

Ricerca azione e pratica consulenziale per una polifonia nella programmazione sociale

Voci poco familiari

Francesca Falcone
Università della Calabria

Questo articolo descrive e discute degli apprendimenti e delle criticità del processo di programmazione sociale. Dentro una visione tradizionale, che ancora tende a considerare la programmazione come un atto assoluto e uni(vo)co, la sperimentazione di un metodo inclusivo, democratico ed empowerizzante, informata dalla ricerca azione, ha permesso di assumere un approccio processuale il cui punto focale si è spostato sulla definizione condivisa dei problemi e delle opportunità e sulla co-costruzione dei significati e delle azioni di cambiamento. Questo passaggio verso un livello «generativo», seppure caratterizzato da tensioni e criticità, ha consentito spazi di sperimentazione e di costruzione di rapporti (inter)professionali e (inter)organizzativi basati sullo scambio di saperi ed esperienze per la co-produzione di decisioni di cambiamento che riguardano non solo il modo di produrre i servizi, ma soprattutto il modo di pensarli e progettarli.

Parole chiave

Programmazione sociale – Ricerca azione – Cambiamento – Co-produzione – Partecipazione.

Il quadro: tra persistenze e sperimentazioni

Il dibattito sullo stato della programmazione sociale in Italia è ampio e composito (Battistella, 2008; Battistella, De Ranci e Ortigosa, 2007; De Ambrogio, 2008; Manoukian, 1999; 2006; Siza, 1994; 2002; Carli, 2003; Perino, 2001) e mette a fuoco, sostanzialmente, due aspetti: la fine dell'autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche e la valorizzazione della logica *bottom-up*.

Le ricerche compiute a livello territoriale sui processi di costruzione dei welfare municipali attraverso i Piani di zona hanno messo in evidenza le criticità e le difficoltà che i territori attraversano nel promuovere processi di innovazione locale, specie in termini di relazioni e strumenti di *governance* locale (Irs, 2008; Vitale, 2009; Cataldi e Gargiulo, 2011; Colombo e Gargiulo, 2012; Bifulco e Facchini, 2013): mentre si rinnovano i contenuti delle politiche e dei servizi, e si indicano i modelli organizzativi e operativi a cui gli attori devono attenersi, l'integrazione resta un fatto non scontato, incontrando nella realtà notevoli difficoltà di attuazione. Il passaggio dalla teoria alla pratica è spesso problematico.

Uno degli ostacoli che emerge ancora oggi con forza, particolarmente in alcuni contesti, è la fatica del passaggio (paradigmatico) da una programmazione razionale a una sistemica, che è espressa dalla difficoltà che l'attore pubblico locale incontra nell'accogliere gli elementi di innovazione istituzionale a partire da un suo riposizionamento all'interno del processo stesso di programmazione: le amministrazioni pubbliche faticano, cioè, ad assumere il ruolo di «regia»¹ a cui sono chiamate, che tradurrebbe lo *shift* di potere che si realizza attraverso l'ampliamento dei processi decisionali. In alcuni contesti l'allentamento del proprio potere *sul* territorio è la maggiore resistenza agita dal soggetto pubblico che, accanto all'impreparazione e alla non-coesione interna del Terzo settore, fa sì che la *governance* sia ancora lontana dall'essere adeguatamente sviluppata.

In un quadro complesso, dove il livello statale è oramai assente a seguito della riforma costituzionale del 2001 e dove l'autonomia dei Comuni fatica ad essere promossa e pretesa, le scelte e i tempi regionali riguardo alla predisposizione e all'approvazione dei propri Piani sociali hanno prodotto welfare locali a velocità diverse (De Ambrogio, 2008). A distanza di sette anni dall'emanazione della legge di riforma, la Regione Calabria ha emanato il suo primo Piano sociale per la definizione dei Piani di zona (per il triennio 2007-2009), un vuoto normativo che ha confinato la Calabria nella categoria delle Regioni «rimaste al palo» (Formez, 2003), non avendo assunto atti programmatori regionali significativi in attuazione della Legge 328, o avendo assunto atti deboli che non hanno dato avvio a significativi e generativi processi programmatori a livello locale.

Il debole investimento regionale sulla programmazione sociale è ancora oggi visibile nella fatica e nei ritardi a inaugurare una nuova stagione di riforme delle politiche socio-assistenziali;² pur tuttavia, in un contesto esitante che non è pienamente capace

¹ Il «ruolo di regia», attribuito dalla Legge quadro 328/2000 alle amministrazioni locali, richiede la valorizzazione e la mobilitazione delle capacità di azione dei contesti locali e l'istituzione di spazi di confronto e partecipazione alle scelte. Il ruolo dei Comuni è centrale nella creazione di arene decisionali partecipative; in questo senso, è un ruolo di coordinamento dei diversi attori e azioni che richiede una più equilibrata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità, nonché il riconoscimento di pari dignità di ruolo di co-programmazione agli attori coinvolti nel processo di programmazione.

² Dopo il Piano sociale regionale del 2007, nel 2016 è stata avviato il processo di riforma del welfare calabrese (DGR 449/2016), che prevedeva una riorganizzazione dell'assetto istituzionale del sistema integrato degli interventi sociali basata sul riconoscimento di una funzione, in capo alla Regione, più programmatica e di indirizzo (e meno prescrittiva) degli interventi sociali a supporto dei Comuni nello svolgimento delle attività programmatiche e progettuali. Questa riforma ha incontrato una

di promuovere e incoraggiare processi di cambiamento e di innovazione sociale, ci sono dei territori che esprimono una soggettività proattiva nel provare a sperimentare «laboratori» di partecipazione e inclusione.

Di seguito verrà presentato un lavoro di consulenza, basato sulla ricerca azione, che nasce da una collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria e l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Rende (CS), capofila del Distretto medesimo. È stato un lavoro che ha affrontato, risolto e «educato» alla questione del *come* lavorare con la complessità. Una sfida che è stata possibile perché radicata su tre pilastri:

1. il lavoro «attraverso i confini»;
2. la programmazione come cambiamento sistemico;
3. la ricerca azione come strumento per lavorare con la complessità.

La metodologia: la ricerca azione

Uno dei metodi più efficaci per promuovere processi di partecipazione volti a contribuire a strategie di cambiamento governato è quello della ricerca azione. Un metodo di ricerca sociale applicata che permette di produrre conoscenza e, al contempo, provare a cambiare il sistema di riferimento (Lewin, 1946).

L'analisi del dibattito scientifico sulla ricerca azione mette in evidenza come essa rappresenti una vera e propria rivoluzione epistemologica riguardo ai processi di produzione della conoscenza, da un lato, e, dall'altro, un'azione sociale innovatrice per l'intento trasformativo ed emancipatorio che la caratterizza. Rispetto al primo punto, il riferimento è alla rottura con la tradizione positivista della scienza per affermare che la ricerca scientifica è una pratica sociale fondata su una produzione relazionale della conoscenza (Susman e Evered, 1978; Kemmis, 1981; Peters e Robinson, 1984; Carr e Kemmis, 1986). Rispetto al secondo punto, emerge come la ricerca azione sia ricerca che aspira al cambiamento della realtà e delle pratiche sociali condivise in questa realtà situata (French e Bell, 1984; Elden e Chrisholm, 1993; Hart e Bond, 1985; Dickens e Watkins, 1999; Reason e Bradbury, 2008).

Entrambe le dimensioni portano a sostenere che la ricerca azione sia paradigma e metodologia di ricerca utile a sostenere un approccio sistemico e complesso alla programmazione sulla base del suo forte radicamento dentro un approccio riflessivo e ri-educativo ai problemi, che la rende una forma emancipatoria di ricerca sociale capace di sostenere processi di cambiamento. Da qui, l'obiettivo di migliorare e coinvolgere piuttosto che descrivere e interpretare: la ricerca azione mira al coinvolgimento autentico e responsabile di tutti gli attori che abbiano come scopo una migliore condizione,

serie di difficoltà a seguito della sua approvazione che si sono tradotte in un ricorso alla giustizia amministrativa. Ancora oggi, e soprattutto a seguito di un cambio di legislatura, l'iter per il riassetto del sociale è in bilico.

nei termini sia di pratiche professionali e organizzative, sia di qualità nell'erogazione dei servizi di welfare.

Dentro questo quadro cambia fisionomia anche il ruolo del ricercatore. Il ricercatore non assume il ruolo di esperto professionista che definisce il progetto, raccoglie le informazioni, analizza i dati, interpreta i risultati e raccomanda azioni congruenti (Whyte, 1991); assume piuttosto il ruolo di «facilitatore» che aiuta a identificare le interrelazioni tra i partecipanti, nonché a riconoscere come queste contribuiscano a determinare i fattori del problema e, al contempo, possano aiutare a indentificarne possibili soluzioni (Neumann, 1997; 2013; 2018).³

Il processo di programmazione: avvio e commitment

Il lavoro di sostegno e facilitazione alla programmazione dei servizi e degli interventi sociali, iniziato nel 2018 e terminato nel 2019, è nato dall'esigenza, e dalla volontà, del Comune di Rende (capofila del Distretto medesimo) di avviare un processo di progettazione partecipato per la definizione del Piano di zona.

La richiesta esplicita da parte dell'Assessorato alle Politiche Sociali⁴ era motivata dalla consapevolezza del fatto che, nonostante i percorsi incerti ed esitanti del welfare regionale calabrese, il Distretto avesse bisogno di promuovere un processo più inclusivo in cui fossero considerati e valorizzati i saperi e le competenze degli attori locali per la programmazione delle politiche socio-assistenziali del territorio.

³ I contributi che hanno determinato e arricchito il dibattito sulla ricerca azione, oltre a rispondere a una serie di interrogativi sulla sua natura, ne hanno messo a fuoco le caratteristiche e le modalità operative. Uno degli aspetti più discussi riguarda la partecipazione delle persone al processo di ricerca (e) azione e il ruolo del ricercatore. È indiscusso che la ricerca azione sia intrinsecamente partecipativa e abbia come scopo l'emancipazione individuale e sociale. La ricerca azione è tale perché coinvolge tutti coloro che fanno esperienza di problemi pratici nel proprio contesto di vita quotidiana; questo coinvolgimento richiede ai partecipanti una reale inclusione in ogni sua fase, e cioè dal processo di definizione del problema fino all'identificazione delle possibili soluzioni e messa in atto (tra gli altri, Elden e Chrisholm, 1993; Kemmis e McTaggart, 2000). Riguardo al ruolo del ricercatore, in linea con l'idea della natura collaborativa della ricerca azione, si afferma il principio dell'interdipendenza nella relazione tra i soggetti coinvolti nella ricerca e il ricercatore quale elemento fondamentale per ogni progetto di ricerca azione (Susman e Evered, 1978). È una questione metodologica e di implicito riconoscimento della dimensione etica presente in un rapporto di ricerca volto allo sviluppo del contesto. Ed è proprio questo intento emancipatorio, riferito non solo ai contenuti tecnici del cambiamento, ma anche alle competenze acquisite dai soggetti rispetto alle loro modalità di interazione con l'ambiente esterno nella relazione con il ricercatore, che assegna al ricercatore un ruolo nuovo: egli è in interdipendenza dinamica con la realtà che vuole trasformare, non è un attore esterno al sistema, ma un facilitatore del suo processo di apprendimento e cambiamento, un facilitatore consapevole che la natura situata e processuale della conoscenza costituisce un contributo pratico al cambiamento sociale.

⁴ Si ringrazia l'Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Rende, Annamaria Artese, per aver acconsentito alla pubblicazione dei materiali.

L'intero processo si è articolato lungo tre macro-fasi: *Entry and contracting*, *Data gathering*, *Feedback seminar*.⁵ Di queste, la più importante è stata quella in cui sono stati costituiti e coordinati i tavoli tematici territoriali (*Data gathering*). È in questa fase, infatti, che è stata più visibile e pregnante la scelta metodologica: la ricerca azione ha aiutato a coinvolgere, in processi di *sense making* e *sense giving*, tutti gli attori nella comprensione delle questioni che il sistema ha dovuto affrontare e, al contempo, a ipotizzare e progettare azioni in grado di risolvere tali questioni.

L'avvio, *Entry and contracting* in termini consulenziali, ha visto significative conversazioni tra i rispettivi rappresentanti dei due sistemi coinvolti nel processo (Comune di Rende e Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria).⁶ Queste conversazioni, che hanno richiesto alcuni mesi di lavoro di confronto sui problemi attorno allo stato dell'arte del Piano di zona, hanno riguardato la negoziazione di un accordo formale (ruoli, compiti e attività) e prodotto obiettivi e linee di lavoro che hanno determinato i contenuti della consulenza. Essa è stata finalizzata alla facilitazione del processo di programmazione come processo di apprendimento e cambiamento sistemico per la programmazione territoriale del successivo triennio.

La macro-fase di *Data gathering* è stata articolata su due livelli. Una prima attività ha riguardato un'accurata analisi di contesto, ambientale e relazionale: la prima dimensione di analisi (ambientale) ha contribuito a evidenziare le caratteristiche del contesto distrettuale;⁷ la seconda (relazionale) ha permesso di mapparne i

⁵ Profondamente radicato nelle tradizioni del *Tavistock Institute of Human Relation*, questo lavoro di consulenza ha utilizzato il «Ciclo del cambiamento organizzativo governato» come «contenitore» nel quale la ricerca azione è stata realizzata. Tale Ciclo prevede come prima fase quella di *Entry and contracting*, che ha diversi obiettivi: concordare le finalità del lavoro di consulenza, programmare la sequenza generale e la durata di ogni specifica fase di lavoro, definire le attività, i compiti, i ruoli e le responsabilità del consulente e del cliente (tutti questi obiettivi attongono alla negoziazione, tra consulente e sistema-cliente, di un «accordo formale» per lavorare insieme). Accanto ai compiti della contrattazione formale, è anche necessario negoziare un «contratto psicologico informale» sui bisogni e le reciproche aspettative: questo ambito di contrattazione tende a includere la negoziazione del ruolo del consulente e del cliente, così come la ricognizione dei concetti utilizzati da entrambe le parti per spiegare e «dare senso» alla situazione. La fase di *Data gathering* è un momento «diagnostico» che ha lo scopo di prefigurare e sviluppare ipotesi operative sull'organizzazione. È fatta di conversazioni e di dialogo diretto con tutte le persone coinvolte nell'intervento, ma si avvale anche di tutti gli strumenti che la ricerca sociale applicata mette a disposizione. La fase di *Feedback seminar* ha lo scopo di creare uno spazio e un tempo per la riflessione e l'apprendimento, cioè di facilitare e sostenere le persone coinvolte nell'intervento in un processo di consapevolezza rispetto alle proprie pratiche organizzative e identificare possibilità di cambiamento (Neumann, 1997).

⁶ Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria era composto da: Francesca Falcone, Antonio Samà, Silvia Sivini e Anna Maria Vitale.

⁷ Nell'analisi di contesto ambientale, a livello distrettuale, le dimensioni oggetto di analisi hanno riguardato: l'andamento della popolazione (compresa la popolazione straniera); l'istruzione; le politiche abitative; le condizioni occupazionali e il sistema produttivo; il reddito; la spesa sociale dei comuni afferenti al distretto e la sua distribuzione per ambiti di intervento; la presenza di strutture socio-assistenziali per tipi di utenti e di strutture sanitarie e parasanitarie; la presenza di centri di accoglienza per migranti; la dimensione organizzativa del Terzo settore. Il gruppo

principali stakeholder. È opportuno qui precisare che la mappatura degli stakeholder, in particolare, è stato un processo «emergente» piuttosto che determinato a priori: a una prima «potenziale mappa», prodotta attraverso un lavoro di ricognizione condiviso con l'ente pubblico, è seguita la (co)produzione di una «mappa reale» quale risultato del lavoro co-prodotto con gli attori locali che hanno partecipato ai tavoli di concertazione.⁸

La seconda attività di costruzione e facilitazione dei tavoli tematici⁹ è stata la fase cruciale dell'intero processo: qui i ricercatori/facilitatori e gli attori del sistema hanno ricreato, attraverso spazi e luoghi di riflessione e negoziazione di significati, un contesto il più vicino possibile al sistema e alle sue dinamiche. L'intento non è stato quello di *studiare i*, quanto di *studiare con* i partecipanti. Un processo interpretativo e interattivo, quindi, dove le conclusioni di un'attività (in questo caso un incontro di un tavolo tematico territoriale) ha influenzato la successiva, e in cui è stata la comprensione del sistema su se stesso, piuttosto che le domande di ricerca del ricercatore esterno, a determinare i tempi e i contenuti dell'indagine.

Proprio perché il principio guida del processo (coerentemente con i principi della ricerca azione e della pratica consulenziale) è stato quello di dar vita a un'attività di progettazione dei servizi e degli interventi come una pratica organica al sistema piuttosto che aliena e calata dall'alto, la progettazione, la costituzione e l'organizzazione dei tavoli tematici sono avvenute con la partecipazione e il coinvolgimento di tutti gli stakeholder inizialmente mappati. A tale scopo è stato organizzato un incontro in cui sono stati chiariti il compito, le aspettative e la metodologia. Il compito, in particolare, sarebbe stato quello di preparare, attraverso un percorso partecipato e dialogico, un documento che aiutasse il Tavolo Politico del Distretto a produrre un Piano di zona innovativo e rispondente ai bisogni sociali locali. L'output di questo primo incontro è consistito nella creazione e nella composizione dei tavoli.

La figura 1 indica i passaggi in cui si è articolata la macro fase di Entry and contracting e la prima sotto-fase (analisi di contesto e composizione dei tavoli) di Data gathering.

di lavoro di questa attività era costituito da: Silvia Sivini, Karen D'Urso, Marilena Lovoi e Sara Ascione.

⁸ Lo strumento utilizzato per la mappatura reale degli stakeholder è il «Modello sistemico del cambiamento a fasi» che, coerentemente con i principi propri della ricerca azione (partecipazione, coinvolgimento e apprendimento), permette di individuare con le persone *chi* dovrebbe essere ulteriormente incluso e coinvolto su *cosa* (Neumann, 2007).

⁹ Hanno fornito assistenza ai tavoli: Karen D'Urso, Marilena Lovoi, Sara Ascione e Rita Gabriele.

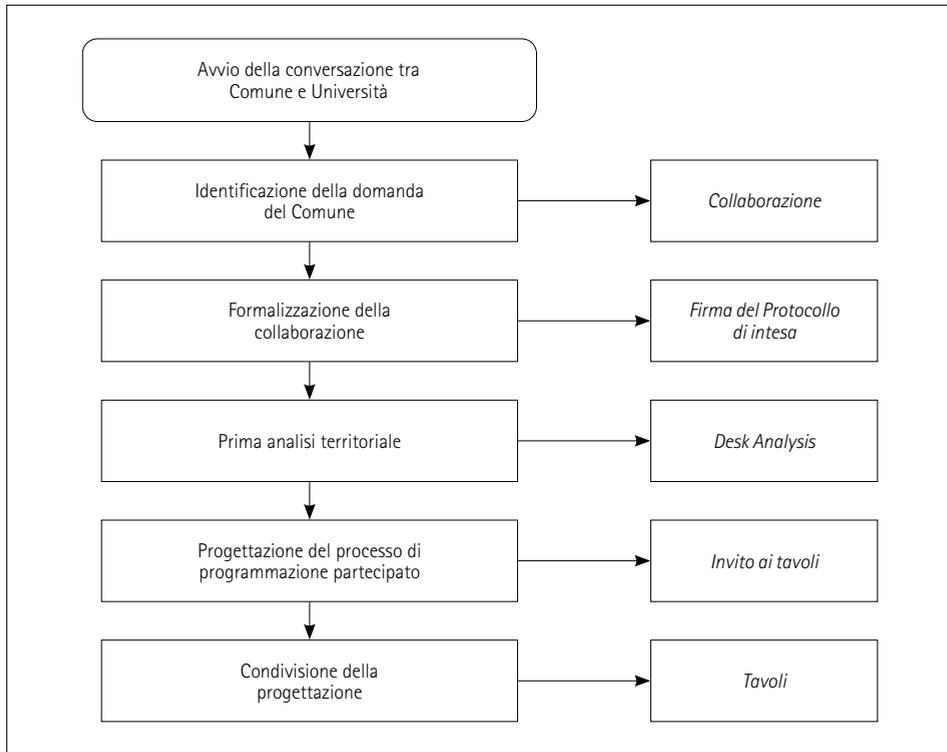


Fig. 1 Processo di lavoro: Entry and contracting e Data gathering – prima parte (analisi di contesto e composizione dei tavoli).

I tavoli tematici territoriali: attività e risultati

Alla costituzione dei tavoli è seguito l'avvio del processo di co-produzione: *attori istituzionali e non* impegnati a preparare, attraverso un percorso partecipato e dialogico, un documento di «sostegno» al Tavolo Politico per la produzione di un Piano di zona rispondente alla complessità e alla multidimensionalità dei bisogni sociali locali. Da questo punto di vista, tutti gli attori hanno partecipato ai tavoli, riflettuto, discusso, negoziato e costruito collettivamente una proposta di Piano.

I tavoli sono stati costituiti sulla base di sei settori/ambiti di intervento, tenendo conto degli orientamenti già contenuti nel Piano Sociale Regionale per il triennio 2007/2009 della Regione Calabria, e fin qui mai modificati, sulla programmazione sociale distrettuale: minori; anziani; famiglia; immigrati; disabilità; povertà, disagio sociale e dipendenze.¹⁰

¹⁰ Questa attività è stata coordinata da Davide Franceschiello, Responsabile dell'Ufficio di Piano del Comune di Rende.

Gli incontri per la co-produzione sono stati complessivamente sette (figura 2).¹¹

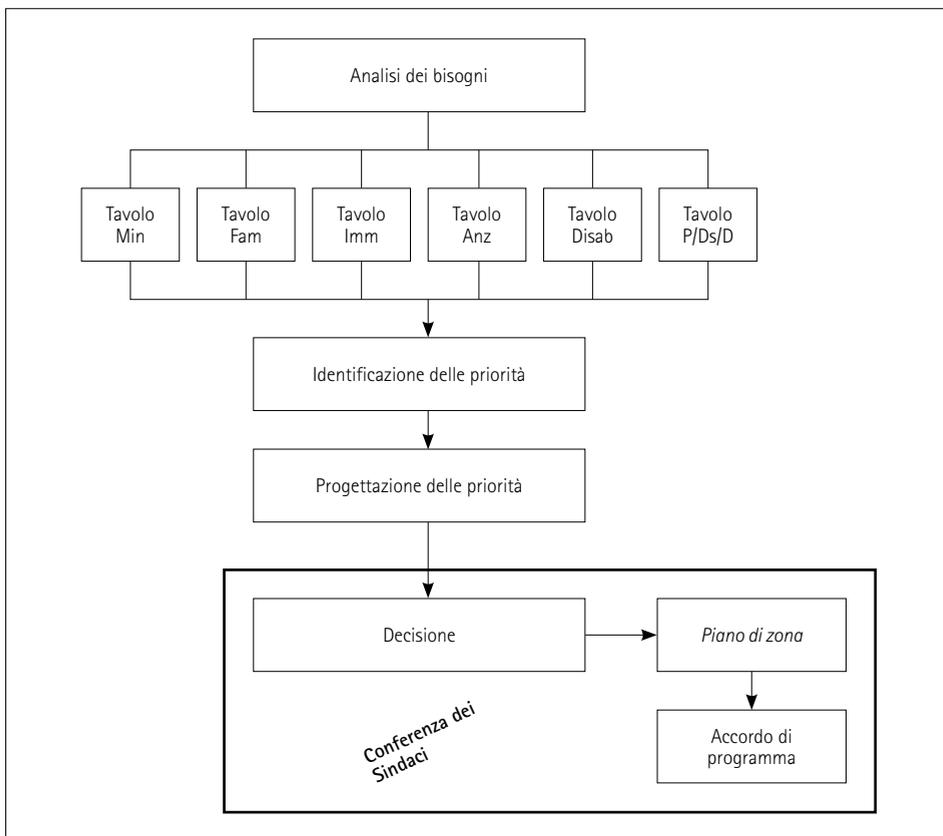


Fig. 2 Processo di lavoro: Entry and contracting e Data gathering – seconda parte (fase centrale della co-produzione, iniziata con l’analisi dei bisogni e terminata con la progettazione delle priorità in termini di servizi e interventi). *Min*: minori; *Fam*: famiglia; *Imm*: immigrati; *Anz*: anziani; *Disab*: disabilità; *P/Ds/D*: povertà, disagio sociale e dipendenze.

¹¹ Cinque incontri per i tavoli tematici (ottobre 2018 – febbraio 2019); un incontro per il seminario di restituzione dati ai singoli tavoli (marzo 2019); un incontro per il seminario di restituzione dati all’intero sistema (marzo 2019). All’avvio del processo hanno manifestato interesse 36 attori, quasi 50 hanno partecipato al primo incontro di costituzione dei tavoli; grazie alle continue sollecitazioni dell’Ufficio di Piano, con la riapertura dei termini della manifestazione di interesse, in fase conclusiva il numero è salito a 60. Sono stati realizzati sei incontri con ciascun tavolo tematico (compreso il seminario di restituzione dati), organizzati a cadenza mensile per un totale di 84 ore. Complessivamente, al lavoro dei tavoli hanno partecipato 162 rappresentanti del Terzo settore e dei servizi pubblici, con la messa a punto definitiva di 32 schede di progettazione.

Le attività di co-produzione del Piano di zona sono state molteplici lungo un arco temporale di sei mesi e organizzate in funzione di tre direttrici. La prima, di carattere molto generale, è stata quella di far riflettere e discutere ciascun gruppo sul proprio tema (disabilità, famiglia, minori, anziani, immigrati, disagio sociale, povertà e dipendenze) attraverso tre livelli di analisi: il fenomeno, le politiche e i servizi. Nei primi due incontri, questo è servito a concettualizzare il fenomeno, classificare le politiche (nazionali e locali) e identificare i servizi presenti e assenti sul territorio. La seconda direttrice ha guidato il gruppo nel terzo incontro nella costruzione della mappa delle relazioni di ciascuna organizzazione: questo lavoro ha avuto l'obiettivo di comprendere quali e come siano le connessioni professionali e organizzative tra i diversi servizi presenti nel Distretto, e ha permesso la mappatura dell'esistente dal punto di vista degli attori locali. Gli ultimi due incontri sono stati dedicati alla co-progettazione dei servizi e degli interventi. Qui gli attori locali si sono collettivamente impegnati in due attività: una di riflessione, valutazione e proposta, una di analisi delle priorità e identificazione delle risposte. Entrambe hanno previsto l'uso di strumenti di lavoro di facilitazione del lavoro di gruppo.

Al di là del Piano di zona co-prodotto, significativi sembrano essere i risultati di natura immateriale emersi e che riguardano:

- a) l'appresa capacità del sistema (gli attori nel territorio) di farsi carico dei propri problemi e di mobilitarsi per trovare risposte;
- b) l'apprendimento della capacità di identificazione dei problemi;
- c) la sperimentazione di un processo *empowering* e democratizzante in sé.

Da questi risultati, vanno distinte alcune linee strategiche di sistema che sono emerse e che possono essere descritte in quattro temi/finalità:

1. la necessità di luoghi, processi e organismi di *coordinamento* in grado di favorire processi concertativi, relazioni inter- e intra-sistemiche che costruiscano ponti tra enti locali, società civile e Terzo settore;
2. la necessità di luoghi, strumenti, processi e figure in grado di *fornire informazioni* accurate sui servizi e gli interventi disponibili nel Distretto;
3. la necessità di luoghi, strumenti, processi e figure professionali che garantiscano *continuità e inclusione* nella presenza e nell'accessibilità della rete dei servizi;
4. la possibilità di esplorare la fattibilità e la sostenibilità di *innovazioni sociali*.

Alcune criticità: ovvero non-partecipazione e s-fiducia

Occorre riconoscere che la partecipazione ha incontrato alcune criticità. A questo proposito, c'è da dire che le fatiche a partecipare, e quindi a cooperare secondo una logica di «bene comune», sono un fatto assai scontato in alcune realtà del Mezzogiorno d'Italia. Gli studi in questo senso sono diversi e compositi (Banfield, 1958; Catanzaro, 1983; Sciolla, 1997; Putnam, 1993). Banfield, ad esempio, aveva già messo in evidenza

come l'assenza di azione collettiva per contribuire al miglioramento della situazione socio-economica in certe aree fosse la logica conseguenza dell'attitudine socio-culturale di prendersi cura esclusivamente della propria famiglia e del suo benessere di breve periodo: è la regola del «familismo amorale», secondo cui si massimizza il proprio guadagno materiale a breve termine assumendo che tutti facciano lo stesso. Una regola che, nell'indicare all'individuo cosa fare da un lato, e offrire un facile modo per interpretare il comportamento altrui dall'altro, innesca processi e modalità dannose per lo sviluppo socio-economico a lungo termine, perché inquina i rapporti sociali e impedisce che si formi un rapporto di fiducia e di collaborazione con le istituzioni.

Lo stesso Putnam mise in evidenza come, una volta appresa, la sfiducia negli altri possa perpetuarsi nel tempo ed essere trasmessa fra le generazioni al pari di altri valori culturali, anche quando le circostanze storiche ed economiche che hanno impedito la creazione di legami fiduciari (società estremamente povere o istituzioni organizzate in modo tale da scoraggiare la cooperazione) non la giustificano più. Il familismo amorale e l'articolazione dei rapporti sociali su base quasi feudale («barone-vassallo» ovvero «potente-cliente») avrebbero determinato l'arretratezza del Sud riflessa nel cattivo o pessimo funzionamento delle sue Regioni: Putnam riferisce questo alla mancanza di senso civico e di spirito di collaborazione. È esattamente questa mancanza di civismo e senso di appartenenza che rende predominanti sfiducia reciproca, isolamento, sfruttamento e dipendenza dall'alto.

Più in dettaglio, le criticità della partecipazione hanno riguardato sia il coinvolgimento di attori del servizio pubblico, sia il coinvolgimento continuativo di alcuni degli attori del Terzo settore. Le difficoltà con gli attori pubblici sembrano essere state dovute all'eccessiva burocratizzazione delle procedure e al verticismo nei passaggi di competenze: il processo di manifestazione di interesse, accettazione dell'invito e autorizzazione alla partecipazione di delegati si è rivelato farraginoso ed eccessivamente burocratico, rallentando, fino quasi a bloccare, la partecipazione.

Questa rigidità decisionale non ha riguardato, invece, gli attori del Terzo settore, il cui processo decisionale e di autorizzazione è sembrato essere meno ingessato da norme e procedure e meno verticistico. In questo caso, le difficoltà incontrate sono sembrate dovute a due fattori: una tendenziale diffidenza, per mancanza di conoscenza ed esperienza, verso il metodo partecipativo; e una scarsa fiducia nella disponibilità dell'Ente locale a recepire le proposte dei tavoli nella formulazione del Piani di zona. Insieme, questi due fattori indicano come l'attitudine verso l'autoreferenzialità sia stata un tratto presente e marcante nel *modus operandi* delle amministrazioni locali, che hanno preferito confinare la programmazione dentro approcci riduzionistici, reattivi e contingenti alla lettura dei problemi sociali locali, che non contemplanò ipotesi di lavoro condivise per lo sviluppo dei territori.

Questo per dire che le difficoltà sperimentate non sono avvenute in un contesto astratto e astorico: anche le relazioni tra enti pubblici e organizzazioni di Terzo settore sono il risultato di una storia, di una pratica e di una distribuzione e un uso delle relazioni inter-organizzative che si sono costruite, sedimentate e cementate nel corso del tempo. È, quindi, comprensibile una diffidenza verso un metodo e un approccio partecipativo se nel passato qualsiasi attività consultativa non ha avuto effetto o impatto

sui processi decisionali dell'ente pubblico. Ma non solo. Sembra avere avuto un impatto anche una sorta di riluttanza a collaborare tra organizzazioni e attori che si trovano, molto spesso, in competizione tra loro per la visibilità, nonché per l'influenza e l'accesso alle risorse gestite dall'ente pubblico.

La partecipazione inclusiva rimane, quindi, la sfida più difficile da affrontare, la cui realizzazione dipende dalle modalità organizzative che gli attori scelgono. La prospettiva di cambiamento che la partecipazione porta con sé è impegnativa, ma porrebbe fine a una storia caratterizzata da scarsità o inadeguatezza di servizi e interventi, da logiche istituzionali accentriche e *top-down*, da rapporti asimmetrici fra amministrazioni e organizzazioni e attori della società civile. Le sue fragilità, in termini di inclusività (*chi partecipa*), qualità dell'interazione (*come si partecipa*) e incisività (*per cosa si partecipa*), restituiscono al momento un concetto irrisolto dal punto di vista della ri-definizione e re-distribuzione dei ruoli, delle responsabilità e del potere decisionale: la partecipazione senza la redistribuzione del potere, in particolare, è un processo vuoto e frustrante per i «senza potere», mentre permette a coloro che il potere lo detengono di prendere quelle decisioni utili a mantenere lo *status quo*.

Riflessioni conclusive

A conclusione si può dire che gli obiettivi che questo processo di co-progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ha permesso di raggiungere sono stati:

- un contributo pratico al superamento dell'approccio tradizionale alla programmazione che ha (da) sempre visto l'ente pubblico decidere quali servizi e interventi organizzare ed erogare;
- un contributo all'innovazione nell'azione di governo locale attraverso la promozione dei processi di partecipazione e costruzione di consenso su obiettivi comuni;
- la creazione di relazioni professionali e organizzative virtuose tra tutti gli attori locali, in prima istanza tra gli attori del Terzo settore;
- il rafforzamento delle collaborazioni inter-organizzative per lo sviluppo di sistemi di rete;
- la sperimentazione di un metodo partecipativo inclusivo, dialogico e democratico;
- una serie di proposte dettagliate che intendono contribuire al, e sostenere il, processo decisionale del Tavolo Politico per la produzione di un Piano di zona distrettuale.

Il lavoro di facilitazione, sostegno e accompagnamento ha provato a (ri)costruire relazioni di fiducia, mentre ha contemporaneamente promosso attività di studio, analisi e progettazione. I processi, le attività e gli strumenti adottati sono stati informati e determinati dall'approccio della «politica delle voci». All'interno di questa opzione è possibile affermare che, malgrado le criticità nella partecipazione, il gruppo di co-produzione (organizzazioni di Terzo settore e servizi sociali dell'Ambito Distrettuale) è rappresentativo (non in senso statistico) dell'intero sistema. Rappresentativo dal punto

di vista istituzionale, perché ha coinvolto i diversi livelli istituzionali e amministrativi, e dal punto di vista del Terzo settore, perché ha coinvolto le sue due principali componenti, cooperative sociali e associazioni. Dunque, un gruppo di lavoro che, seppur relativamente piccolo, ha contenuto in sé tutti gli attori, gli elementi e le dinamiche della programmazione delle politiche e dei servizi sociali.

Rispetto alla valutazione del processo e dei suoi risultati, con riferimento alle tre dimensioni valutative dell'efficacia interna, dell'efficacia-efficienza e dell'efficacia esterna (Piva, 2001), ci si è concentrati sull'efficacia interna, riferita alla valutazione delle metodologie e del sapere professionale impiegato, rinviando a una fase successiva le altre dimensioni.¹² Il rinvio è stato necessario in considerazione dell'imminente cambio di legislatura che avrebbe richiesto tempi non brevi rispetto a una futura riorganizzazione istituzionale dalla quale sarebbe dipesa anche la futura implementazione delle proposte provenienti dei Tavoli, quali piste di programmazione dal basso.¹³

Il seminario di restituzione, quale forma di validazione dell'approccio, del metodo e dei risultati della progettazione nel paradigma della ricerca azione, ha rappresentato una forma di valutazione dell'efficacia interna. Lo scopo di questo evento è stato quello di creare uno spazio (non solo fisico) per la riflessione, la valutazione e l'apprendimento dall'esperienza attraverso la creazione di processi locali di sense making (Weick, 1995). La percezione di uno spazio libero, neutro e protetto, e soprattutto paritario, ha permesso al gruppo dei partecipanti di validare i risultati e di valutare la propria esperienza di partecipazione, valutazione che in termini generali ha riguardato la (ri) scoperta della collaborazione e l'identificazione di possibili aree di lavoro comuni per fissare il punto di partenza del cambiamento che, in questa fase storica, è necessario. In particolare, tra gli aspetti più significativi della valutazione dell'efficacia interna sono emersi, da un lato, la riscoperta di un metodo di lavoro che pone tutti «sullo stesso piano» e «dà voce» alle diversità e alla molteplicità delle prospettive e, dall'altro, lo sviluppo negli attori locali del convincimento secondo cui i tavoli tematici sono un ambiente facilitante in grado di stimolare e sostenere relazioni fiduciarie aperte e protette.

Si può, quindi, affermare che il lavoro degli attori ha consentito una migliore comprensione e conoscenza di sé, sia per quanto concerne i singoli partecipanti che per quanto concerne l'intero sottosistema del Terzo settore, con aspetti riguardanti anche l'intero sistema: il processo di costruzione delle mappe dei servizi e degli interventi per ciascun ambito d'intervento e utenza ha prodotto nei partecipanti una maggiore consapevolezza sistemica. Questo livello di consapevolezza ha consentito il raggiungimento del livello successivo: l'assunzione della *corresponsabilità* nel farsi carico dei nuovi bisogni espressi dal territorio e nel trovare delle risposte. Questo

¹² L'efficacia-efficienza è una valutazione che prende a esame il modo con cui sono state impegnate le risorse. Le due dimensioni, efficacia ed efficienza, non possono essere disgiunte: un risparmio di risorse che non dia luogo a risultati apprezzabili non può essere valutato positivamente. L'efficacia esterna è, invece, un giudizio sulla qualità dell'intervento che valuta la congruenza tra domanda e offerta.

¹³ È opportuno qui indicare che sono in corso delle conversazioni tra il gruppo di ricercatori e il sistema cliente per prevedere uno studio di follow-up a distanza di 12/18 mesi dalla conclusione del progetto.

processo di *empowerment* e di democratizzazione dell'analisi e della ricerca ha potuto realizzarsi perché i partecipanti hanno abbracciato il metodo e ne hanno fatto struttura processuale del loro lavoro; così si sono facilitati approcci da *problem setting* prima che da *problem solving*.

A conclusione del processo, l'ultima considerazione possibile è che il progetto ha consentito a tutti i partecipanti di percorrere un processo di «consapevolezza di sistema» attraverso le fasi di consapevolezza di sé, consapevolezza di sé nel sistema, consapevolezza del sistema in sé, un prerequisito per poter progettare un cambiamento sistemico sostenibile.

Il buon risultato, ovviamente, non è di per sé garanzia dell'impatto sul processo decisionale, la cui efficacia è fuori dai tavoli tematici e delle loro conclusioni. Il decisore politico avrà l'opzione di accogliere e valorizzare queste proposte e questo metodo, o ignorarle e procedere con forme più tradizionali di programmazione. Le opzioni sono, ovviamente, incompatibili, ma portano con sé implicazioni immediate e di medio e lungo periodo.

Abstract

The focus of this article is the analysis of the critical issues faced during social planning and their assessment as opportunity of learning. While the traditional approach considers planning as a linear and unique action, the approach based on complex and systemic thinking shifts the focus on a shared setting of the issues to deal with and on the co-production of meanings and (social) actions aiming at changing. The focus is more on the «generative» rather than executive level. For this reason, an action research informed by principles of community participation was implemented. Notwithstanding tensions and critical issues, the action research project provided a space for experimentation of new approaches to planning and new organisational methodologies. All the involved stakeholders explored and developed new images for a future to be and experimented with new inter organisational relations based on the sharing of knowledge and experiences, thus, jointly designing a process of decision change for changes that not only modified the way services are provided, but above all the way they are conceptualized.

Keywords

Social planning – Action research – Change – Co-production – Participation.

Bibliografia

Banfield E.C. (1958), *The moral basis of a backward society*. Ed. it., *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, il Mulino, 2010.

- Battistella A. (2008), *Piani di zona: e ora?* In U. De Ambrogio (a cura di), *Piani di zona tra innovazione e fragilità*, «i Quid», n. 1, pp. 10-17.
- Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (2007), *Il piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci.
- Bifulco L. e Facchini C. (2013), *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei piani di zona*, Milano, FrancoAngeli.
- Carr W. e Kemmis S. (1986), *Becoming critical. Education, knowledge and action research*, London, Falmer.
- Cataldi L. e Gargiulo E. (2011), *Partecipazione e programmazione sociale: i Tavoli Tematici nei Piani di Zona della Provincia di Torino*, «Tafter Journal», n. 31, <https://www.tafterjournal.it/2011/04/01/partecipazione-e-programmazione-sociale-i-tavoli-tematici-nei-piani-di-zona-della-provincia-di-torino> (consultato il 27 luglio 2020).
- Catanzaro R. (1983), *Struttura sociale, sistema politico e azione collettiva nel Mezzogiorno*, «Stato e Mercato», n. 8, pp. 271-315.
- Colombo D. e Gargiulo E. (2012), *Tra retoriche della partecipazione e opacità delle dinamiche istituzionali. I discorsi dei documenti di programmazione sociale di alcune grandi città italiane*, Paper presentato alla Conferenza Espanet «Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa», Roma.
- De Ambrogio U. (2008), *Che stagione ci aspetta per la programmazione?* In U. De Ambrogio (a cura di), *Piani di zona tra innovazione e fragilità*, «i Quid», n. 1, pp. 18-22.
- Dickens L. e Watkins K. (1999), *Action research: Rethinking Lewin*, «Management Learning», vol. 30, n. 2, pp. 127-140.
- Elden M. e Chrisholm R. (1993), *Emerging varieties of action research: Introduction to the special issue*, «Human Relation», vol. 46, n. 2, pp. 121-143.
- French W. e Bell C. (1984), *Organization development. Behavioral science interventions for organization improvement*, 3rd ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Hart E. e Bond M. (1985), *Action research for health and social care. A guide to practice*, Buckingham, Open University Press.
- Kemmis S. (1981), *Research approaches and methods: Action research*. In D. Anderson e C. Blakers (a cura di), *Transition from school. An exploration of research and policy*, Canberra, Australian National University Press.
- Kemmis S. e McTaggart R. (2000), *Participatory Action Research. Communicative action and the public sphere*. In N. Denzin e Y. Lincoln (a cura di), *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA, Sage, pp. 271-330.
- Lewin K. (1946), *Action research and minority problems*. In G.W. Lewin (a cura di), *Resolving social conflict*, London, Harper & Row.
- Neumann J.E. (1997), *Negotiating entry and contracting*. In J.E. Neumann, K. Kellner e A. Dawson-Shepherd (a cura di), *Developing organisational consultancy*, London, Routledge, pp. 7-31.
- Neumann J.E. (2007), *Applying design rules for whole systems intervention*, paper presentato alla Conferenza annuale di Academy of Management, Philadelphia, PA.
- Neumann J.E. (2013), *Action research and a cycle for planned change*, Seminario/Workshop professionale «Imparare cambiando: costruire competenze nella ricerca azione», Scuola del Sociale, Lamezia Terme (CZ).
- Neumann J.E. (2018), *Apprendere per cambiare. La ricerca azione per il cambiamento e la consulenza organizzativa*, trad. e cura di F. Falcone e A. Samà, Rimini, Maggioli.
- Peters E. e Robinson V. (1984), *Origin and status of action research*, «Journal of Applied Behavioural Science», vol. 20, n. 2, pp. 113-124.

- Putnam R.D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Ed. it., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Reason P. e Bradbury H. (2008), *Handbook of action research. Participative inquiry and practice*, London, Sage.
- Sciolla L. (1997), *Italiani. Stereotipi di casa nostra*, Bologna, il Mulino.
- Siza R. (1994), *La programmazione e le relazioni sociali. I limiti e le opportunità delle attuali strategie in una prospettiva sociologica*, Milano, FrancoAngeli.
- Siza R. (2002), *Progettare nel sociale. Regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Milano, FrancoAngeli.
- Susman G. e Evered R. (1978), *An assessment of the scientific merits of action research*, «Administrative Science Quarterly», vol. 23, n. 4, pp. 582-560.
- Toniolo Piva P. (2001), *I servizi alla persona. Manuale organizzativo*, Roma, Carocci.
- Vitale T. (2009), *La programmazione sociale ovvia, ma non per questo scontata*. In G. Costa (a cura di), *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, Mondadori, pp. 49-86.
- Weick K. (1995), *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Whyte W. (1991), *Participatory action research*, Thousand Oaks, CA, Sage.

