

Titolo:**Ricostruire diritti sociali in tempi di incertezza radicale:
un'esperienza di ricerca 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 pandemia di Covid 19 ha messo a dura prova il sistema italiano di Welfare, radicalizzando limiti già presenti e sedimentati nel tempo e facendo al contempo emergere problematiche nuove. Particolarmente per quel che concerne il Welfare locale, negli anni che hanno preceduto la pandemia erano state da più parti messe in evidenza la crescente difficoltà dei servizi sociali territoriali nel far fronte a una domanda sempre più complessa ed eterogenea. La stessa riconfigurazione dei sistemi locali avviata con la legge 328 del 2000 ha condotto a un bilancio ambivalente. Nonostante le aspettative suscitate da un progetto di riforma tendente ad affermare i principi della territorializzazione degli interventi, della sussidiarietà e della programmazione sociale aperta alla partecipazione degli attori locali, a oltre vent'anni di distanza la sua implementazione e realizzazione si è scontrata con limiti rilevanti. La restrizione delle capacità di spesa che ha segnato la fase delle politiche di austerità seguite alla crisi economico-finanziaria del 2008 ha contribuito ancor di più a frammentare le politiche del Welfare locale in una serie di azioni disconnesse e a corto raggio, spesso di carattere riparativo. In questo quadro, il coinvolgimento degli attori della società civile nella programmazione sociale ha seguito logiche perlopiù orientate all'esternalizzazione dei servizi, configurando il rapporto tra amministrazioni e organizzazioni del territorio in termini meramente negoziali, alimentando così, da un lato, la concorrenza tra gli attori coinvolti e, dall'altro lato, riducendo la partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali al solo ruolo consultivo.

Inoltre, dal punto di vista del contenuto delle politiche, l'evoluzione dei sistemi del Welfare locale ha generalmente incorporato logiche di risposta ai bisogni sociali basate sempre più su procedure standardizzate e sui saperi specialistici e sulla misurazione dei risultati costruite su una conoscenza delle problematiche decontestualizzata, sull'isolamento dei sintomi del disagio e su una crescente individualizzazione degli interventi e targettizzazione della platea dei destinatari dei servizi. Nonostante l'ingente mobilitazione di risorse e interventi attivati per far fronte all'emergenza pandemica sia stata in una certa misura capace di contenere le conseguenze più severe e immediate indotte dalla pandemia (Istat, 2022, Inps, 2022, Caritas, 2021) – frenando in particolare il repentino peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie (Baldini, Scarchilli, 2021) e dei livelli occupazionali (Barbieri, Guarascio, 2021) – gli effetti diretti e indiretti prodotti dell'emergenza socio-sanitaria sembrano destinati a prolungarsi nel tempo e a essere aggravati dalla minaccia di una nuova fase di instabilità e recessione economica.

Oltre ad aver inciso drammaticamente sulle condizioni socioeconomiche della popolazione, la pandemia ha nondimeno impattato sull'architettura istituzionale dei sistemi del Welfare a tutti i livelli di governo. Come 'fatto sociale totale' (Petrillo, 2021) dagli effetti tanto generalizzati quanto imprevedibili, infatti, l'emergenza socio-sanitaria ha attivato una serie di conseguenze ed eventi che

hanno sopravanzato le capacità di previsione e di reazione dei sistemi di Welfare, mettendo in crisi tanto le prassi operative consolidate – trovatesi in brevissimo tempo impossibilitate a procedere secondo schemi routinari – quanto il sistema delle conoscenze e delle informazioni che gli attori hanno a disposizione per prendere decisioni ed elaborare strategie di intervento.

Il rischio è che l'ampliamento delle situazioni di bisogno a fronte del perdurare di una fase di instabilità e di 'policrisi' (Tooze, 2021) venga fissata nell'abusata distinzione tra 'vecchi' e 'nuovi' poveri cui far corrispondere ulteriori profili di utenza e 'target' dei servizi; alimentando così quell'ambivalenza che ha caratterizzato fin dal suo avvio il percorso di implementazione del sistema integrato di servizi sociali territoriali tra universalismo [selettivo], patologizzazione dei fenomeni di disagio (Bergamaschi, 2009) e iper-responsabilizzazione dei destinatari (Castel e Haroche, 2001; Castel, 2003). Come la pandemia Covid 19 ha reso evidente si tratta di dinamiche amplificate dall'istituzione del regime di austerità, che di fatto hanno ostacolato logiche di intervento all'insegna dell'integrazione tra servizi e interventi, a vantaggio della frammentazione e dello squilibrio verso trasferimenti monetari erogati secondo criteri di elevata condizionalità tipici di paradigmi workfaristi. Queste dinamiche dipendono da concezioni e interpretazioni riduzionistiche sulle cause e sulle dinamiche che producono situazioni di bisogno e l'intervento sociale.

In queste trasformazioni – le quali implicano una modificazione delle forme, degli strumenti e delle logiche di governo delle politiche sociali locali – un ruolo di primo piano è giocato dallo statuto delle conoscenze mobilitate e a disposizione dei sistemi territoriali. Gli strumenti di governo incorporano schemi cognitivi che nel mentre 'mettono in forma' la realtà (definendo i criteri di rilevanza delle problematiche così come la visibilità dei gruppi sociali) dispongono anche le operazioni legittime per potervi operare (Lascoumes, Le Galés 2004). Il frame teorico che si connette al vasto programma di ricerca che ha posto al centro dell'attenzione scientifica l'analisi delle basi informative dell'azione pubblica (de Leonardis, 2009; Busso, et al. 2021; Borghi, Giullari, 2015; Mozzana, 2019), consente di rendere conto dell' 'institutional change' (Mahoney, Thelen, 2015) che ha investito le politiche locali ponendo l'accento sul rapporto tra produzione di conoscenza e programmazione sociale locale (Giullari, Bertoni, 2016; Giullari, De Angelis, 2019).

Da questo punto di vista, l'evento pandemico ha rappresentato uno 'stress test' per i sistemi di Welfare e al contempo un campo di osservazione privilegiato per l'analisi sociologica (Cuono, et al. 2021; Pavolini, et al. 2021). La situazione di spiazzamento (Gui 2020) prodotta dal sopraggiungere dell'emergenza sanitaria e sociale, ha infatti innescato una generale riflessione, problematizzazione e revisione degli strumenti e delle prassi organizzative adottate dalle amministrazioni pubbliche non meno che delle conoscenze di cui esse si servono per prendere decisioni e per elaborare strategie di intervento. Tale spiazzamento ha riguardato tanto la carenza delle informazioni disponibili quanto la loro inadeguatezza nel registrare una catena di effetti che è sembrata eccedere i 'quadri anticipatori' (Pellizzoni, 2020a) su cui si basano le risposte istituzionali codificate all'interno dei sistemi. In questo senso, l'emergenza sociosanitaria ha introdotto una fase di 'incertezza radicale', laddove l'incertezza, secondo la distinzione classica formulata da Knight (1921), si differenzia dai 'rischi' proprio per il suo essere caratteristica di situazioni in cui non è possibile calcolare adeguatamente la probabilità degli eventi (Scoones, Stirling, 2020; Pellizzoni, 2020b).

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). È precisamente l'insieme delle trasformazioni che la pandemia ha indotto sul nesso che lega le basi informative dell'azione pubblica con la programmazione degli interventi sociali a costituire l'oggetto problematico del presente progetto.

2. Finalità e obiettivi

Il progetto di ricerca si colloca nell'ambito del rapporto di collaborazione 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 avviato a partire dall'anno 2016 e finalizzato a rafforzare i processi di costruzione di conoscenza e informazioni a sostegno della programmazione sociale del Distretto. Intende inoltre contribuire alla definizione di strumenti e all'individuazione di strategie di intervento del Welfare locale volte a contrastare i principali effetti socio-economici prodotti dalla recente crisi pandemica e a valorizzare risorse e conoscenze mobilitate nel territorio distrettuale durante l'emergenza socio-sanitaria ed emerse nell'ambito del Progetto "Costruire diritti sociali nel welfare territoriale: un percorso di analisi sulle basi informative della programmazione sociale locale".

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.

La presente ricerca intende inserirsi in questo quadro perseguendo una duplice finalità:

- ✓ favorire l'ampliamento delle capacità della comunità professionale e territoriale nell'individuazione delle problematiche emergenti, delle «zone grigie» del bisogno e dei nuovi profili e determinanti della vulnerabilità sociale.
- ✓ sostenere la programmazione sociale locale del Distretto, in particolare in vista della nuova pianificazione sociale pluriennale. Questo obiettivo è finalizzato ad individuare linee trasversali di intervento che puntino in particolare a mettere a sistema nuove forme di coordinamento tra Amministrazione pubblica, Enti del Terzo Settore, individui e organizzazioni della comunità.

Obiettivi specifici

- ✓ 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;
- ✓ favorire il raccordo tra istituzioni, Enti del Terzo Settore e organizzazioni formali e informali operanti sul territorio, individuando e mettere a sistema nuove forme di coordinamento al fine di rafforzare percorsi di co-progettazione, condividere risorse, costruire opportunità e occasioni positive di partecipazione e valorizzazione delle reciproche competenze;
- ✓ 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.

- ✓ Rafforzare le competenze degli attori territoriali finalizzate all'individuazione di problematiche emergenti, di «zone grigie» del bisogno, di opportunità latenti;
- ✓ Mettere in visibilità e documentare le esperienze di azione collettiva, solidale e mutualistica che si sono attivate sul territorio per rispondere all'emergenza socio-sanitaria;
- ✓ promuovere la cultura del mutualismo e la partecipazione della popolazione locale nella vita della comunità, al fine di incrementare percorsi di programmazione partecipata e di nuove elaborazioni dei problemi e di sperimentazione delle “idee” emerse nel corso dei suddetti processi;
- ✓ Individuare linee trasversali di intervento in vista della nuova pianificazione sociale pluriennale.
- ✓ dotare il territorio di strumenti volti a cogliere, sul medio periodo, l'impatto delle azioni implementate sulla vita reale delle persone.

3. Piano di attività

Si prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- ✓ collaborazione alla conduzione e alla co-gestione di una Cabina di regia, finalizzata al governo dell'intero progetto e al sostegno di un Laboratorio permanente di composizione eterogenea (amministratori e tecnici degli Enti Locali, Terzo Settore, professionisti dei servizi del territorio, Organizzazione Sindacali, ricercatori) con lo scopo di sostenere i processi decisionali, informare e orientare la programmazione sociale distrettuale;
- ✓ 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; co-costruzione di set di indicatori 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 a 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;
- ✓ progettazione e supervisione di percorsi informativi e formativi rivolti ai componenti della rete interistituzionale (amministratori, tecnici, stakeholder e assetholder), 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;
- ✓ attività laboratoriali tese a coinvolgere operatori e operatrici, cittadini e amministratori per la costruzione di strumenti conoscitivi/informativi e operativi finalizzati a qualificare l'intervento sociale a partire dai campi più critici emersi nel corso della ricerca e a supportare micro-esperienze rivolte al contrasto alla povertà e a supporto della costituzione di un 'Centro Servizi' per il contrasto della povertà (cfr. Missione 5 'Inclusione e Coesione', del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR) e che coinvolgerà, nel territorio distrettuale, un Emporio Solidale di recente attivazione.
- ✓ supporto nella co-definizione di possibili interventi sperimentali e innovativi da inserire nella futura programmazione sociale locale, che vadano a costruire percorsi a supporto di quelle “zone grigie” di bisogno che non trovano risposte adeguate con gli strumenti a disposizione del sistema dei Servizi;

- ✓ realizzazione 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.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Scarchilli G. (2021), I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia Covid-19, *Social Policies*, 8.3, 469-492
- Barbieri M., Guarascio D. (2021), “La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali”, *Social Policies*, 8(3), 493-510
- Bergamaschi, 2009 “Contrasto alla povertà e all’esclusione: quale coesione sociale e quale cittadinanza?”. In Costa G. (a cura di) *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*. Bruno Mondadori, Milano.
- Borghi V., Giullari B. (2015), “Trasformazioni delle basi informative e immaginazione sociologica”. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 56(3-4), 379-404.
- Busso S., Gori C., Martelli A., Meo, A., (2021), “Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura”, *Social Policies*, 8(3), 531-552.
- Caritas (2021), *Oltre l’ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Teramo: Palumbi
- Castel R., (2003), *L’insécurité sociale: qu’est-ce qu’être protégé?* Parigi: Seuil, trad. it. *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* (2007), Torino: Einaudi.
- Castel R., Haroche C., (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l’individu moderne*, Parigi, Fayard, trad. it. *Proprietà privata, proprietà sociale, proprietà di sé. Conversazioni sulla costruzione dell’individuo moderno* (2013), Macerata: Quodlibet.
- Cuono M., Barbera F., Ceretta M. (2021), *L’emergenza Covid-19: un laboratorio per le scienze sociali*. Roma: Carocci
- de Leonardis O. (2009), “Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia. Un’introduzione”. *Rivista delle politiche sociali*, (3), 73-84.
- Giullari B., Bertoni F., (2016), “La conoscenza nella programmazione sociale. L’esperienza dell’Osservatorio sul bisogno dell’area metropolitana bolognese”. *Social Policies*, 3(3), 479-498.
- Giullari B., De Angelis G. (2019), *La democrazia dei dati: Conoscenza e azione pubblica*. Milano, Mimesis.
- Gui L., (2020), “Spiazzamento e apprendimento dall’esperienza in tempo di COVID”, in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S., (a cura di), *Il servizio sociale nell’emergenza Covid-19*, Milano: Franco Angeli.
- Inps (2022), *Conoscere il Paese per costruire il futuro. XXI Rapporto annuale*, Roma: Inps
- Istat (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Roma: Istat
- Lascoumes P., Le Galés P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, trad. it. *Gli strumenti per governare*, 2009, Milano: Bruno Mondadori.
- Mozzana C. (2019), *Welfare, capacità e conoscenza: le basi informative dell’azione pubblica*. Italia: Carocci editore.
- Pavolini E., Sabatinelli S., Vesan P. (2021), “I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme”, *Social Policies*, 8(2), 211-232.
- Pellizzoni L., (2020a), “The time of emergency. On the governmental logic of preparedness”, *AIS*, (16), 39-54.
- Pellizzoni L., (2020b), “Rischio”, *Risk Elaboration*, (1), 16-28.
- Petrillo A. (2021). “Un fatto sociale totale. Il ruolo dei sociologi al tempo della pandemia”. *Cartografie sociali*, (10-11).
- Scoones I., Stirling A. (edited by) (2020). *The politics of uncertainty: challenges of transformation*. London-New York: Routledge.
- Thelen, K., Mahoney, J. (a cura di), 2015, *Comparative-historical analysis in contemporary political science. Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tooze A. (2021), *L’anno del rinoceronte grigio. La catastrofe che avremmo dovuto prevedere*, Milano: Feltrinelli.
- Tronto J.C. (2013), *Caring Democracy. Markets, Equality and Markets*, New York-Londra: New York University Press.