sociologo Remo Siza elabora un significato di sinergia a partire dall’intento di attori diversi che, collettivamente, producono un risultato superiore a quello che ciascun partner potrebbe raggiungere operando singolarmente. In Italia gli accordi di programma, i contratti d’area, i patti territoriali, i piani di zona sono i principali strumenti di strategie di programmazione condivisa, utilizzati per incoraggiare le capacità progettuali dal basso. Sono esperienze di valorizzazione del territorio, note come *area-based initiatives*, che hanno riproposto la programmazione non solo come pratica organizzativa, ma anche come metodo decisionale. Siza sviluppa interessanti considerazioni sul sapere programmatico e sul ruolo del pianificatore di comunità che “deve assistere le comunità intermedie, incoraggiarle a formulare e a realizzare progetti”.

Federica Palomba, in *La centralità della persona nei processi di co-costruzione delle politiche sociali*, si sofferma sul compito dell’assistente sociale, che è quello di lavorare con la persona facendo leva sulle sue risorse. L’autrice sostiene che, quanto più si va incontro a situazioni di tagli e impoverimento delle politiche sociali, le competenze professionali diventano tanto più importanti nel creare i presupposti della cittadinanza.

Seguono altri 8 contributi, relativi ad esperienze pratiche, che rappresentano importanti testimonianze, anche molto diverse fra loro, ma tenute insieme dal filo comune della riflessione sulla programmazione condivisa. Si è voluto in tal modo rendere conto dei diversi percorsi e attori presenti nel territorio della Sardegna.

Parlando a nome del Comune di Osilo (SS), capofila del Plus Anglona-Coros-Figulinas, Mario Bonu, in *La gestione associata dei servizi: una scommessa ancora da vincere*, espone le criticità più rilevanti di un’esperienza che lo ha visto prendere l’iniziativa come co-fondatore. Bo-

nu rende un'idea di quella che è la sofferenza dei comuni capofila: infatti, la gestione associata, in assenza di un intervento riequilibratore della Regione, produce sia deficit finanziario, perché il comune capofila deve anticipare tutte le spese dei servizi erogati o appaltati, sia un notevole aumento dei carichi di lavoro su dipendenti, funzionari e professionisti della struttura comunale. Forse questo contributo, da solo, potrebbe spiegare uno dei principali nodi della programmazione condivisa.

Rosa Accardo espone *Un'esperienza di progettazione partecipata: i centri per le famiglie e la comunità nel Plus distretto di Alghero* e racconta le tappe del percorso decisionale di partecipazione al piano 2012/14. L'autrice affronta in particolare le azioni dedicate all'integrazione tra sociale e sanitario, con un'analisi delle più gravi criticità e con un'attenzione specifica centrata sul ruolo dell'assistente sociale nella programmazione condivisa.

Rita Diez, in *Lo Sportello informativo di orientamento socio-sanitario di Emergency a Sassari: una operatività quotidianamente condivisa*, presenta l'esperienza di Emergency, ONG italiana fondata nel 1994, i cui volontari prestano servizio nel campo del diritto alla salute. Oltre agli interventi di cooperazione internazionale, dal 2005 Emergency si occupa della tutela della salute in Italia, lavorando per rimuovere, ove esistano, quegli ostacoli e quelle criticità che mettono in discussione il diritto alla salute. L'impegno operativo di Emergency non è solo di tipo sanitario, ma anche di tipo culturale (lavora infatti per modificare i comportamenti collettivi circa il diritto alla salute) e documentativo (infatti raccoglie sistematicamente dati per la conoscenza del fenomeno immigrazione).

In *Percorsi socio-sanitari territoriali rivolti alle persone con disabilità intellettiva*, Monica Saurra, assistente sociale, mette in evidenza i cambiamenti che di recente si sono verificati non solo nei trattamenti ma anche negli atteggiamenti relativi all'handicap psichico. L'autrice sottolinea le tappe di questo processo in corso e le sue principali conquiste: si tratta di un'innovazione in chiave inclusiva, che ha visto l'Anffas-Onlus di Cagliari impegnato in una riflessione culturale e metodologica, in collaborazione con i servizi del territorio. Questo, grazie al coinvolgimento di tutti quei professionisti e volontari che hanno scelto di agire in rete in modo condiviso, unitario e integrato. Si ritiene che questo impegno possa diventare anche una realtà generativa di nuove culture professionali della condivisione, mirate a tenere insieme le risorse strutturali e civiche di un territorio, nel contesto quotidiano delle persone e nel pieno rispetto del loro progetto di vita.

Luisa Angela Pittau, assistente sociale, in *La promozione giovanile e le sinergie possibili: l'esperienza del SETAT-Servizio di educativa di strada*

*nel distretto di Sanluri*, rende conto di un'esperienza di programmazione condivisa, quella relativa all'istituzione di un servizio innovativo nella provincia di Cagliari. Si sottolinea l'importanza della metodologia della condivisione, mettendo in evidenza, insieme alla narrazione di una specifica esperienza, la sinergia che si è creata fra gli attori coinvolti.

Gli interventi che seguono fanno riferimento, soprattutto, a esperienze di inclusione socio-lavorativa. Guardando in particolare alla condivisione di obiettivi che si è venuta a creare tra mondo delle imprese profit e non profit, Cipriana Dettori espone il ruolo che, come assistente sociale, ha ricoperto nel progetto *L'Impresa della Legalità*, finanziato in anni recenti a favore di un target specifico: adolescenti e giovani al di fuori di percorsi formativi o lavorativi ordinari, in difficoltà nel focalizzare obiettivi per la propria vita futura. Questo progetto, concepito all'interno di un sistema complesso di interventi attivati dal Settore Politiche Sociali del Comune di Sassari, ha avuto come tema centrale l'inclusione sociale di giovani provenienti da contesti socio-economici svantaggiati tra i 16 e i 25 anni. Per realizzare questo progetto ci si è serviti della collaborazione di una cooperativa sociale, che ha svolto compiti di accompagnamento e tutorato sul lavoro. In tal modo "il mondo del profit si è incontrato con il mondo del welfare in modo costruttivo e si è cercato di porre le basi per la maturazione di una coscienza comune rispetto ad una presa in carico responsabile e condivisa dei problemi della comunità".

Per quanto riguarda la progettazione condivisa con Asl e comuni nel piano 2010/2012, Marina Piano, assistente sociale, testimonia della disponibilità data dall'Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) di Nuoro. Nel suo intervento, *L'Ufficio esecuzione penale esterna: un dialogo costruttivo tra carcere e territorio*, Piano specifica le tappe del processo attraverso il quale questa amministrazione penitenziaria, preso coscienza di essere una risorsa, si è percepita fondamentale nel dialogo tra carcere e territorio. In quanto osservatorio privilegiato e competente per la promozione della legalità, l'UEPE ha così garantito il suo contributo nella partecipazione e progettazione di interventi volti a favorire l'inclusione lavorativa di ex-detenuti. L'autrice evidenzia lo sforzo di condivisione da parte di quegli assistenti sociali che ricoprono anche il ruolo di docenti a contratto nei corsi di laurea in Servizio Sociale. La loro fatica emerge spesso come resilienza e rilancio motivazionale: proprio grazie all'acquisizione di più punti di osservazione, la responsabilità di trasmissione ai più giovani diventa anche impegno per la costruzione di un linguaggio condiviso. In tal modo, l'apprendimento di competenze e conoscenze si rafforza e si moltiplica, insieme alla cultura pratica della partecipazione, ma soprattutto insieme al

“progetto dell’ascolto reciproco”, che è il presupposto (e non solo didattico) di qualsiasi condivisione.

Agostino Loriga, psicologo, nel suo contributo *Il lavoro solidale nel Sito di Interesse Comunitario di Platamona*, espone le principali tappe del progetto di gestione del SIC (sito di interesse comunitario) relativo allo Stagno di Platamona, progetto attivato da un consorzio di cooperative sociali in collaborazione col Comune di Sorso (SS). L’autore focalizza l’attenzione sulle sinergie messe insieme dalle diverse istituzioni nella condivisione di questo progetto (Regione Sardegna, Comune di Sorso, Consorzio Andalas de Amistade, Azienda asl n. 1), illustrando al tempo stesso le modalità di attivazione di stili collaborativi finalizzati a creare empowerment, attraverso inserimenti lavorativi di persone “difficilmente occupabili” (sofferenti mentali, tossicodipendenti in trattamento, ex-detentuti etc.).

Attraverso i diversi contributi dei relatori appare un quadro dove la condivisione viene percepita talvolta più come “effetto emergente” che come volontà deliberata di programmare insieme. Infatti, studiosi, professionisti, amministratori e rappresentanti del terzo hanno dato voce a un territorio denso di relazioni, interessi e opportunità, oltre che di conflitti e vincoli. Noi abbiamo soltanto provato ad evidenziare, nel comune sentire “sburocratizzato”, la trama nascosta della condivisione, il filo comune tra i diversi attori partecipanti al convegno. Questi hanno testimoniato di una loro volontà e capacità di agire caratterizzata da autonomia responsabile, che possiamo ricollocare nella radice weberiana di azione razionale, cioè sociale, perchè si contrappone a quella tradizionale o di *routine*: ci interroga sull’*agency* degli attori locali e sulle ragioni delle loro scelte.

Un sistema che coinvolge una molteplicità di soggetti e che assume la diversità dei bisogni almeno come interlocuzione – se non come insieme di diritti esigibili – deve necessariamente essere regolato, per fare in modo che questa partecipazione non sia dispersiva e polverizzata, ma condivisa. E non solo perché la legge lo richiede.

La questione infatti andrebbe vista anche in rapporto a un problema di più ampio respiro: ci si domanda come il “costruzionismo umanista” possa indirizzare gli studi sociologici nella ricerca del valore concettuale della persona come autore della sua propria vita<sup>5</sup>. La diffusione del ruolo delle organizzazioni di terzo settore si traduce di fatto in un’importante presenza della società civile nella ricerca di soluzioni o risposte di solidarietà ai diritti di cittadinanza. In questa visione antideterministica, la persona non è

<sup>5</sup> Così Cesareo V., Vaccarini I. (2006), *La libertà responsabile. Soggettività e mutamento sociale*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 11-33.

più il termine problematico delle politiche sociali, ma la pietra angolare di un welfare basato sulla costruzione di cittadinanza attiva, in continuo divenire. È qui che la soggettività diventa la principale questione.

In questo modo è possibile salvare l'idea di persona nella teoria sociale contemporanea, considerando non solo lo stato presente della sua situazione ma anche le sue chances e potenzialità, in una prospettiva che sposta l'attenzione di studiosi, professionisti e programmatori dai limiti del singolo caso di bisogno a quelle opportunità che il contesto può offrire alla persona, affinché possa cambiare il suo stile di vita<sup>6</sup>. La zona, con il suo piano di sviluppo, può ricomporre i *diritti* assoluti in un discorso più ampio, per cui si valorizza la persona nel suo contesto e nelle sue reti di mondo vitale e la si ricolloca nel clima temperato dei suoi *doveri*, al riparo dalla deriva della solitudine.

Abbiamo provato ad evidenziare uno dei principali problemi aperti nelle nostre democrazie: quello di una società civile che si sviluppi in sinergia con le istituzioni pubbliche, che implica la necessità di comprendere come le istituzioni del welfare possano recepire, sostenere e promuovere i diritti di cittadinanza e di inclusione sociale, senza creare conflitti distruttivi per il welfare stesso<sup>7</sup>. La pluralità di attori nelle politiche sociali è una complessità che può essere governata? In particolare ci si domanda se le cosiddette nuove politiche sociali (si intende quelle concepite alla luce della 328/2000 nelle sue diverse declinazioni, ossia nella varietà del welfare regionale italiano) siano tali perché aiutano il sistema a diventare generativo di nuovi mondi vitali, grazie al ruolo dei corpi sociali intermedi e alla luce del principio di sussidiarietà. Questa dimensione però deve essere compresa nel suo divenire: le sinergie che attiva, gli incidenti di percorso, il significato che può assumere nei contesti locali, il funzionamento reale di questo principio e le sue conseguenze.

A noi tutto ciò interessa, perché segno di una originalità dei territori e delle culture, in un campo – quello delle politiche sociali – dove tuttora la rappresentazione dei bisogni sembra corrispondere a forme più di *passività da assistere* che di *potenzialità da promuovere*. Essendo poi additata come principale responsabile di costi improduttivi e deficit, la spesa sociale subisce “giustificati” tagli, così come suggerito dall'imperante dittatura dei mercati e delle élites finanziarie, con evidente sacrificio dei diritti sociali.

<sup>6</sup> Nel senso di Sen A. (1991), *Capability and Well-being*, United Nations University Press, New York.

<sup>7</sup> Si veda Castells M. (2012), *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di Internet*, Egea, Milano; inoltre Villa F. (2014), *Globalizzare i diritti sociali. Elementi introduttivi di politica sociale*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 15-36.

Non sarà stato del tutto inutile aver mostrato come la cultura della condivisione possa dar luogo a esperimenti di moltiplicazione delle risorse: programmatiche, organizzative, professionali, sociali, culturali etc., per sostenere l'idea che la crisi finanziaria non è un ostacolo alla progettualità. Semmai è vero il contrario: la progettualità può fungere da barriera ai tagli indiscriminati, se accompagnata da un pensiero razionale e da un "piano regolatore sociale" che faccia leva sulle risorse del territorio. In questo senso, l'attenzione rivolta alla programmazione condivisa si configura come un tentativo concreto di superare la pur realistica ma erronea convinzione che la progettualità dipenda "da quanto c'è in cassa".

Anche questo convegno, infine, suggerisce agli amministratori e ai gruppi dirigenti che la solidarietà non è un costo, o semplicemente uno sbilanciamento finanziario, ma un investimento progettuale, oltre che un importante fattore di regolazione sociale, che richiama al dovere di una programmazione attenta, oltre che alla condivisione del ragionamento sul bene comune.



# *Nuove tendenze nella programmazione partecipata delle politiche sociali territoriali*

di *Giampiero Branca*\*

## **1. Percorso di definizione del welfare territoriale italiano**

L'esperienza italiana nell'ambito della creazione e definizione del welfare State è stata caratterizzata da una forte tendenza alla centralizzazione amministrativa degli interventi assistenziali e previdenziali durante il cosiddetto "periodo d'oro del welfare". A seguito degli esiti drammatici delle due guerre mondiali e sotto l'influenza della riforma appena introdotta in Gran Bretagna col Piano Beveridge<sup>1</sup>, si diffuse in Italia l'esigenza che lo Stato garantisse un vasto insieme di azioni di cura e protezione nei confronti di tutta la popolazione, in termini puramente universalistici, attraverso l'esercizio di un ruolo centrale in termini decisionali e gestionali.

A tal proposito, la Carta Costituzionale italiana afferma chiaramente la responsabilità diretta della Repubblica Italiana a garantire un'adeguata tutela a tutta la popolazione, con particolare riferimento ai cittadini disabili oppure privi di mezzi di sostentamento:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>2</sup>.

Lo Stato italiano ha assunto perciò un ruolo di responsabilità nei confronti della concreta realizzazione di tale principio attraverso la definizione di uno *Stato di benessere* che in Europa si è distinto particolarmente per ampiezza di copertura della popolazione: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e

\* Università degli Studi di Sassari.

<sup>1</sup> Cfr. Beveridge W. (1942), *Social Insurance and Allied Services: Memoranda from Organizations. Report by Sir William Beveridge*, His Majesty's Stationery Office, London.

<sup>2</sup> Art. 3, Costituzione Italiana.

all'assistenza sociale»<sup>3</sup>. In esso, infatti, furono abbracciati quei principi universalmente riconosciuti che legano ai diritti di cittadinanza il diritto alla tutela e al benessere.

Com'è storicamente noto, il *welfare State* in Italia raggiunse l'apice della propria espansione durante la prima metà degli anni Ottanta. A partire da questo periodo iniziarono progressivamente a manifestarsi i limiti attuativi e gestionali nella programmazione e nella sostenibilità a lungo termine di un impianto di politiche sociali centralizzato, incapace di rispondere in modo rapido, efficace, efficiente ed equo ai nuovi bisogni sociali<sup>4</sup>:

*Il welfare è diventato vittima del suo stesso successo* poiché c'è stata un'esplosione della domanda sociale e lo Stato, da solo, non è stato più in grado di essere l'unico garante del soddisfacimento dei bisogni sociali<sup>5</sup>.

Il *welfare State* “è diventato vittima del suo stesso successo” anche a causa dell'ipertrofia dei servizi che ha caratterizzato la propria espansione, portando conseguentemente alla copertura di tutti i bisogni istituzionalmente riconoscibili. Una tale espansione dei meccanismi di protezione, giunti fino alla “colonizzazione” di ambiti della vita sociale che fino ad allora erano sostanzialmente in capo all'azione di cura e di sostegno delle comunità stesse, avrebbe causato una progressiva regressione della consapevolezza comunitaria nella capacità di auto-tutela e di auto-cura:

Lo Stato sociale si è assunto il compito di assistere il cittadino dalla culla alla bara, rendendo la sua vita sicura e traboccante di felicità. Questo però è possibile solo attraverso una sistematica educazione dei cittadini all'inetitudine, con la conseguenza che nel mondo occidentale crescono a dismisura le spese pubbliche per i servizi sociali e l'assistenza sanitaria<sup>6</sup>.

Quindi, se da un lato le istanze di tutela aumentavano, sia in termini quantitativi sia in termini di differenziazione delle richieste a seguito del

<sup>3</sup> Art. 38, Costituzione Italiana.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sull'analisi che ha contribuito a definire i caratteri distintivi della crisi dello Stato sociale in Italia si rimanda, tra i tanti a: Ardigò A. (1980), *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna; Donati P. (1984), *Risposte alla crisi dello Stato sociale. Le nuove politiche sociali in prospettiva sociologica*, FrancoAngeli, Milano; Donati P., De Vita R., Sgritta G.B. (a cura di) (1994), *La politica sociale oltre la crisi del welfare State*, FrancoAngeli, Milano; Ferrera M. (a cura di) (1981), *Lo stato del benessere, una crisi senza uscita?*, Le Monnier, Firenze; Rossi G., Donati P. (a cura di) (1982), *Welfare State, problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano.

<sup>5</sup> Sibilla M. (2006), *Le politiche sociali nel dibattito teorico contemporaneo*, «Politiche Sociali e Servizi», 2, p. 241 (corsivo nell'originale).

<sup>6</sup> Watzlawick P. (1994), *Istruzioni per rendersi infelici*, Feltrinelli, Milano, p. 51.

mutare dei bisogni sociali, dall'altro il mercato rendeva progressivamente sempre più solida la propria posizione nel campo dell'erogazione privata dei servizi. A fronte di ciò, il settore pubblico manifestava sempre più chiaramente una scarsa funzionalità in termini di efficienza, di efficacia e di equità nella gestione centralizzata dei servizi alla persona. Difatti, la crisi fiscale del welfare State non ha più consentito di garantire a tutte le generazioni gli stessi diritti al benessere. Le generazioni "di mezzo" si trovano a dover prendersi cura dei propri figli, dei propri genitori anziani e, in taluni casi, anche dei nonni. Lo schiacciamento avviene quindi perché le "generazioni di mezzo" sono le uniche ancora produttive da un punto di vista lavorativo, economico e, soprattutto, relazionale, sobbarcandosi le responsabilità familiari quotidiane e quelle lavorative al contempo, senza aiuti rilevanti e sostanziali da parte del welfare State.

Questo progressivo scollamento dello strumento "politiche sociali" dalla società stessa ha generato una situazione per cui le idealità e i valori che avevano inizialmente mosso le politiche e gli interventi di assistenza e sostegno, successivamente hanno sottratto alla cittadinanza quella centralità che determina e garantisce un'equa redistribuzione sociale di opportunità e benessere.

Riprendendo il pensiero di George Simmel circa il mutare delle istituzioni sociali, il welfare State italiano ha perduto quella sorta di spiritualità che invece avrebbe dovuto caratterizzare l'esplicitazione formale del suo ruolo e della sua funzione<sup>7</sup>. L'apparato organizzativo ed amministrativo ha sviluppato una complessità strutturale che si è tradotta nella perdita, da parte delle singole forme subordinate, del perseguimento dei fini etici originali che possiamo sintetizzare alla luce di alcuni concetti chiave: la cura e la centralità della persona, l'importanza della promozione della cittadinanza attiva e, infine, la capacità degli enti pubblici territoriali di interpretare e soddisfare tempestivamente i bisogni emergenti delle comunità.

Si è venuta pertanto a diffondere la percezione di un agire meccanico delle istituzioni, agire che si potrebbe semplicemente ricondurre a quelle modalità autoreferenziali e burocratiche che le amministrazioni generalmente assumono nella riproduzione formale delle prassi dell'agire socialmente utile. In sostanza abbiamo assistito a quello che Antony Giddens ha definito con

<sup>7</sup> In merito a ciò, Georg Simmel sostiene che: "Istituzioni e relazioni sociali significative e profondamente rilevanti sono rimpiazzate da altre che appaiono in sé e per sé del tutto meccaniche, esteriori, prive di spiritualità, solo lo scopo superiore, che si colloca oltre il livello anteriore, fornisce alla loro azione comune o al loro risultato successivo un significato spirituale del quale ogni singolo elemento deve fare a meno". Simmel G. (1995), *La differenziazione sociale*, Laterza, Roma-Bari, p. 136.