

Titolo:**Costruire diritti sociali nel welfare territoriale: un percorso di analisi sulle basi informative della programmazione sociale locale**

Responsabile scientifico: Barbara Giullari – Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia-Università di Bologna

Durata: mesi 12

1. Oggetto della ricerca e quadro teorico di riferimento

La fase nella quale stiamo vivendo si caratterizza per un forte aumento della pressione sulla rete dei servizi sociali territoriali, i quali si trovano a fare fronte ad una domanda sociale eterogenea e in costante aumento, in condizioni di storica insufficienza di risorse, acuita dal regime di austerità post-crisi economica e finanziaria del 2008 (Andreotti, Mingione, 2016) e messi a ulteriore dura prova dalla pandemia di Covid 19. Quest'ultima ha generato una vera e propria emergenza sociale rispetto alla quale ci si è trovati in larga parte impreparati: un'emergenza destinata a persistere, esacerbando condizioni di sofferenza sociale e di disuguaglianza preesistenti, ma anche generandone di nuove. In questo orizzonte, accanto all'adozione di strategie di riconfigurazione repentina di servizi ed interventi, occorre rafforzare i processi della programmazione sociale locale per proteggere e promuovere la qualità della vita e il benessere dei cittadini sul medio e lungo periodo.

La programmazione sociale e gli strumenti (Lascoumes e Le Galés, 2004) della quale si avvale ha preso forma nel corso di un più generale processo di riforma del welfare (Kazepov, 2010) che ha suscitato ampie aspettative rispetto al raggiungimento di obiettivi sociali, politici e istituzionali: i primi riguardano la capacità di individuare risposte adeguate ai bisogni, attraverso la mobilitazione di tutte le risorse disponibili sul territorio, in una prospettiva di integrazione; i secondi la costruzione di luoghi di partecipazione della società civile organizzata, di arene pubbliche a sostegno della *publicness* di attori e materie (De Leonardis e Bifulco 2005); infine la promozione di forme efficaci di governance locale del welfare, con specifico riferimento al rapporto tra dimensione locale e regionale, laddove, più in generale, la democratizzazione dei processi di *governance* costituisce una delle poste in gioco più ampie (Bifulco, 2009, 2015; Polizzi et al. 2013). In tale cornice, la programmazione sociale locale ha segnato il passaggio, pur non lineare, dall'applicazione di forme di razionalità sinottica nella programmazione delle politiche pubbliche a scelte assunte attraverso processi decisionali esito dell'incontro tra soggetti di diversa natura, caratterizzati da interessi divergenti, riferimenti culturali e normativi non coincidenti, non di rado difficilmente ricomponibili, che interagiscono per incontrarsi su terreni comuni (Teagno 2012). Territorializzazione, integrazione e partecipazione, a monte e a valle del *policy design* e della messa in opera, rappresentano le finalità di primo piano sancite dal disegno di riforma in cui la programmazione sociale ha preso forma (Busso e Negri, 2012). Tra le principali innovazioni introdotte dalla programmazione sociale, quale forma di pianificazione strategica, vi è il concepire conoscenza e partecipazione come un'unica fase del processo decisionale, laddove la partecipazione è una modalità di costruzione di conoscenza, prima ancora che di consenso rispetto alle decisioni formalizzate nei documenti di pianificazione (Polizzi et al. 2013) e la costruzione di un welfare partecipato prende forma dalla mediazione pubblica tra saperi diversi e dalla capacità riflessiva degli attori locali (Giullari e De Angelis 2019). In questa prospettiva il percorso di costruzione del Piano è contestuale alla costruzione di conoscenza del

territorio e può essere ricondotto alla concezione di «progettazione come indagine» (Lanzara 2005): «[...] come il raggiungimento di un qualsiasi accordo politico e l'elaborazione di una strategia richiedono necessariamente anche un lavoro cognitivo, così la costruzione di conoscenza condivisa non è un processo epistemico puro, ma anche, necessariamente, una complessa interazione tra attori e gruppi portatori di visioni e interessi diversi, che intrattengono relazioni interpersonali e intergruppo entro specifiche strutture di potere e autorità, in presenza di risorse non uniformemente distribuite» (ivi, p.54). È attraverso le attività di osservazione, di raccolta e selezione di dati, la qualità e la quantità dell'informazione disponibile, la sperimentazione, l'inferenza e la capacità argomentativa che il processo di programmazione sociale locale può innescare forme di apprendimento collettivo e la produzione di una diversa percezione collettiva dei problemi. In questo snodo si colloca la specificità del progetto di ricerca che intende connettere le metodologie della ricerca sociale ai processi deliberativi, al fine di intraprendere un'indagine deliberativa (Salais, 2014) e alimentare processi collettivi attraverso il quale gli attori costruiscono dialogicamente problemi sociali, le domande cui dare risposta e le conoscenze rilevanti.

A 20 anni dall'avvio della pianificazione sociale zonale, pur nell'ampia varietà di esperienze territoriali, si registra un indebolimento della forza propulsiva in termini di innovazione (Bifulco 2016), in buona parte riguardanti proprio il nesso tra conoscenza e programmazione (Mozzana 2019; Caselli 2020): in primo luogo il modello di welfare mix che ha preso forma si è sviluppato all'insegna della frammentazione e delle asimmetrie nella partecipazione e quindi anche nella costruzione di conoscenza pubblica, indebolendo la voce degli attori in gioco; in secondo luogo, l'imperativo dell'integrazione tra materie, attori e saperi è rimasto per molti aspetti incompiuto e settorializzazione, specialismi, fino alla vera e propria competizione tra enti e istituzioni, sono le cifre dell'intervento sociale territoriale; infine, la dimensione temporale della pianificazione si è vieppiù accorciata tramite l'impiego di dispositivi di corto raggio ('progetti', 'bandi', 'sperimentazioni', etc.), in una logica emergenziale e sempre più settoriale di azione che ha ulteriormente limitato il ricorso alla varietà di voci e fonti di informazioni e spinto verso il ricorso a forme di "*fast-knowledge*", indifferentemente disponibili. Infine se il livello locale è stato individuato quale spazio potenzialmente in grado di promuovere innovazione anche grazie al coinvolgimento di soggetti privati (no profit e profit) nell'alveo dei meccanismi della *governance* partecipativa, ha lasciato tuttavia irrisolte questioni di primo piano: il nodo delle potenzialità della sussidiarietà orizzontale di compensare tagli e razionalizzazione della spesa a livello nazionale/centrale e in assenza di un processo di costruzione di una infrastruttura nazionale al welfare locale da una parte (Giovannetti, Gori, Pacini, 2014); il livello di democratizzazione della sfera pubblica locale, dall'altro (Moini 2012; Busso e Gargiulo 2016; Busso 2017). Si tratta di criticità che suggeriscono l'esigenza non solo di aggiustamenti, ma di un rafforzamento della pianificazione sociale territoriale che si fondi su un ripensamento dei processi di costruzione di conoscenza tanto delle finalità, quanto dei soggetti, degli oggetti e dei formati della conoscenza, al fine di riorientare le logiche in un'ottica di interdipendenza tra nessi causali, tra dimensioni e sfere dell'esistenza (Tronto, 2013) (Busso e Negri 2012).

2. Finalità e obiettivi

Il progetto è stato ideato a sostegno della qualificazione della programmazione territoriale a livello locale e si colloca nell'ambito dell'"Accordo tra l'Unione Reno Galliera in qualità di Ente capofila

del Distretto socio-sanitario Pianura Est e il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna per la realizzazione di attività laboratoriali nell'ambito del Progetto 'Giovani in rete' a sostegno della programmazione sociale del Distretto socio-sanitario Pianura Est in materia di politiche per le giovani generazioni"; l'Accordo rappresenta la più recente formalizzazione di un rapporto di collaborazione con il Dipartimento di Sociologia avviato nel 2016.

Sotto la supervisione del team di ricerca SDE-Unibo (coordinato dalla Prof.ssa Barbara Giullari) le principali finalità del progetto di ricerca rimandano alla realizzazione di analisi a sostegno dei percorsi di programmazione delle politiche sociali a livello zonale, per favorire l'elaborazione del superamento di pratiche rivolte ai target più tradizionali, ponendosi l'obiettivo di affrontare dimensioni nuove e trasversali del disagio sociale, che riguardano vaste fasce di età e gruppi sociali ed in grado di innescare processi di riflessività istituzionale. In specifico, assumendo un «approccio generazionale» (Mastropierro, 2019), laddove le diverse fasi della vita non sono condizioni strettamente anagrafiche, ma si definiscono all'interno di complesse dinamiche tra forze sociali, con specifica attenzione alle transizioni e alla riduzione delle disegualianze intergenerazionali. In tale cornice i principali obiettivi del progetto sono i seguenti:

- ✓ promuovere lo sviluppo di processi di costruzione di conoscenza sui fenomeni sociali così come si declinano a livello locale, a sostegno dei processi decisionali, al fine di rafforzare la cultura e le prassi della programmazione sociale locale;
- ✓ promuovere la partecipazione della popolazione locale nella vita della comunità, al fine di incrementare percorsi di programmazione integrata e partecipata e di nuove elaborazioni dei problemi e di sperimentazione delle "idee" emerse nel corso dei suddetti processi;
- ✓ favorire il raccordo tra istituzioni e terzo settore operanti sul territorio, al fine di rafforzare percorsi di co-progettazione, condividere risorse, costruire opportunità e occasioni positive di partecipazione e valorizzazione reciproca di saperi e competenze;
- ✓ dotare il territorio di strumenti volti a cogliere, sul medio periodo, l'impatto delle azioni implementate sulla vita delle persone;
- ✓ definire possibili modelli di implementazione delle politiche di welfare locale centrate su un approccio che valorizzi una dimensione di intervento preventiva rispetto all'emersione di fragilità, e vulnerabilità, in particolare nelle generazioni più giovani.

3. Piano di attività

Nell'ambito della realizzazione del progetto si prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- ✓ collaborazione alla conduzione e alla co-gestione di una Cabina di regia, composta da saperi di diversa appartenenza, in un'ottica interdisciplinare, finalizzata al governo dell'intero progetto e al sostegno di un *Laboratorio permanente* di composizione eterogenea (amministratori e tecnici degli Enti Locali, Terzo Settore, operatori dei servizi del territorio, ricercatori) con lo scopo di sostenere i processi decisionali, informare e orientare la programmazione sociale distrettuale;
- ✓ progettazione e supervisione di percorsi informativi e formativi rivolti ai componenti della rete interistituzionale (amministratori, tecnici, stakeholder), in un'ottica virtuosa di contaminazione fra saperi, che possa garantire un'analisi condivisa dei fenomeni, finalizzata ad attivare e mantenere relazioni tra soggetti eterogenei;

- ✓ co-costruzione di strumenti per l'analisi quanti-qualitativa dei fenomeni sociali locali in un'ottica di inclusione degli attori territoriali e relativi saperi e punti di vista (interviste, focus group, analisi di data set, etc.);
- ✓ co-costruzione di set di indicatori (quanti-qualitativi) a sostegno della programmazione sociale, in un'ottica di prevenzione e in una prospettiva di potenziamento delle competenze della comunità; sistematizzazione dei contenuti sviluppati nelle attività di analisi, con specifico riferimento ad elementi descrittivi ed interpretativi finalizzati ad individuare criticità, obiettivi prioritari sul medio e lungo periodo e aree di azione su cui co-progettare interventi sperimentali in una logica di innovazione sociale;
- ✓ collaborazione all'ideazione di percorsi strutturati di restituzione (attraverso incontri, seminari, brevi percorsi formativi degli strumenti conoscitivi) di cui al punto precedente, in un'ottica inclusiva di coinvolgimento degli attori locali;
- ✓ collaborazione alla progettazione di strumenti di valutazione di impatto dei risultati attesi delle azioni previste nei percorsi di co-progettazione (ex art. 55, D.lgs. 117/2017) con gli Enti di Terzo Settore avviati sul territorio distrettuale nell'ambito del Programma Attuativo della pianificazione zonale.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. (2016) Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3): 252–266.
- Bifulco, L. (2009) *Strumenti per la programmazione negoziale: lo spazio della politica*. Paper presentato al Convegno annuale SISP -Roma 17-19 settembre.
- Bifulco L., (2015) *Il welfare locale*. Roma: Carocci.
- Bifulco L. (2016) Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation. *European Urban and Regional Studies*, 23(4): 628–644.
- Busso S. (2017) Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3(dicembre): 483-502.
- Busso S., Gargiulo E. (2016) Convergenze parallele: il perimetro (ristretto) del dibattito italiano sul Terzo settore. *Politiche Sociali/Social Policies*, 1(gennaio-aprile): pp. 101-122.
- Busso S., Negri N. (a cura di) (2012) *La programmazione sociale a livello locale*, Carocci, Roma.
- Caselli D. (2020) *Esperti. Come studiarli e perché*. Bologna: Il Mulino.
- De Leonardis O. Bifulco L. (2005) “Sulle tracce dell'azione pubblica”. In Bifulco L. (a cura di) *Le politiche sociali*. Carocci: Roma.
- Giovanetti M., Gori C., Pacini L. (a cura di) (2014). *La pratica del welfare locale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore.
- Giullari B., De Angelis G. (2019) *La democrazia dei dati. Conoscenza e azione pubblica*. Milano: Mimesis.
- Kazepov Y (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Vienna: Ashgate/European Centre.
- Lanzara, G.F. (2005), *La deliberazione come indagine pubblica*, in Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di) (2004) *Gouverner par les instruments*. Presses de la Fondation National des sciences Politiques, Parsi (trad. it. *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano, 2009).

- Mastropierro M. (2019) *Giovani e generazioni: il ruolo delle politiche pubbliche nel ritardo italiano*, *la Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, 1 p.233-249.
- Moini G. (2012) *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*. Milano: FrancoAngeli.
- Mozzana C., (2019) *Welfare, capacità e conoscenza. Le basi informative dell'azione pubblica*, Roma: Carocci
- Polizzi E. (2008) *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3(dicembre): 437-456.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013) *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*. Roma: Carocci
- Salais R. (2014) *The Capability Approach and deliberative democracy*, in Otto H.U., Ziegler H. (eds.) *Critical Social Policy and the Capability Approach*, Barbara Budrich Opladen Berlin, Toronto.
- Teagno D. (2012) *Logiche, stili e strumenti della pianificazione sociale*, in Busso, S., Negri, N. (a cura di) *La programmazione sociale a livello locale*, Carocci, Roma.
- Tronto, J. C. (2013) *Caring democracy: markets, equality, and justice*. New York: New York University Press.