

UGO CARLONE

Introduzione alla programmazione sociale

Come, cosa, perché

Morlacchi Editore U.P.

Prima edizione: 2014

Isbn/Ean: 978-88-6074-607-8

Impaginazione: Jessica Cardaioli

Copyright © 2014 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 gennaio 2014 presso la tipografia “Digital Print - Service”, Segrate (MI).
Mail to: redazione@morlacchilibri.com | www.morlacchilibri.com/universi-typress

«La programmazione... dirada le nebbie!»

R. A.

Indice

Prefazione	9
Introduzione	11
<hr/> <u>Prima parte. Definizione, modelli e contesto</u>	
1. Definizione e concetti: la programmazione nel sistema di welfare	15
1.1. <i>Programmazione e razionalità</i>	15
1.2. <i>Etica, scelte, decisioni</i>	17
1.3. <i>Elementi per una definizione</i>	20
1.4. <i>Planning, pianificazione, programmazione, progettazione: una chiarificazione dei termini</i>	24
1.5. <i>Il sistema italiano di welfare e la legge 328/2000</i>	30
1.6. <i>Il Piano di Zona</i>	36
2. I modelli	45
2.1. <i>Il modello sinottico</i>	45
2.2. <i>Il modello incrementale</i>	50
2.3. <i>Il modello partecipativo</i>	54
3. Il contesto: complessità sociale e welfare mix	59
3.1. <i>Il mutamento nella domanda e nell'offerta di servizi e interventi</i>	59
3.2. <i>Governance e sussidiarietà orizzontale</i>	65
3.3. <i>Le conseguenze del mutamento sociale sulla programmazione</i>	69

Seconda parte. Le fasi

Premessa	79
4. La fase preliminare	83
4.1. <i>L'input di partenza</i>	83
4.2. <i>Il profilo di comunità</i>	86
5. La fase della decisione	95
5.1. <i>La scelta delle priorità</i>	95
5.2. <i>La definizione degli obiettivi</i>	97
6. La fase organizzativa	103
6.1. <i>"Chi fa cosa"</i>	103
6.2. <i>L'allocazione delle risorse economiche</i>	106
7. La fase attuativa	113
7.1. <i>L'implementazione</i>	113
7.2. <i>Il controllo: monitoraggio e valutazione</i>	128
8. La partecipazione	135
9. Conclusioni. Criticità, sviluppo e necessità	145
9.1. <i>Le criticità della programmazione: perché a volte "non funziona"</i>	145
9.2. <i>Il futuro della programmazione: perché è necessaria</i>	152
9.3. <i>Per i diritti sociali</i>	155
<i>Bibliografia</i>	157

Prefazione

Questo libro è importante, perché ci pone di fronte ad una domanda chiara e quanto mai attuale: nella crisi che stiamo vivendo, ha ancora senso seguire il metodo della programmazione per le politiche sociali?

La risposta sta nelle pagine che seguono, ed è affermativa. Essa non ci deve stupire, perché chi si occupa di servizi e interventi dedicati al superamento delle difficoltà e al miglioramento del benessere collettivo (o li studia), sa quanto sia importante l'organizzazione, la razionalità, l'uso corretto di risorse economiche e di strumenti, la visione prospettica. Sa che, al di là di letture e di contrapposizioni ideologiche (una su tutte: Stato o mercato?), le risposte di welfare vanno elaborate con intelligenza, fantasia e anche pragmatismo. Sa che, per arrivare ad un risultato, occorre tanto conoscere *cosa* fare, quanto *come* farlo. Sa che contano sia le idee che i fatti concreti.

In questa prospettiva, favorire la conoscenza del metodo della programmazione costituisce un'operazione non di poco conto, utile a migliorare, nell'ambito delle potenzialità che possono avere gli studi e le ricerche, il nostro sistema di welfare, caratterizzato da storture, dissonanze e squilibri.

Il testo di Ugo Carlone è organizzato in modo razionale (proprio come la programmazione) e semplice. Si tratta di un'introduzione al tema che permette a chi non conosce la materia di affrontarla per la prima volta in modo chiaro e completo; a chi già la conosce, di ritrovare concetti e riferi-

menti ampiamente riconosciuti e condivisi, ma anche nuovi stimolanti spunti di riflessione; a tutti gli interessati, di possedere uno strumento utile per la realizzazione di misure e azioni di welfare e per ragionare attorno ad un ambito – le politiche sociali – così determinante in questo difficile periodo storico.

Ambrogio Santambrogio

Introduzione

Il welfare state sta vivendo una crisi da più parti riconosciuta, dovuta al fatto che sembrano venir meno le premesse su cui poggiava la sua architettura complessiva. L'aumento della domanda dei servizi ha comportato una crescita della loro importanza, unita all'impossibilità di espansione degli interventi: le risorse sono scarse e la Grande Recessione non può che acuire questa carenza.

Le politiche finalizzate a garantire tutela e uguaglianza manifestano un po' ovunque un *deficit*. I decisori pubblici si trovano a vivere una situazione certamente difficoltosa: più bisogni, più domande, meno risorse, meno interventi.

In questo quadro, appare evidente come occorra un *metodo* per cercare di continuare a “realizzare” i diritti sociali e per garantire a tutti i *cittadini* un livello di vita dignitoso. La programmazione sociale, sotto questo profilo, costituisce un validissimo aiuto per chi deve mettere in campo le risposte pubbliche alle situazioni di disagio e sofferenza. Basta elencare le parole-chiave che la contraddistinguono: razionalità, organizzazione, analisi, coordinamento, strategie; e poi valori, scelte, obiettivi, decisione, risultati, valutazione; e ancora: integrazione, partecipazione, condivisione, benessere, comunità.

Il sistema di welfare non può fare a meno della programmazione, perché seguendo questo metodo è possibile individuare il “luogo” dove si vuole arrivare e il “percorso” per raggiungerlo. Nel caso delle politiche sociali, “luogo” e

“percorso” corrispondono, in definitiva, ad una società equa e ad un processo logico, efficace ed efficiente per provare a realizzarla.

Le pagine che seguono sono, come recita il titolo del libro, un’*introduzione* alla programmazione sociale: senza pretesa di esaustività, hanno l’obiettivo di fornire un primo strumento utile a chi vuole approfondire la materia (studenti, studiosi, operatori, decisori) e contribuire al miglioramento delle politiche pubbliche.

Il testo è così organizzato: nella Prima Parte, più teorica, vengono trattati gli argomenti generali che riguardano la programmazione: il legame con la razionalità, il significato, i modelli di riferimento e la connessione con l’aumento della complessità sociale; nella Seconda Parte viene definito un percorso suddiviso in fasi e sono proposti alcuni esempi concreti tratti da importanti esperienze di welfare, con l’intento più operativo di suggerire uno schema di riferimento; le Conclusioni affrontano le criticità della programmazione sociale e ne delincono sviluppi e necessità future. Alcuni *box* presenti nel testo, infine, forniscono un approfondimento di argomenti giudicanti rilevanti.

Un ringraziamento va a tutti gli studiosi che hanno trattato il tema oggetto di questo libro, i cui contributi sono stati largamente utilizzati, e a coloro che si sforzano di ideare e attuare politiche pubbliche per il benessere. Un ulteriore ringraziamento è dovuto a chi mi ha permesso di insegnare questa materia a studenti che, un domani, cercheranno di affrontare il disagio di chi è in difficoltà.