

Morlacchi Editore – *University press*

LEGAMI SOCIALI

*collana diretta da*

Ambrogio Santambrogio

– *Ricerca e critica sociale* –

11

La collana Legami sociali – coordinata dal gruppo di ricerca RILES – si propone di approfondire, attraverso lavori di tipo teorico ed empirico, lo studio della molteplicità di legami sociali che caratterizza la società contemporanea. Si rivolge a studiosi di scienze sociali, ma anche a quel pubblico di lettori attento alle più importanti e significative dinamiche della nostra realtà. Vuole contribuire ad una conoscenza sempre più consapevole della complessità sociale, in una direzione critica ed emancipativa.

DIRETTORE DI COLLANA

Ambrogio Santambrogio

COMITATO SCIENTIFICO

Giovanni Barbieri, Matteo Bortolini, Enrico Caniglia,  
Luigi Cimmino, Franco Crespi, Riccardo Cruzzolin,  
Teresa Grande, Gianmarco Navarini, Walter Privitera.

*Questa collana è peer-reviewed*

PARTECIPAZIONE E POLITICHE SOCIALI IN UMBRIA

*Strumenti tradizionali e tendenze innovative*

*a cura di*

Ugo Carlone  
Alessandra Valastro

Morlacchi Editore U.P.

Pubblicazione finanziata dal Centro Studi Giuridici e Politici dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria, nell'ambito del progetto Osservatorio Politiche Partecipative

Prima edizione: dicembre 2019

Isbn/Ean: 978-88-9392-123-7

Copyright © 2019 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati.  
È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata. Finito di stampare nel mese di dicembre 2019 da Logo srl, via Marco Polo 8, Borgoricco (PD).  
Mail to: [redazione@morlacchilibri.com](mailto:redazione@morlacchilibri.com) | [www.morlacchilibri.com/universitypress](http://www.morlacchilibri.com/universitypress)

## INDICE

Alessandra Valastro

---

Introduzione 7

### LA DIMENSIONE REGIONALE

Ugo Carlone

---

Partecipazione e programmazione sociale. Il nuovo Piano Sociale Regionale dell'Umbria 17

Nicola Pettinari

---

Monitoraggio e valutazione nella normativa sottesa alla sicurezza sociale e alle relative politiche in Umbria. Attività, strumenti e soggetti 59

Fabrizio Marcucci

---

La partecipazione al Piano Sociale regionale dell'Umbria. Un'analisi empirica 91

### LA DIMENSIONE LOCALE

Mariano Sartore

---

Le trasformazioni della città e la riscoperta del locale. Spazi, attori e opportunità per la partecipazione 107

Nicola Pettinari

---

Le politiche sociali alla prova dei contesti fragili. *Le best practices* locali  
nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale, tra uguaglianza  
sostanziale e solidarietà 151

Valeria Zampiglia

---

Partecipazione e patti di collaborazione in Umbria 179

Donatella Cannone, Anamaria Voicu

---

La partecipazione in contesti di emergenza 207

## Introduzione

Quello del necessario rapporto fra politiche sociali e partecipazione è un tema antico e noto, apparentemente non scomodo come altri, politicamente corretto e ineccepibile, anzi intuitivo, persino “semplice”.

La partecipazione dovrebbe essere *strumento* e insieme *metodo* delle politiche sociali, in quanto politiche destinate in modo più immediato a rispondere ai bisogni della persona: questi ultimi, infatti, non possono trovare risposte e regole efficaci e sostenibili se non attraverso una capacità di ascolto e di rappresentazione da parte di chi quelle regole è chiamato a scrivere e ad attuare.

Tuttavia questo assunto manifesta oggi tutta la propria fragilità, per un insieme articolato di ragioni che sono sotto gli occhi di tutti. La crisi economica e del lavoro, l’asfissia della democrazia rappresentativa e il suo ambiguo (quando non del tutto assente) rapporto con gli istituti partecipativi, le nuove forme di vulnerabilità e di disuguaglianza, i fallimenti dello Stato sociale e la sua ricerca di riscatto nel più moderno ma ambiguo concetto di *welfare community*, lo sfilacciamento dei circuiti di decisione democratica e il mutamento degli interlocutori politici (nazionali e non), il progressivo avvicinamento di temi del vivere che rendono inadeguate molte delimitazioni tradizionali (come quella delle “categorie deboli”) e le connesse separazioni fra politiche pubbliche.

Si tratta, a ben vedere, dei temi che contrassegnano con crescente drammaticità il discorso pubblico degli ultimi anni, la cui ricaduta è in ultima analisi nel tema da cui tutto ha inizio e a cui tutto conduce, ovvero la salute della democrazia.

In questo quadro così complesso, dalle tinte fosche e dai fittissimi intrecci, non v'è dubbio che le politiche sociali rappresentino forse la più veritiera cartina di tornasole di quello stato di salute. E ciò non tanto e non solo sulla base della constatazione, in fondo scontata e catastrofizzante, dello stato di sofferenza in cui versano i diritti sociali e delle nuove diseguaglianze e fragilità che ne sono derivate.

Assumere le politiche sociali come osservatorio privilegiato della situazione socio-politico-istituzionale di un paese acquista un senso e promette spunti più articolati e fecondi se si accetta, innanzitutto, di assumere questo comparto delle politiche pubbliche in una prospettiva assai più ampia di quella che lo ha caratterizzato in passato; in secondo luogo, se si accetta di aprire lo sguardo alle molteplici e tutt'altro che omogenee linee di tendenza che si muovono al suo interno.

Le politiche definite come "sociali" sono indubbiamente quelle che con maggiore immediatezza e inclemenza hanno evidenziato i più gravi fraintendimenti legati al concetto di "crisi", a lungo affrontato con la miopia degli interventi emergenziali e l'ipocrisia della retorica del sacrificio. Di questa impostazione, figlia di un abuso del tema della crisi considerato nella sua dimensione statica e patologica, è conferma la copiosa legislazione degli ultimi anni sull'emergenza finanziaria. La gran parte di questi interventi si concentra prevalentemente sulla crisi economica, e sui dati statici di questa: quali costi tagliare, quali prestazioni sacrificare, quali autonomie comprimere, quali diritti deludere. Il presupposto di queste politiche è un imperativo di 'normalizzazione' che impone sofferti ma necessari sacrifici collettivi per 'uscire dalla crisi'. E così, la patologizzazione della crisi diventa un rassicurante eufemismo che consente di oggettivizzare forme di fragilità causate dall'azione dell'uomo, e di spostare altrove il complesso tema della responsabilità.

Ma nella dimensione quotidiana del vivere, nel dibattersi concreto delle esistenze per ottenere e difendere condizioni sostenibili e dignitose del proprio stare al mondo, le c.d. crisi naturalmente e inevitabilmente si liberano dai lacci delle politiche egemoni-



che le hanno prodotte, e possono manifestarsi per quello che sono: situazioni di turbamento rivelatrici di vulnerabilità, laddove quest'ultima è condizione non patologica bensì strutturale, che come tale non può essere eliminata ma piuttosto compresa, rispettata e governata. Come dice Eugenio Borgna, la vulnerabilità è «struttura portante, *leitmotiv*, dell'esistenza», la quale «non può essere se non fragile», considerata sia di per sé che nelle sue declinazioni sociali e politiche<sup>1</sup>; è categoria che fonda tutta l'evoluzione del costituzionalismo, quale processo di emancipazione dell'individuo da condizioni di vita innaturali, non dignitose, assoggettate al dominio del bisogno e del potere privo di limite.

Se assunte in questa prospettiva più ampia, le politiche sociali disvelano un terreno nel quale le persone sono sorprese in un intreccio fitto e mutevole di sfide esistenziali, sempre meno riconducibile alle categorie del bisogno su cui si era edificato lo Stato sociale e sempre più connesso alle condizioni materiali del vivere, alle condizioni dei territori, alle relazioni di comunità, ai determinanti ambientali, ecc. Ciascuno è terminale di una quantità inestricabile di vicende che sfuggono ai rassicuranti cataloghi degli status, smascherando quella che Ortega Y Gasset aveva definito la barbarie degli specialismi, e la conseguente portata straniante delle categorizzazioni individualizzanti.

Politiche di governo dei territori, pianificazione urbana e rurale, politiche ambientali, politiche economiche, politiche sanitarie, politiche sociali, politiche dell'immigrazione, politiche di governo dell'emergenza da catastrofi naturali (o presunte tali): questi comparti dell'agire pubblico sono sempre meno individuabili sulla base dei confini che sin qui li hanno delimitati (e separati); e le politiche sociali sono sempre più spesso il serbatoio dove affluiscono i bisogni generati, sacrificati o acuiti dai difetti delle altre politiche.

In questo quadro anche la partecipazione assume coloriture diverse, meno scontate e più esigenti, nella costruzione delle politiche sociali, quale terreno di trincea del governo delle vite. La progettazione condivisa e partecipata dei principali snodi di tutte

---

1 Borgna E. (2014), *La fragilità che è in noi*, Torino, Einaudi, pp. 5-6.

le politiche appena ricordate si manifesta oggi non più soltanto come imperativo conseguente a un'attuazione coerente dei principi costituzionali di una democrazia sostanziale, inclusiva e pluralista, ma anche come vera e propria opportunità sociale in tempo di crisi. Questo tipo di partecipazione, ben diversa dalle forme semplificanti e divisive cui più volentieri si ricorre in talune derive della democrazia diretta, costituisce la sfida più alta del costituzionalismo moderno, poiché mira a colmare la sovranità e a renderla forma di cittadinanza "praticata", di "presenza" non intermittente ma continua (per richiamare la nota espressione utilizzata da Stefano Rodotà a proposito della democrazia)<sup>2</sup>: una partecipazione che è insieme *valore, metodo e strumento*, in un gioco di ruoli che la rende pietra angolare dell'ordinamento democratico pur nella complessità della sua attuazione effettiva. Ciò significa che il principio di partecipazione, valore e obiettivo fondamentale di una democrazia sostanziale matura, necessita di essere tramutato in metodo di governo della complessità sociale, quale ingranaggio stabile dei processi di costruzione, attuazione, valutazione e controllo delle politiche: un metodo che determina e influenza la sostenibilità delle decisioni politiche ben più di quanto non facciano i parametri economici (ai quali si fa invece più spesso riferimento), e che dovrà articolarsi in strumenti e tecniche corredati di garanzie adeguate.

Era questo, del resto, il monito lanciato dai Padri costituenti allorché decisero di spostare il principio di partecipazione dall'art. 1 al secondo comma dell'art. 3 del testo costituzionale, in stretto rapporto con il principio di eguaglianza sostanziale: l'effettività di una partecipazione collaborativa e permanente al governo della cosa pubblica, coerente con il contiguo principio di solidarietà di cui all'art. 2, non avrebbe potuto pensarsi se non grazie ad interventi positivi della Repubblica volti ad assicurarne le precondizioni, in connessione con le situazioni (storicamente mutevoli) generatrici delle diseguaglianze di fatto. Un quadro di riferimento dunque ben diverso da quello dei diritti di partecipazione politica

---

2 Rodotà S. (2004), *Tecnopolitica*, Bari-Roma, Laterza, 2004.

strettamente intesa (come il diritto di voto), in quanto da ricondurre all'impalcatura dei diritti sociali, e al connesso onere pubblico di predisporre le garanzie di effettività.

Non solo. Un quadro di riferimento fortemente connotato da quel principio di solidarietà politica, economica e sociale attraverso il quale i Costituenti avevano inteso mantenere aperto il costante riorientamento dei fini sociali del nuovo ordinamento. La *solidarietà politica* doveva sospingere l'esercizio della rappresentanza verso *un certo tipo di responsabilità politica*, intesa alla luce di una dimensione solidaristica del decidere; una responsabilità che non può non farsi risalire a quel principio cui si riferiva Hans Jonas, come obbligo di *cura* dei bisogni e interessi dell'esistenza da parte di chi è situato in posizione di potere (e dunque di influenza) rispetto ad essi. Il concetto di "solidarietà politica" è assai più ampio ed esigente di quello di "responsabilità politica": il primo è la valvola che impone di mantenere il secondo aperto alle vicende dell'esistenza, ben oltre il recinto dei noti e stanchi argomenti legati alle vicende della "rappresentanza"; è la valvola che impone di assumere il paradigma della *cura* quale strategia politica di tipo solidaristico e cooperativo, affinché la fitta rete delle fragilità che assillano la persona possa tradursi in altrettante politiche pubbliche fra loro dialoganti. In questo senso l'imperativo della *solidarietà economica e sociale*, che l'art. 2 non a caso affianca a quella politica, doveva mantenere aperte le valvole della *cooperazione* e della *programmazione*: la prima quale paradigma stabile dell'agire politico e strategia centrale per l'economia e la società, e non fenomeno essenzialmente privato da utilizzare come antidoto contingente di fronte a domande che non trovano più esaudimento nella finanza statale; la seconda quale capacità ordinante e razionalizzante dei processi decisionali, «meccanismo riflessivo» (come la definisce Luhmann), necessario per la coerente prefigurazione delle finalità, degli obiettivi e dei mezzi delle politiche<sup>3</sup>.

---

3 «Pianificare significa decidere sulle decisioni... stabilire le premesse decisionali per decisioni future»: Luhmann N. (1978), *Stato, diritto e sistema sociale*, Napoli, Guida Editori, p. 133.

Le crisi contemporanee hanno reso evidente quanto questo quadro di riferimento sia non solo ancora attuale ma imprescindibile e non eludibile, oggi più che mai. In questa epoca storica, in cui il decisionismo indotto dal mito della governabilità e dallo stato di continua emergenza soffoca il respiro di lungo periodo che dovrebbe caratterizzare la costruzione delle politiche, appiattendole su risposte contingenti e disorganiche, i danni di un agire pubblico sincopato e schizofrenico si sono mostrati con particolare veemenza, soprattutto nell'ambito delle politiche economico-sociali e di governo dei territori.

Nel contempo, è proprio dalle emergenze dei territori che provengono oggi spinte significative per forme rinnovate di programmazione condivisa, nella prospettiva di modelli di pianificazione non più verticistici e tecnocratici ma partecipati e dinamici, e di pratiche che mostrano di rilanciare paradigmi di natura collaborativa e solidaristica. Vi è una dimensione di *prossimità* che viene opposta al paradigma distanziante delle politiche egemoniche, e che muta il segno e i modi delle molte forme di reazione, spingendole in direzioni alquanto diverse da quelle delle lotte per l'universalismo dei diritti. La comune esposizione alla precarietà e il riconoscimento dell'interdipendenza delle vite, delle *singole* vite, diventa il terreno condiviso di un agire plurale e situato, che esplora i margini dell'eguaglianza possibile e si lega in una responsabilità comune a produrre le condizioni di una vita vivibile, un *agire di concerto* come lo definisce Judith Butler<sup>4</sup>.

Da una sovranità di *status* a una sovranità praticata. Dalla partecipazione alla *presenza*.

La categoria della presenza va oltre la prima, la esplose in una pluralità di forme e le incorpora, guardando agli esiti più che alle categorizzazioni. Del resto, già Umberto Allegretti ha messo da tempo in evidenza l'impossibilità di individuare e tipizzare una volta per tutte le forme e gli istituti della partecipazione, parlando di un "universo di pratiche" destinate ad evolvere incessantemen-

---

<sup>4</sup> Non ci si limita, cioè, a chiedere che le proprie proposte alternative vengano ascoltate ma si elaborano strategie per metterle in pratica: Butler J. (2017), *L'alleanza dei corpi*, Milano, Nottetempo, p. 20.

te in ragione delle specificità dei contesti e delle situazioni storicamente mutevoli generatrici della diseguaglianza di fatto<sup>5</sup>. Oggi questa duttilità di forme appare ancora più evidente, declinandosi in una riappropriazione di presenza ed esprimendosi nei termini di ciò che ciascuno è capace di immaginare, di progettare, di fare.

La pressante richiesta di politiche che sappiano farsi interpreti della vulnerabilità delle vite richiede proprio questo: strumenti credibili per inscenare il proprio stare al mondo, restituendo valore politico all'identità e all'esperienza. E questa richiesta ruota attorno a un duplice asse che può riassumersi nella figura della *persona* in luogo dell'individuo astratto di stampo illuminista, e nella vicenda dell'*abitare* in luogo della cittadinanza in senso tradizionale: queste due dimensioni, nella molteplicità delle loro articolazioni, pongono al centro della questione politica della "dignità dell'esistenza" (così si esprime l'art. 36 della Costituzione) non più il cittadino astratto bensì l'*home situé*; e impongono di interrogarsi su come si possa intervenire nei luoghi della quotidianità per restituire alle persone l'intenzionalità delle azioni, il valore delle capacità, il controllo e il governo dei propri contesti e destini di vita.

A fronte di una politica nazionale che appare sorda e in affanno rispetto alle istanze e alle risorse di una partecipazione effettiva quale metodo di costruzione delle politiche, e più incline ai demagogismi referendari se non alla violenza *tout court* di nuove forme di esclusione, sono i territori a costituire oggi il punto di osservazione e sperimentazione più interessante: autentica trincea delle sfide dell'esistenza, essi consentono di ragionare con maggior fecondità intorno alle regole e alle pratiche che si muovono all'interno del variegato mondo delle politiche sociali, in un intreccio in cui lo sguardo bicefalo a teoria e prassi è d'obbligo.

Da una prospettiva di questo tipo nasce il presente lavoro: un gioco di spigolature, si potrebbe dire, anziché una pretesa di ana-

---

<sup>5</sup> Allegretti U. (2011), *Democrazia partecipativa*, voce Enc. Dir., ann. IV, Milano, p. 295ss. Nello stesso senso v. già Atripaldi V. (1974), *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, ESI, Napoli, pp. 13ss.

lisi rigorosa ed esaustiva. Uno sguardo a trama larga che, prendendo le mosse da alcune questioni teoriche centrali, come quella del ruolo della programmazione e della valutazione nella costruzione delle politiche sociali, si cala poi nella verifica di taluni aspetti e linee di tendenza sia rispetto ai profili normativi che agli strumenti partecipativi concretamente adottati.

In questo senso si è scelto un territorio specifico, l'Umbria, considerato tanto nel suo livello regionale quanto in quello locale, tanto nei profili più strettamente giuridici di costruzione delle politiche quanto nelle prassi e tendenze che rivelano sperimentazioni di nuove forme di partecipazione collaborativa.

Seppur sulla base di un percorso che procede appunto per semplici spigolature, emerge un quadro che ci pare esemplificativo della situazione del paese: un livello regionale perennemente sospeso fra la paludosità di quello nazionale e il maggior fermento di quello locale, che mira a rilanciare il ruolo della partecipazione (nei nuovi statuti ma anche nelle leggi che varie regioni hanno approvato negli ultimi anni, fra cui anche l'Umbria) e della programmazione condivisa (v. il Piano Sociale), ma che con troppa timidezza si apre poi alla consultazione e alla valutazione partecipata<sup>6</sup>; un livello locale che non solo riesce talvolta ad aprirsi a molteplici e più innovative sperimentazioni partecipative<sup>7</sup>, ma mostra anche di volersi cimentare in nuove forme di regolamentazione, come quella sulla cura condivisa dei beni comuni<sup>8</sup>.

Se è vero che sempre più spesso si parla della replicabilità delle c.d. buone pratiche, auspicandone la circolazione, ebbene anche le buone regole possono essere replicate, come dimostra il caso dei regolamenti comunali sulla c.d. amministrazione condivisa: una imitazione virtuosa che dal "basso" dei livelli istituzionali locali può ridare un po' di fiato ai logori ma più che mai vivi principi della democrazia sociale.

---

6 Si vedano in particolare i saggi di Ugo Carlone, Nicola Pettinari, Fabrizio Marcucci.

7 Si vedano i saggi di Mariano Sartore e di Donatella Cannone-AnaMaria Voicu.

8 Si veda il saggio di Valeria Zampiglia.