

# LA PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA PER UN WELFARE DI COMUNITÀ

Linee guida per la sperimentazione delle pratiche  
partecipative nell'ambito dei Piani di zona  
per la salute e il benessere sociale

*Edizione straordinaria per l'evento "Aggiungi un posto al tavolo"  
Bologna, 18 dicembre 2015*



**Community Lab**

Metodologie per innovare  
la Pubblica Amministrazione  
e agire processi collettivi

A cura di

Maria Augusta Nicoli\*, Gino Mazzoli\*\*, Vincenza Pellegrino\*\*\*,  
Vittoria Sturlese\*, Fabrizia Paltrinieri\*, Vanessa Vivoli\*

\* Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna

\*\* Studio Praxis - Reggio Emilia

\*\*\* Università di Parma



Si ringraziano tutti coloro che hanno preso parte alla sperimentazione nel biennio 2013-2014 e che hanno contribuito alla riflessione collettiva per la stesura delle Linee Guida 2015. Tale edizione ancora non può ritenersi definitiva ma a buon punto per iniziare ad essere diffusa come materiale di lavoro che andrà perfezionandosi.

Un riconoscimento speciale a Maura Forni e Antonio Brambilla dirigenti della Direzione generale Sanità e politiche sociali e per l'integrazione (Regione Emilia-Romagna) per il confronto e la possibilità di mantenere interrelati il processo di innovazione e i percorsi istituzionali di programmazione regionale.

Un sincero ringraziamento per lo stimolo costante durante gli incontri dello staff del Community Lab a Francesca Ragazzini e Maria Teresa Paladino (Direzione generale Sanità e politiche sociali e per l'integrazione, Regione Emilia-Romagna).

Infine non sono mancati i contributi fattivi di giovani ricercatori e studenti che hanno utilizzato il percorso anche per la loro formazione e per la stesura delle proprie tesi di Laurea e di Dottorato, tra cui Matteo Allodi, Giulia Iotti, Simona Ferlini, Fausta Martino, Elisabetta Morlini.



# Indice

L'approdo	7
Introduzione	9
<b>I cinque passi</b>	
Passo 1. Situare e declinare la programmazione locale partecipata	13
Passo 2. L'oggetto di lavoro: come "nominare" i tavoli sperimentali	19
Passo 3. La cura dei processi: come "lavorano" i tavoli	23
Passo 4. La manutenzione del processo: curare i tavoli e i gruppi attivati	31
Passo 5. Valutare i processi di programmazione locale partecipata	35
Glossario della sperimentazione	37



# L'approdo

Questa seconda edizione delle LINEE GUIDA è il frutto dell'analisi condotta grazie all'applicazione della precedente edizione 2013 e che ha visto 20 territori della Regione Emilia-Romagna direttamente coinvolti nella sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale.

Il documento costituisce un punto di "approdo", dove i contenuti originari della precedente edizione non sono persi ma vengono arricchiti da nuove consapevolezze e nuovi traguardi a cui tendere. Tutto ciò è stato possibile allestendo un dispositivo che è al tempo stesso formazione, ricerca e pratica, denominato Commuty Lab: una metodologia per innovare la Pubblica amministrazione e per sostenere processi partecipativi e collettivi.

**Community Lab** consiste appunto in un'analisi partecipata di contesti locali e di concreti casi di conflitto sociale e/o di sofferenza sociale in cui la risposta al problema è prodotta in modo partecipativo, coinvolgendo i cittadini e non solo i tecnici. In tal senso, il Community Lab è un metodo formativo che prevede la produzione di conoscenza attraverso l'azione con la comunità ("come siamo davvero oggi, di cosa siamo capaci?"), proprio a partire dall'analisi delle dimensioni quotidiane e delle forme sperimentali del lavoro sociale ("quali sono i luoghi, i processi, le modalità relazionali che allargano la partecipazione tra gli utenti?"). È un metodo per l'innovazione nella Pubblica amministrazione applicabile a settori diversi, in cui si rende necessario favorire processi collettivi.

Nell'applicazione del metodo alla programmazione locale per le politiche di welfare si possono individuare almeno tre **elementi fondanti**:

**a) il ripensamento (deperimetrazione) delle modalità consuete con cui si considerano:**

- **problemi** (oltre le letture consolidate del contesto);
- **destinatari** (oltre le categorie definite);
- **attori coinvolgibili** (oltre i soliti noti, vale a dire oltre i soggetti abitualmente partecipanti);
- **settori su cui (e con cui) intervenire** (verso un intervento di sistema).

**b) la capacità di innovazione del processo di programmazione (vision programmatoria), ovvero:**

- in che misura i soggetti che hanno responsabilità programmatiche sono in grado di immaginare un intervento innovativo all'interno del sistema di programmazione complessiva;
- in che misura il macro decisore considera il contesto micro come luogo da cui ricavare saperi importanti per il proprio compito programmatico, e viceversa, in che misura il contesto micro considera rilevanti in termini generali i saperi che costruisce e si muove per consentire una loro assunzione al livello macro.

**c) la facilitazione/accompagnamento di questo processo (attenzioni e metodologie) in quanto:**

- ogni innovazione è una nuova forma di vita che va accompagnata dalla sua nascita e nella sua crescita, e va protetta dalle dinamiche entropiche e competitive che produce nei contesti organizzativi e territoriali;
- servono competenze per allestire set partecipativi adeguati e metodi congruenti con questo obiettivo.

Nel caso specifico della sperimentazione attuata nel biennio 2013-2014, il Community Lab ha permesso di sviluppare un sistema di attivazione, sostegno e accompagnamento di sperimentazioni per l'innovazione del welfare in modo partecipato, in grado di garantire livelli adeguati di servizi nelle nuove condizioni perturbate che la società sta attraversando.

Il Community Lab ha accompagnato:

- lo sviluppo (a volte il consolidamento) di alcuni servizi innovativi;
- il ripensamento (a volte radicale) dei sistemi di governance di progettazione zonale;
- la sperimentazione di nuovi modi di collaborazione tra istituzioni e società civile.

Il Community Lab ha allestito una comunità di pratiche basata sull'apprendimento induttivo a partire dai casi; ha prodotto la crescita di una cultura e di nuove prassi di programmazione, connettendo all'interno di questo laboratorio situazioni che sarebbero rimaste non interrelate tra loro.

Il Community Lab ha incontrato vari livelli di evoluzione locale, fornendo contributi a:

- vision;
- allestimento di governance;
- metodologia di intervento.

Quindi il Community Lab non si ascrive il merito del lavoro di chi ad esempio ha ripensato l'intero sistema di pianificazione zonale; per contro, è possibile ipotizzare che - senza la partecipazione al percorso progettuale - questi contesti non avrebbero elaborato un pensiero riflesso così ricco su ciò che stanno facendo e non avrebbero sviluppato in modo così articolato il loro intervento.

# Introduzione

Queste linee guida forniscono indicazioni tecniche riguardanti i Piani di zona per la salute e il benessere sociale e al contempo facilitano riflessioni e ripensamenti sul sistema di welfare. Esse in particolare mirano a:

1. **Realizzare un welfare partecipato** (o di comunità - vedi Glossario), inteso sia nei termini più generali di nuove **forme dell'attivazione** di gruppi e reti sociali utili al benessere, sia nei termini più tecnici di **forme organizzate dell'elaborazione politica** (Piani di zona, ...). **L'attivazione** delle risorse presenti nella comunità sfida la capacità istituzionale nel riagganciare soggetti e gruppi solitamente più distanti da una relazione diretta con le istituzioni, non chiedendo solo di "pensare" nei tavoli ma anche di "sperimentare" le idee emerse. **L'elaborazione** partecipata sfida la capacità di costruire davvero un pensiero innovativo sulla comunità, che metta a fuoco i mutamenti sociali più recenti.

Tanto per l'attivazione della cittadinanza e le forme di invito, quanto per la facilitazione dei processi di elaborazione collettiva, è centrale l'idea di un confronto differenziato nelle forme e **specifico per diversi tipi di "abitanza"** (vedi Glossario) e di abitanti. Alcuni di essi infatti sono più vicini (anche se conflittuali), altri sono più lontani dalle istituzioni locali, ed è fondamentale tenere presente appunto una nuova relazione tra "abitanza" (vivere in un determinato contesto) e "cittadinanza" (essere formalmente portatori di diritti e doveri di natura politica), oggi ineditamente disgiunte. Si devono perciò utilizzare strumenti partecipativi diversi, ideare processi di partecipazione adatti ai diversi tipi di legame sociale e politico che i singoli e i gruppi instaurano con la comunità, attivare canali di scambio differenziati sui quali basare la partecipazione.

Si vuole quindi facilitare la sintesi delle istanze espresse da individui e da gruppi distanti e invisibili gli uni agli altri (ovvero perimetrati al loro interno - vedi Glossario), **transitare le istanze dei singoli dall'"io" al "noi"**, favorendo l'incontro e lo scambio tra gruppi sociali sconosciuti tra loro e la costruzione di contesti in cui sia possibile un'elaborazione collettiva dei disagi individuali, spesso ancora non consapevolmente formulati in forma di "richieste" o di "problemi".

2. Favorire la diffusione di pratiche elaborative delle **politiche sanitarie, socio-sanitarie e per il benessere sociale, che vadano oltre i target** (vedi Glossario) più tradizionali (ad esempio oltre il ragionare su anziani, disabili, ...), ponendosi **l'obiettivo di affrontare dimensioni nuove e trasversali del disagio sociale**, che riguardano vaste fasce di età e gruppi sociali. Per fare qualche esempio emblematico, si pensi alle nuove precarietà lavorative, alle frammentazioni familiari, alle vulnerabilità psicofisiche nelle transizioni vissute in solitudine (la genitorialità o la vecchiaia), alla nuova connessione tra salute mentale e stress performativi, alla disattivazione crescente dei giovani. Ciò infatti permetterebbe di scardinare la suddivisione tradizionale tra parti sempre più frammentate del servizio sociale e sanitario, ma anche tra le stesse parti del servizio sociale ("per i giovani", "per gli adulti", "per gli immigrati", ...). In concreto, i contesti organizzativi e sociali nei quali ci si muove sono ormai troppo frammentari, governati dalle divisioni e dalle "etichette" con cui sono state codificate le forme di disagio. La programmazione partecipata e le nuove elaborazioni dei problemi della comunità paiono un'occasione per ri-pensare "etichette trasversali" che coinvolgano i diversi "sotto-insiemi" dell'istituzione in nuove modalità di elaborazione istituzionale.

L'accento sulla trasversalità dei problemi rispetto ai modi in cui si sono strutturate le Pubbliche amministrazioni, infine, non riguarda solo le parti interne dei servizi sociali e sanitari. Si pensi a forme di programmazione locale che - a partire dalle nuove problematiche affrontate - abbiano a cuore il coinvolgimento di coloro che si occupano di urbanistica e pianificazione locale, di ambiente, di sviluppo locale, ecc.

Chiaramente, condurre la programmazione partecipata sui cambiamenti della società contemporanea significa innanzitutto favorire un processo collettivo attraverso cui cittadini e gruppi sociali possano "dare nome" alle condizioni di fragilità diffusa e di precarietà che vivono (spesso non metabolizzate) e possano ri-porle in termini di "oggetti" per le politiche sociali e sanitarie; ciò significa ad esempio rinominare insieme i tavoli di zona.

3. **Favorire una trasformazione dei servizi perché sappiano "andare verso" i cittadini**, senza attenderli nelle loro stanze, in particolare andare verso quelli che si sono allontanati dalle istituzioni, come ad esempio i "nuovi vulnerabili" (vedi Glossario) o gli "abitanti-non-cittadini" (vedi "abitanza" in Glossario).

Anziché aspettarli allo Sportello dei servizi quando il loro problema si è fatto insostenibile o cronicizzato, occorrerebbe generare collettivamente nuove risorse per aumentare la consapevolezza e per fare fronte alle fasi iniziali del disagio. Concentrarsi sui processi di produzione sociale della fragilità e del disagio - valorizzando anche le risorse degli individui e dei gruppi - non è soltanto un approccio teorico orientato all'empowerment (che stimola la capacità di desiderare il proprio cambiamento), ma è anche un modo per affrontare la

situazione di contrazione delle risorse materiali e finanziarie, senza indebolire l'idea di welfare pubblico.

Le presenti Linee Guida insistono inoltre sull'idea di **programmazione partecipata incrementale come "cura della partecipazione"**, luogo della riflessione step by step su due livelli generali da sovrintendere:

- riflessione step by step come "cura dello scambio" prodotto tra cittadini diversi e con le istituzioni, lettura dei diversi capitali di fiducia esistenti e indotti, del legame che quel gruppo o quei gruppi hanno con le istituzioni locali, scelta specifica delle modalità di confronto e cura della tenuta dei gruppi, ...;
- riflessione step by step come identificazione di "nuovi oggetti di lavoro" per le politiche sociali (de-burocratizzazione, de-tecnicizzazione, risposte alla precarizzazione e all'impoverimento, risposte alla disattivazione e alla depressione, ...), la cui ridefinizione collettiva diviene parte integrante della programmazione.

In particolare, adottare uno stile di partecipazione incrementale significa tenere conto delle ambivalenze insite nei processi partecipativi, e muoversi avendo presenti i rischi di modalità da un lato paternalistiche (dove qualcuno ha già definito gli oggetti da mettere in discussione quando convoca i cittadini), dall'altro assemblearistiche (dove spesso il bagno di folla viene utilizzato come scorciatoia rispetto alla costruzione paziente della mediazione tra i diversi punti di vista); dovrebbero essere quindi privilegiati gruppi di lavoro non troppo ampi (in grado quindi di produrre realmente ascolto e co-costruzione) e ritmi non troppo serrati.

In tal senso, le forme di programmazione partecipata a cui indirizziamo nelle prossime pagine non sarebbero tanto da intendere come "modelli fissi", quanto piuttosto come esercizi per sviluppare una **creatività metodologica** (una capacità di cambiare modalità di lavoro e coinvolgimento) necessaria per seguire step by step l'animazione del proprio contesto locale.



## Primo passo

# Situare e declinare la programmazione locale partecipata

### Collocazione della programmazione: micro, meso, macro

Dal biennio di sperimentazione del Community Lab (2013-2014) e dall'analisi delle situazioni incontrate sono emerse tre diverse modalità o strategie di sperimentazione possibile. Esse non sono da intendere come forme esclusive, quanto come modalità per nominare possibili strategie dell'innovazione istituzionale.

Queste modalità non sono degli apriori ma sono state ricavate da ciò che è stato riscontrato nei contesti locali. Poiché si tratta di un sapere costruito induttivamente, esso è aperto alle riformulazioni che si renderanno necessarie alla luce di quanto si svilupperà nella pratica del funzionamento dei servizi e nella loro relazione con le comunità locali.

**Una prima modalità** di declinazione della programmazione locale riguarda i contesti che sono partiti dal **micro** (un Comune, un servizio) e a quel livello sono rimasti, con difficoltà nel venire assunti (e/o nel farsi assumere) nella programmazione zonale.

Ciò ha consentito la possibilità di implementare delle sperimentazioni significative, lavorando in modo raffinato e concreto sulla deperimetrazione (vedi p. 7, punto a), e di realizzare apprendimenti utili per la programmazione generale.

La perifericità rispetto alla programmazione zonale spesso è dovuta - oltre che a dinamiche locali - proprio all'innovatività dei servizi allestiti. Ciò va tenuto presente rispetto alla strategia dell'innovazione: spesso il nuovo viene confinato ai margini ed esserne consapevoli aiuta a considerare la frequentazione delle periferie (una strategia utile per consentire all'innovazione di procedere).

**Una seconda modalità** di declinazione della programmazione locale attiene alle situazioni che, all'opposto della modalità precedente, si sono collocate sulla dimensione **macro**, con una ridefinizione generale dei problemi e dei destinatari, e un ripensamento dei processi di programmazione zonale.

Questo si traduce in:

- assumere il punto di vista dell'ambito e investire l'intero sistema di programmazione zonale in termini di modificazione dei processi di lavoro;
- lavorare sulla deperimetrazione dell'ottica di intervento (per lo meno in alcune delle direzioni indicate in queste linee guida: problemi, destinatari, attori, settori).

**Una terza modalità** di declinazione della programmazione locale riguarda i contesti che, pur partendo da una consapevolezza di livello zonale, hanno scelto di concentrarsi su un sottosistema (un'area territoriale circoscritta, un settore). Queste situazioni, definibili **meso**, oscillano tra le prime due modalità descritte: da una parte vi sono consapevolezze zonali e programmatiche, che faticano ad essere collegate in modo stabile a sperimentazioni locali, dall'altra si avviano sperimentazioni locali senza riuscire sempre a fare di queste degli elementi di ripensamento della programmazione zonale.

Alcuni casi sono partiti da sperimentazioni progettuali specifiche per diffonderne poi gli esiti sul piano zonale; il vantaggio è quello di una maggiore possibilità di testare i passi contenuti nelle Linee Guida fino allo stadio della realizzazione. Altri casi sono partiti con consapevoli zonali e con l'obiettivo di assumere come oggetto di sperimentazione una parte della programmazione zonale; tuttavia in questi il mantenimento del livello di "pensiero zonale" sembra frenato nella fase di realizzazione.

---

La modalità **micro** deve essere apprezzata perché, evitando le mediazioni che il livello zonale impone, è avvantaggiata nell'implementazione dell'innovazione, potendosi concentrare sulla realizzazione di servizi nuovi e partecipati; va considerata una via privilegiata nei contesti dove (soppesate le dinamiche e le culture locali) si ritiene importante avviare sperimentazioni che segnalino la possibilità di costruire nuove modalità di welfare, riservandosi di estendere in seguito l'innovazione al resto del territorio e dei sottosistemi organizzativi.

La modalità **macro** va intesa come la via naturale di chi, con competenza programmatica, intende assumere la sfida dell'innovazione nei servizi e al contempo vuole estenderla all'intero sistema sociosanitario locale; il fatto che in prima battuta ci si concentri sulla progettazione macro e sulla ridefinizione dei problemi da affrontare, è la premessa per il passaggio allo stadio di intervento nel micro.

La modalità **meso** va invece vista come la naturale palestra per chi si cimenta nella difficile opera di avviare innovazioni partecipate dei servizi e fa i conti con contesti che non sempre consentono una scelta netta per il micro o il macro (non a caso è la più diffusa fra gli ambiti coinvolti nella sperimentazione biennale del Community

Lab); essa oscilla perché oscillare è un movimento pressoché ineludibile in contesti complessi, dove l'avvio di sperimentazioni si accompagna sovente con resistenze che vanno gestite con pazienza e accortezza, e dove investire su una modifica complessiva del modo di fare programmazione può richiedere tempi troppo lunghi.

Ricapitolando le riflessioni condotte fino a qui:

- quando si opera nel macro occorre curare le evoluzioni e le criticità di azione che necessitano di negoziazioni con molti attori interni alle organizzazioni, allo scopo di spostare tutto il sistema - anche di pochi passi - verso una nuova direzione;
- quando si opera nel micro si può sperimentare più a fondo l'innovazione negli oggetti di lavoro e nei destinatari; a volte la perifericità rispetto alla programmazione zonale è dovuta all'innovatività dei servizi allestiti.

Dunque la programmazione locale deve tenere presente entrambe le piste di lavoro come vie verso l'innovazione. La questione centrale come sempre è la consapevolezza di ciò che sta accadendo all'interno dei contesti. L'agorà di pratiche costruita attraverso il Community Lab è stata in grado di favorire questa consapevolezza riflessiva, assolutamente decisiva per non agire nel vuoto.

I tre modelli di implementazione delle Linee Guida che sono stati rilevati empiricamente all'interno della sperimentazione del Community Lab hanno mostrato come andare oltre i nomi utilizzati per definire i tavoli tematici dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale non significhi abolire quei tavoli, ma articularli, spesso agganciandoli a laboratori progettuali in cui sono maggiormente protagonisti cittadini e attori sociali non necessariamente afferenti al welfare. Questi laboratori hanno spesso caratteristiche mobili secondo la logica delle porte girevoli (vedi Glossario - nuovi attori entrano, altri si sganciano, ma possono rientrare) che va oltre la fissità dei tavoli tematici. **Elemento decisivo è la capacità di allestire set dove nuovo e vecchio modello di governance possano dialogare trovando aggiustamenti reciproci.**

## **Peculiarità delle fasi del percorso di programmazione**

Le situazioni locali vengono intercettate dal Community Lab in fasi diverse del processo di programmazione che va dall'identificazione del problema su cui intervenire (e costruzione dell'oggetto di lavoro), alla progettazione fino alla realizzazione di azioni che tentano di incarnare gli obiettivi definiti in sede di progettazione.

Del resto nessun percorso innovativo parte mai da una tabula rasa ma da contesti organizzativi e territoriali popolati da desideri, obiettivi spesso impliciti, progetti già in atto, realizzazioni parzialmente avviate.

Il biennio di sperimentazione del percorso Community Lab ha consentito di evidenziare alcune linee di tendenza, di cui sembra importante tenere conto:

- **nella fase della costruzione dell'oggetto (o rivisitazione se si pensa un fare già in atto)** si rileva una fatica a sostare sull'immaginazione del problema e dell'oggetto di lavoro; questi ultimi vengono definiti a grandissime linee e con difficoltà a pensare le connessioni tra oggetto-interlocutori da interfacciare e le ricadute pratiche; ad esempio, viene detto "lavoriamo sulle nuove povertà," ma non vengono definiti con precisione i target, i possibili alleati e i prodotti realizzabili; si finisce così per consegnare un mandato generico a chi gestisce la fase di progettazione, ;
- **nella fase di progettazione** si rileva la tendenza a un'ipertrofia di questo momento; è qui che avvengono maggiormente le operazioni di deperimetrazione, spesso con notevoli livelli di elaborazione concettuale, anche se non sempre c'è una progettazione del come deperimetrare in concreto, e soprattutto del chi e come deve gestire queste operazioni (allestimento dei dispositivi di governance e di facilitazione); di rado c'è una consegna che chiuda questa fase e responsabilizzi i gestori della fase di realizzazione;
- **nella fase di realizzazione** la pressione del fare induce processi di semplificazione (come accade nella fase della costruzione dell'oggetto) in quanto vengono agite delle scelte che poco corrispondono alle decisioni prese in sede di progettazione riguardo all'uscita dai perimetri (ad esempio vengono nominati i nuovi vulnerabili come target cruciale e poi si vanno a cercare gli utenti tradizionali). Il passaggio dal dire al fare è molto complesso, perché richiede di "pensare il fare" (che è un terreno estremamente intricato da variabili mai totalmente controllabili e dunque esige la capacità di sostare in una zona di incertezza che le pressioni organizzative e i codici amministrativi poco consentono). La fase di progettazione è particolarmente amplificata perché è l'unica zona in cui è istituzionalmente consentito sostare, ma se la definizione del mandato nella fase della costruzione dell'oggetto di lavoro è stata generica e semplificata, non è semplice smarcarsi da quell'input iniziale.

Va tenuto conto anche del fatto che i percorsi si muovono costantemente tra queste tre fasi: ad esempio, chi intraprende un percorso innovativo mentre è in fase di realizzazione tende a ripensare il modo con cui ha costruito l'oggetto di lavoro e di conseguenza a riprogettare il percorso. Non c'è insomma quasi mai una sequenza lineare ed è dunque molto importante che venga allestito un contesto per alimentare processi riflessivi che consentano di vedere (e non solo di agire) questi passaggi. L'aumento del livello di consapevolezza rispetto a ciò che si muove sul piano conoscitivo nei processi di progettazione, costituisce l'apporto più prezioso del metodo Community Lab alla programmazione zonale. La riflessività alimenta

l'immaginario; e l'immaginario è la dimensione più concreta dell'esistenza, perché orienta tutte le azioni.

Ricapitolando, gli elementi generali che si ricavano dalla sperimentazione e che possono essere utili per l'applicazione delle Linee Guida sono:

- la programmazione locale **non necessariamente è un processo lineare** anche se si riconoscono come strutturanti tre fasi (costruzione dell'oggetto di lavoro, progettazione, realizzazione); vi sono infatti dei percorsi di andata e ritorno tra le fasi durante un medesimo iter di programmazione; del resto quando si inizia a progettare non lo si fa mai nel vuoto, ma sempre nel mezzo di progettazioni in atto, agli albori o in via di conclusione;
- la programmazione locale **prevede un funzionamento a "staffetta"**: al termine di ogni fase va prevista, da parte di chi l'ha presidiata, la consegna di un mandato o esito del lavoro di quella fase ad altri soggetti che dovranno occuparsi della fase successiva;
- la programmazione locale **si nutre di azioni circoscritte**; il sapere cruciale per modificare il welfare risiede nelle situazioni locali, per questo la programmazione macro deve alimentarsi dei saperi prodotti nel micro; vanno perciò allestiti dei dispositivi per rilevare, connettere e valorizzare tale sapere;
- la programmazione locale **è a dimensioni variabili**, si muove tra il micro (comune, quartiere, frazione, settore, ...) e il macro (la zona e le interdipendenze coi livelli territoriali più ampi) a seconda di ciò che il contesto consente.



## Secondo passo

# L'oggetto di lavoro: come "nominare" i tavoli

Il tema centrale a questo livello è deperimetrare l'**oggetto di lavoro**, il **problema** su cui intervenire, i **destinatari** e i **settori di intervento** rispetto alle modalità tradizionali, non in nome di un nuovismo di maniera, ma semplicemente perché la società (vale a dire l'oggetto di lavoro dei servizi) è cambiata ed esige che i servizi modifichino i loro prodotti.

Tutto questo comporta il passaggio dai "target" (destinatari, utenti) identificati dal mandato istituzionale (L. 833/78 e L. 328/00) - che veicola un certo tipo di lettura dei problemi - e dalle suddivisioni organizzative dei servizi in aree (anziani, immigrati, disabili, ...) a nuovi problemi e nuovi "oggetti di lavoro" che comportano nuove titolazioni dei tavoli in grado di aiutare le istituzioni ad andare oltre la frammentazione delle politiche sociali e sanitarie, e di coinvolgere diversi gruppi, compresi coloro che oggi risultano invisibili, perché - spesso per vergogna - faticano a bussare alla porta dei servizi chiedendo aiuto.

Quanto ai **destinatari** nel biennio di sperimentazione del Community Lab si è verificata una certa disponibilità alla deperimetrazione tradotta in diverse direzioni:

- esplicita previsione di nuovi target all'interno della pianificazione zonale (ad esempio disagio femminile, nuovi poveri e vulnerabili, *silver age*);
- modificazione delle denominazioni e dell'ampiezza dei problemi con cui viene definito l'intervento su target consueti (ad esempio, in certi contesti l'area anziani è diventata "servizi e territorio"; l'area minori è diventata "nuove fragilità famigliari"; il tema disabili e lavoro è diventato "giovani ed esclusione sociale");
- allestimento di interventi rivolti a tutta la cittadinanza, secondo l'ipotesi che intercettando un "target" ampio sia possibile far emergere le vulnerabilità che tendono a non manifestarsi e le risorse che hanno qualche ritrosia a proporsi.

**L'oggetto di lavoro** è ciò di cui si occupa il progetto, la parte del problema individuato che viene assunta nel contesto sulla base della considerazione delle risorse economiche e temporali a disposizione.

Nel biennio di sperimentazione del Community Lab si è potuta apprezzare l'estrema varietà degli oggetti di lavoro di cui si sono occupati e si stanno occupando i contesti locali intercettati.

Per un welfare che intenda generare risorse costruendo dei collaboratori è assolutamente decisivo chi definisce l'oggetto di lavoro.

Fatti salvi i requisiti e i livelli formali di presa di decisione (Comitato di Distretto, Ufficio di piano, Direttore di Distretto), è imprescindibile che chi deve impegnarsi si identifichi intorno agli oggetti sui quali viene chiesta collaborazione; in caso contrario più che dei collaboratori si avranno (nel migliore dei casi) dei seguaci. A ciò si aggiunge il fatto che i problemi che attraversano le famiglie sono sempre più complessi e sfuggenti rispetto alle definizioni del mandato istituzionale; per leggerli e gestirli in modo efficace gli operatori hanno dunque bisogno della collaborazione di altri occhi e altre mani. Questo significa farsi aiutare, allestire un sistema di collaboratori. Gli attori che entrano in gioco si possono collocare su un continuum che va dalle istituzioni fino ai cittadini non appartenenti all'area delle persone già impegnate, passando attraverso il terzo settore e gli altri attori del territorio (vedi oltre a proposito della cura dei processi). I processi di progettazione richiedono l'apporto di più soggetti - non solo interni alla Pubblica amministrazione - per poter leggere e gestire adeguatamente i nuovi problemi che attraversano le famiglie.

Nel biennio del Community Lab si è constatato come i soggetti coinvolti tendevano ad allargarsi a mano a mano che il percorso di progettazione procedeva nelle sue tre fasi (definizione dell'oggetto, progettazione, realizzazione), con consistenti processi di riformulazione dell'oggetto stesso e dunque frequenti percorsi di andata e ritorno nelle varie fasi (che infatti più che individuare traiettorie lineari, tracciano delle sinusoidi).

Complessivamente per la programmazione locale si tratta di perseguire sincronicamente un duplice livello di obiettivi: quello relativo alla costruzione dell'oggetto di lavoro in senso stretto e quello afferente all'inclusione sociale di nuove aree di cittadini nella elaborazione dell'oggetto di lavoro. È importante rappresentarsi gli elementi che entrano in gioco per tentare "nuovi nomi" per i tavoli che permettano anche nuove dinamiche interne ai tavoli, "etichette" che - andando al di là di quelle usuali per target - aiutino a cambiare il modo di pensare e di agire sulle forme del disagio sociale, a partire da problemi legati di per sé alla mobilitazione della comunità (si pensi alla salute mentale, alla precarietà lavorativa, all'isolamento delle giovani famiglie, nuclei familiari stremati per la presenza di situazioni di cronicità, ...).

Gli elementi che concorrono a rendere virtuoso il percorso di scelta dell'oggetto di lavoro sono i seguenti.

**a) I contenuti dell'oggetto di lavoro** sono legati alle nuove condizioni di vulnerabilità o a nuove problematiche trasversali ai vecchi target ed emergenti, che oggi coinvolgono appunto in maniera trasversale gruppi sociali differenti e vecchi target delle politiche.

Si è parlato di "vulnerabilità condivise" dai ceti sociali, come la precarietà lavorativa dilagante e conseguente al cambiamento strutturale del capitalismo occidentale, il "sovraccarico femminile" o l'isolamento crescente (la contrazione delle pratiche sociali di mutuo aiuto tra sconosciuti e l'atrofia del mutuo aiuto tra prossimi).

Alcuni esempi più concreti emersi dal biennio sperimentale del Community Lab e sui quali si possono immaginare nuove politiche locali sono:

- precarietà lavorativa e "nuova vulnerabilità"
- disattivazione giovani e "esodo dalla cittadinanza"
- "sovraccarico familiare" e nuovi processi di violenza familiare
- patologizzazione del disagio infantile (certificazioni neuropsichiatriche e bimbi migranti) e della tristezza (aumento della depressione)
- accompagnamento alla "non autosufficienza diffusa" intesa in senso di esperienza comune in fasi biografiche di crescente isolamento, che divengono maggioritarie e trasversali per anziani, disabili, precari, neo-genitori
- riduzione della istituzionalizzazione crescente del disagio (ospedalizzazione degli anziani, residenzialità di lungo corso per coloro che vivono un disagio psichico)
- riflessione sulla relazione tra risorse economiche e ridefinizione delle priorità, per socializzare in modo attento e curato il cambiamento delle risorse economiche del welfare e per socializzare nuovi indirizzi legati a questo diminuire delle risorse

**b) Far nascere setting per l'individuazione dell'oggetto di lavoro:** dare nomi nuovi ai tavoli sperimentali e attivare processi di riflessione sul nome da dare loro è considerato una strategia per rompere gli steccati tra diversi segmenti e uffici del servizio sociale e sanitario, e più in generale delle Pubbliche amministrazioni, per generare una programmazione locale davvero nuova.

Le speranze di cambiamento sono legate alla capacità di allestire contesti in grado di ri-orientare l'immaginario delle persone. È una operazione realizzabile soltanto a partire dal fronteggiamento di problemi quotidiani intorno ai quali è possibile aprire spazi di riflessione nel normale svolgersi delle esistenze che le persone conducono e dei problemi che le attraversano.

Alcuni esempi concreti emersi dal percorso del Community Lab sono:

- fare ricognizione con strumenti nuovi, ovvero compiere ricognizioni dei contesti in cui si intende intervenire;

- allestire contesti conviviali come opportunità per agganciare i cittadini in esodo dalla cittadinanza;
- ascoltare in contesti informali fuori dai set professionali: cortile della scuola, bar, festa di quartiere, ...;
- condurre gruppi di progettazione e riflessione "anomali" in cui la capacità di assumersi il rischio di proporre ipotesi deve accompagnarsi con l'accettazione di una loro riformulazione alla luce delle osservazioni dei partecipanti.

**c) Territorializzare l'oggetto di lavoro** significa collocare l'oggetto di lavoro in un territorio distrettuale, in un quartiere o in un luogo (condominio, scuola, strada, ...). In questo caso sono da considerare tavoli o laboratori anche altri luoghi, che già si connotano come spazi pubblici di prossimità, dove può essere trasferito il momento di scambio sull'oggetto di lavoro.

I sistemi di welfare sono il prodotto di una storia e non possono essere trapiantati in altri luoghi (deterritorializzati) come avviene in economia quando un'impresa delocalizza in altri Paesi parte della propria produzione. Anzi, se non si tiene conto delle variabili sociali, storiche e antropologiche, non si comprende il motivo per cui proprio in quel luogo ha potuto svilupparsi quella innovazione.

Nel biennio Community Lab si è potuto constatare come ad esempio in una zona solo un'analisi approfondita dell'humus culturale dei diversi Comuni abbia consentito ai responsabili dei vari servizi locali di rendersi conto dei motivi per cui esistevano livelli di spesa molto differenti nei Comuni a fronte di un numero di casi identico. In un altro contesto zonale solo una lettura delle complesse dinamiche interne ai Comuni del Distretto ha consentito una programmazione non astratta: alcuni Comuni che gravitano come cultura e quindi come flussi di traffico verso la città, hanno costituito un'unione escludendo il Comune capodistretto - che peraltro gravita in parte su un'altra città e anche a livello di Diocesi è aggregato a un altro territorio. D'altro canto sempre nello stesso Distretto un Comune di piccole dimensioni riesce a svolgere un servizio per un bacino di utenza molto più ampio rispetto al proprio contesto comunale; in una situazione simile, pretendere che tutto il Distretto utilizzi il servizio innovativo allestito nel piccolo Comune non sarebbe realistico; tuttavia si può ipotizzare che il servizio innovativo possa essere attrattivo anche per altri comuni e altre frazioni collocati oltre il confine del distretto.

In sostanza le culture sono più forti degli schemi mentali con cui si tenta di organizzare il mondo; se le si prende per il loro verso possono essere di grande aiuto per programmare il lavoro sociale in modo realistico ed efficace.

## Terzo passo

# La cura dei processi: come “lavorano” i tavoli

Rispetto alla conduzione dei tavoli dei Piani di zona, l'idea è quella di passare dalla metafora del “tavolo di lavoro” - inteso come stanza chiusa intorno a un gruppo (messo al tavolo) - alla metafora dei “processi mobili” di scambio tra diversi gruppi di cittadini; si vogliono cioè utilizzare modalità che possano situare il gruppo di lavoro in luoghi diversi (girano per la società) e soprattutto con diverse strategie di scambio relazionale (non restare seduti a un tavolo, ma alzarsi, circolare, muovere le braccia, o gridare, tanto per restare in metafora).

Per passare da una prassi di incontro tra persone designate e messe intorno a un tavolo all'idea di processi aperti di scambio con soggetti e forme che cambiano in itinere (tavoli itineranti e a porte girevoli), è utile definire alcuni passaggi metodologici da seguire, non necessariamente intesi come fasi temporali obbligatorie o in successione fissa, quanto piuttosto come ingredienti del processo a cui fare attenzione e da governare.

## Ingredienti del processo

### Allestire una cabina di regia del processo

In concreto, i percorsi di programmazione locale sperimentale prevedono l'attivazione e la cura di gruppi e/o individui con cui non è semplice interagire, in forme variabili (momenti per piccoli o grandi gruppi, forme dell'elaborazione razionale o emotiva, ...).

Tali gruppi possono “gemmare” cioè distaccarsi dal Tavolo di zona per sperimentare azioni concrete, di animazione sociale, di mutuo aiuto, di documentazione. In tal senso, si fa riferimento a una “cabina di regia” (vedi Glossario) che possa pensare al processo step by step, coinvolgere i cittadini in modi e momenti diversi e fare sintesi, attivare le iniziative e monitorarle, ecc.

Da quanto è emerso nel corso del Community Lab 2013-2014, la cabina di regia è il punto di connessione tra i diversi ambiti coinvolti nel processo, sia nella verticalità del percorso sia nella orizzontalità. La sua composizione può variare in relazione alla tipologia di programmazione (macro, meso e micro): generalmente sono presenti amministratori, tecnici, terzo settore, ma anche singoli cittadini e volontari.

La presenza della cabina di regia è fondamentale per fare fronte alle diverse turbolenze rappresentate da imprevisti (naturali, eventi, ...), cambiamenti istituzionali (elezioni, cambio dei vertici delle direzioni di settore, normative che ridisegnano le governance locali), cambiamenti che impattano sui contesti (riduzione dei finanziamenti, ...).

L'allestimento della cabina di regia non può prescindere dalla identificazione dei tavoli di lavoro o meglio dei processi mobili. Nella sperimentazione del Community Lab 2013-2014 sono state approntate diverse soluzioni.

## **Mappare i gruppi e le risorse locali coinvolgibili: esplorazione delle alleanze**

Questo punto costituisce un passaggio cruciale in quanto permette di acquisire conoscenza del proprio contesto di riferimento; in particolare potenza:

- la capacità di pensare la realtà circostante (chi la abita?) per poterla invitare;
- chi è coinvolto in questo problema affrontato dal tavolo? Come nominarli?

Queste pratiche sarebbero integrative del lavoro più tradizionale di "profilo di comunità" e soprattutto sono mirate a rigenerare intorno al tavolo il confronto tra gruppi ed esperienze diverse interessate dal problema.

In tal senso possono aiutare la letteratura e gli esempi sulla "cartografia sociale partecipata" come pratica di ridefinizione collettiva di un problema e di coloro che ne sono toccati, con l'obiettivo di allargare il coinvolgimento e di facilitare l'incontro tra diversi.

## **Definire i livelli di partecipazione**

La partecipazione dei cittadini può essere pensata in diversi modi.

Seguendo Arnstein (1994) si possono identificare diversi livelli di partecipazione a seconda degli obiettivi posti:

- livelli bassi di partecipazione: informazione; consultazione su possibili risposte rispetto a 2 o 3 possibilità tecnicamente già definite;
- livelli alti: co-progettazione su possibili risposte ai problemi quando non ve ne sono di pre-esistenti; co-decisione sulle possibilità.

Un altro modo di definire i livelli della partecipazione può essere mutuato dalla progettazione urbana partecipata e da Marianella Sclavi (2005) in base al livello di reale attivazione dei presenti rispetto ai problemi della comunità:

- livello 0 - assenza dei cittadini: delega totale;
- livello 1 - presenza dei cittadini: expertise istituzionale e informazione dei cittadini, compresa la consultazione;
- livello 2 - presenza attiva dei cittadini: pensiero collettivo e ascolto attivo tra gruppi (la comunità indagante);
- livello 3 - presenza attiva che conta: risolvere problemi e progettare concretamente (*problem setting* e comunità decisionale sul futuro).

I diversi livelli della partecipazione - che siano essi definiti in base agli obiettivi del percorso o in base alle modalità di gestione dei gruppi - sono tutti legittimi, ma devono essere prima immaginati, poi decisi e posti con chiarezza ai cittadini nel corso di un processo partecipativo; non possono essere mistificati o scambiati continuamente in itinere senza averne consapevolezza o senza che i partecipanti possano stabilire il nesso tra partecipazione e decisione, qualunque sia tale nesso. Infine, il patto di partecipazione deve essere chiaro rispetto a tale nesso.

Per quanto riguarda la sperimentazione dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale, sono definibili propriamente come tavoli sperimentali quelli afferenti ai contesti della co-progettazione e della co-decisione, seguendo Arnstein, o del livello 2 e 3 seguendo Sclavi.

Questo sforzo di ingaggio può essere descritto anche in termini di deperimetrazione rispetto ai consueti ("soliti noti") decisori e attori coinvolti in un continuum che va:

- sul piano **dell'estensione**, dall'Ente pubblico (a sua volta suddiviso in vari sottosistemi: sociale, sanitario, educativo, ...) al terzo settore, ad altri attori considerati "sensori del disagio" (bancari, parrucchiere, vigili urbani, ...), fino ai cittadini non impegnati;
- sul piano **dell'intensità** del loro coinvolgimento, dall'assunzione di una posizione di esecutori a quella di collaboratori fino a quella di coordinatori/gestori.

La partecipazione non è fine a se stessa ma serve per produrre servizi più adeguati in un contesto mutato. Se da un lato i problemi delle persone aumentano in numero e complessità e dall'altro lato decrescono le risorse finanziarie a disposizione delle istituzioni, è necessario generare nuove risorse insieme alla comunità; i servizi sono quindi chiamati a cercare dei collaboratori, più che attendere degli utenti.

Rispetto allo stile di **partecipazione incrementale** di cui si è detto nell'Introduzione, va tenuto presente che affinché un laboratorio partecipativo possa generare progettualità sono necessari mediamente dai 12 ai 18 mesi; accorciare questi tempi

produce inevitabilmente una scarsa identificazione dei diversi attori nel prodotto realizzato, quando non addirittura un'uscita dal gruppo stesso.

È decisivo non avere soggezione dei numeri che certe assemblee riescono a realizzare per un giorno: 20 laboratori di 20 persone in un Distretto o in una città significano 400 persone al lavoro per un anno-un anno e mezzo; si tratta dunque di un grosso guadagno in termini sia di coscienza civica sia di attivazione del contesto e soprattutto di nuovi manufatti da mettere a disposizione del sistema di welfare e dei suoi fruitori.

## **Definire gli invitati**

A partire dal livello di partecipazione che istruisce il processo, ci sono diverse dimensioni a cui pensare per decidere gli invitati al processo.

- orizzontalità/verticalità;
- grado di prossimità con le istituzioni.
- Per verticalità si intende la necessità di avere in co-presenza nel processo di elaborazione diversi livelli gerarchici interni alle istituzioni, elemento fondamentale soprattutto nell'ascolto attivo delle esperienze, nella co-progettazione del futuro, e in tutti i processi di co-decisione anche su argomenti limitati. Ogni qualvolta i tavoli tentano di produrre soluzioni su forme del disagio impensate (ascolto attivo) o rispetto a conflitti già esistenti e quindi delicati, la verticalità deve essere particolarmente curata, e si deve prevedere la presenza di cittadini, utenti, operatori, dirigenti, tecnici, amministratori e politici.

Per orizzontalità dei tavoli si intende invece la capacità di invitare soggetti e gruppi coinvolti dal problema ma estranei o distanti tra loro in senso socio-economico e culturale. L'orizzontalità è fondamentale sia per i tavoli sulle nuove priorità della comunità, sia nei tavoli sulle dimensioni trasversali della fragilità, sia nell'ambito di conflitti sociali già evidenti.

Per raggiungere un buon livello di orizzontalità i tavoli devono allargarsi a soggetti non presenti nei Piani di zona: oltre che cittadini e utenti singoli e cittadini organizzati in associazioni, terzo settore e volontariato, è necessario pensare anche a corpi intermedi di diversa natura (associazioni professionali, commerciali, bancarie, ...), alle realtà educative, ecc.

- Un altro modo per pensare alla composizione dei tavoli è curare la presenza dei soggetti in base al loro capitale di fiducia nelle istituzioni e in base alla loro "forza" nel parlare con loro, poiché è questo che orienta la partecipazione ben più dell'oggetto o del problema su cui si parla.

In concreto, bisogna pensare il processo di invito e le modalità di incontro con coloro che non hanno facilità nello scambio con le istituzioni.

Vi sono infatti cittadini (associazioni tradizionali, cittadini con molti contatti, cittadini esperti tecnicamente delle tematiche, che si possono chiamare **“dentro-dentro alle istituzioni”** (vedi Glossario).

Vi sono invece cittadini singoli o gruppi più lontani, a volte in contrapposizione, a volte senza capacità di esprimere le proprie posizioni. Si pensi ai gruppi migranti, ai giovani, a chi non ha mai avuto contatti con le amministrazioni. Possono essere definiti come cittadini **“dentro-fuori alle istituzioni”** (vedi Glossario) quando consumano molti servizi ma non si sentono a casa loro lì dentro e hanno poco potere negoziale.

Infine ci sono i cittadini definiti **“fuori-fuori dalle istituzioni”** (vedi Glossario) se non le hanno mai frequentate né le conoscono o le pensano, come per quasi tutti coloro che hanno meno di 30 anni.

## **Saper invitare: forme nuove di comunicazione sociale**

Un elemento particolarmente importante riguarda la creatività in materia di comunicazione sociale, vale a dire l'innovazione rispetto ai “dispositivi di chiamata”.

La capacità istituzionale di allargare il giro e di coinvolgere anche coloro che sono lontani o che non si credono in grado di co-progettare è una capacità sulla quale lavorare. La necessità è quella di agganciare anche chi non si rivolge ai servizi o alle istituzioni, e di “bussare dove non si è mai bussato”.

Oggi esistono molte dimensioni tecniche dell'invito allargato, tra cui:

- strumenti web;
- flash mob;
- sistemi di contatto non tradizionali (porta a porta, “passaparola allestito” tramite figure di riferimento del paese o del quartiere più che la email o la lettera, ...);
- “camminata di quartiere” come strategia di ascolto-e-invito;
- altre forme di *outreach* (andare fuori dalle istituzioni per comprendere).

## **“Facilitare lo scambio” tra i cittadini diversi all'interno di istituzioni comuni: gli strumenti partecipativi e la loro composizione creativa**

Nel processo di elaborazione partecipata delle Linee Guida tramite il metodo Community Lab, si parla di una composizione creativa (emancipata dai “ricettari”) e ponderata delle diverse forme e tecniche del dibattito collettivo, in modo da aiutare cittadini, operatori e politici a fare un “salto elaborativo” appropriato al tema e alle diversità presenti, e a produrre lo scatto di visione utile al processo di programmazione.

L'idea appunto è di "non fidelizzarsi" a uno strumento o a un altro (si pensi alla moda per i focus group o per gli *open space technology* come fossero risolutivi del vuoto di visione politica) ma di considerarli come attrezzi utili da comporre tra loro in un iter che produca "salti" di pensiero.

La capacità metodologica quindi sta nella scelta degli abbinamenti, nella composizione di un iter, e nella sua adeguatezza in riferimento agli interlocutori.

Le modalità di conduzione dei diversi incontri o passaggi di un processo partecipativo vanno pensate quindi a seconda dell'abitudine dei soggetti coinvolti di rivolgersi alle istituzioni e di partecipare, e vanno declinate secondo il tema oggetto di approfondimento.

A seconda dei temi e dei soggetti, sono state evidenziate diverse soluzioni metodologiche o diversi procedimenti di elaborazione comune.

**a) Soluzioni metodologiche "calde" (vedi Glossario), intese come procedimenti partecipativi coinvolgenti emotivamente, adatte a chi deve elaborare pensiero collettivo su un problema e/o su di una condizione/situazione impensata**

Sono modalità che mirano maggiormente al senso di auto-consapevolezza (comprendere la propria collocazione rispetto al problema) e di ascolto attivante (dare spessore alla condizione o posizione altrui). In particolare, si fa riferimento a un processo partecipativo affidato a tecniche di elaborazione centrate sull'emozione (basate sull'intelligenza emotiva di gruppo, sulla capacità di ascolto profondo, di risonanza, di ripensamento radicale delle proprie cornici di senso prima di entrare nell'argomentazione conflittuale).

Tali metodologie sono adatte quando la variabilità sociale e culturale interna al processo è tanta, sia in senso verticale che orizzontale (vedi sopra) e quando il tema presenta discontinuità forti di esperienza (salute mentale, violenza sono buoni esempi).

Sono modalità di confronto adatte poi a gruppi di persone solitamente "fuori-dentro", alle istituzioni vale a dire consumatori di aiuto senza possibilità di negoziare il proprio punto di vista o desiderio (ad esempio, i migranti davanti ai servizi), o adatte ai soggetti "fuori-fuori" dalle istituzioni di cui si è già parlato.

In questa serie di tecniche partecipative si è fatto riferimento in particolare a: **sociodrammi; forme del teatro sociale dell'oppresso, Legislativo, *playback theatre*; laboratori narrativi e forme della narrazione.**

**b) Soluzioni metodologiche “fredde” (vedi Glossario), intese come procedimenti di mediazione creativa tra saperi (incontro tra stakeholder, tra conoscenze tecniche diverse)**

Si tratta di forme dello scambio e del confronto più vicine all’idea di gestione creativa del conflitto, e maggiormente adatte quando ci sono persone coinvolte e in qualche modo esperte di quel tema (sia per esperienza diretta che per competenza tecnica) ma con punti di vista diversi e/o potenzialmente conflittuali. Sono stati chiamati “soluzioni metodologiche fredde” quei passaggi del processo partecipativo che insistono maggiormente sulle capacità progettuali precedentemente consolidate dai singoli o dai gruppi, quando vi siano forme di conoscenza diffusa rispetto ai problemi e tentativi di ri-proporre nuove e impensate soluzioni. In queste pratiche di pensiero collettivo si possono considerare ad esempio: ***citizen assembly, open space technology, focus group, world café.***

Esse sono molto adatte con i cittadini “dentro-dentro” le istituzioni o in quei contesti tematici dove si affrontano conflitti esistenti e di lunga data.

**c) Le soluzioni metodologiche “tiepide” (vedi Glossario) sono quei metodi che - dividendo lo stesso incontro in diverse fasi - contemplano passaggi più evocativi ed emotivi e passaggi di sintesi razionale e progettuale, quali ad esempio il **Future Lab.****

Nel biennio di sperimentazione i diversi contesti hanno fatto ricorso a tutta la gamma di metodologie di varie temperature, privilegiando in modo abbastanza netto quelle fredde.



## Quarto passo

# La manutenzione del processo: curare i tavoli e i gruppi attivati

Le competenze di manutenzione dei gruppi sono in questo caso fondamentali; si tratta di gestire la partecipazione.

Come già detto, servono gruppi di lavoro o tavoli il più possibile “verticali” (dagli assessori ai cittadini passando per gli operatori sociali pubblici e privati, le associazioni, ...) e a “porte girevoli” (cioè a composizione variabile a seconda dei nuovi soggetti che il percorso partecipativo aggancerà e di quelli che perderà per strada). In tal senso, l'organizzazione va continuamente curata in base a modalità incrementalì: un gruppo più ristretto (ad esempio la “cabina di regia”) si connette a gruppi più grandi tramite agganci e strumenti di partecipazione in grado di “allargare il giro” (laboratori formativi, ma anche una cena in quartiere, una festa di condominio, ...). In questi contesti allargati la gente entra pensando di essere la società civile che si incontra, poi piano piano diventa movimento accompagnato da una regia istituzionale discreta, dove la polarizzazione fra movimento e istituzione può trovare diverse forme di composizione.

È molto importante la capacità interna - da parte di chi ha la responsabilità di gestire questi set - di riformulare continuamente l'organizzazione temporanea che gestisce questa tenuta di gruppi più piccoli all'interno di un processo che vuole invece contattare movimenti più larghi.

Per dare qualche indicazione concreta, per manutenzione dei gruppi e dei processi si possono intendere diversi tipi di strategie per la tenuta del percorso (adesione stretta di gruppi ristretti e capacità di allargare il loro giro), una capacità da collocare innanzi tutto in cabina di regia.

Più in generale, paiono da sorvegliare alcune dimensioni fondamentali:

- compiere ricognizioni continue dei contesti in cui si intende intervenire, utilizzando strumenti come le mappe topografiche (incrociate con dati anagrafici e interviste qualitative);

- allestire contesti conviviali come opportunità per agganciare chi si vergogna nel mostrare le proprie difficoltà, articolando le consuete opportunità di assembramento casuale che la vita sociale ci propone e creare contesti informali in cui ascoltarsi sia agevole e piacevole;
- saper condurre anche gruppi molto numerosi (oltre ai gruppi piccoli e medi che caratterizzano questo tipo di laboratori e che evidentemente sono adatti alle cabine di regia).

Vi sono poi azioni di accompagnamento al processo che risultano fondamentali.

**a) La valutazione in itinere e non alla fine come strumento di riflessione costante di ciò che si sta costruendo**

È fondamentale sapere legittimare e formulare domande in grado di “ri-orientare in itinere” i processi attivati.

- Chi è ancora “assente” dal processo ed è importante invitare nello step successivo?
- Come porre attenzione alla differenziazione interna ai gruppi? C’è troppa similitudine e facilità di accordo (non gruppi solo composti da prossimi, ma anche capacità di cercare la conflittualità come espressione della comunità)?
- Quanto stanno crescendo le competenze interne all’istituzione sui processi partecipativi?
- Quanto coinvolgimento interno - di diversi livelli gerarchici - si sta compiendo?
- Come stiamo facendo “nuove alleanze inedite” con l’esterno (commercianti, imprenditori, insegnanti, sono coinvolti)?

**b) La formazione utile ai gruppi**

In base ai diversi tipi di soggetti e di fiducia nei confronti delle istituzioni, è importante l’autoformazione sulle prassi innovative riguardanti l’oggetto di lavoro, poiché essa “sblocca” i potenziali di proposta e di innovatività:

- passaggi di formazione congiunta cittadini-operatori sulle tematiche trasversali e sulle problematiche innovative, in particolare per i processi di partecipazione dove sono protagonisti soggetti “dentro-dentro” rispetto alle istituzioni;
- percorsi di conoscenza su nuove e diverse possibilità operative (uso delle “buone prassi” esistenti nel mondo come tecnica per motivare i gruppi e rinforzare la loro capacità ideativa e creativa);
- percorsi di formazione sui servizi territoriali (storia, orientamento, mappatura delle istituzioni) per condividere le soluzioni a partire da funzioni già esistenti spesso non conosciute.

### **c) Non solo “pensare” insieme ma “fare” insieme**

Per i processi riguardanti problemi trasversali non ancora “nominati” in chiave politica e non affrontati dalle politiche tradizionali (quelle tematiche trasversali e sperimentali di cui si parlava sopra) e per i processi in cui vi è coinvolgimento forte di cittadini lontani dalle istituzioni, si dovrebbe porre attenzione ad attività concrete di tipo sperimentale (azioni di gruppo vere e proprie da inserire nell’iter di progettazione).

Provare insieme ciò che si propone come “buona politica per la comunità”, darsi obiettivi concreti e pratici (scambiarsi cose, fare passeggiate nel quartiere, lavorare direttamente sulla produzione di risposte rispetto ad oggetti circoscritti, chiari, non stigmatizzanti) è un modo di mantenere questi gruppi e di metterne alla prova la generatività rispetto al problema trattato.

### **d) La visibilizzazione del percorso**

I percorsi partecipati sono un prodotto innovativo, costretto spesso a navigare controcorrente; è costante il rischio della loro riduzione all’irrelevanza. La progettazione e l’allestimento di occasioni di visibilizzazione periodica dei prodotti partecipativi realizzati consente ai diversi attori che popolano la scena in cui si svolgono questi percorsi di apprezzarne gli esiti (attraverso varie tipologie di prodotti: video, convegno, libro, pièce narrative, ...); non è un semplice espediente tattico, ma si propone come elemento essenziale per il radicamento della percezione dell’utilità di queste iniziative nella cultura di un territorio.

### **e) Le figure della facilitazione**

All’interno di una committenza chiara e condivisa, potrebbero e dovrebbero svolgere un ruolo di facilitazione non soltanto le strutture operative già preposte alla programmazione partecipata (all’interno degli enti locali quali gli Uffici di Piano e gli Uffici di Supporto ad esempio), ma anche le altre istituzioni coinvolte nei Piani di zona ai diversi livelli di committenza.

In tal senso, le figure di facilitazione identificate a livello locale e nei tavoli di lavoro regionali (si pensi al Community Lab) lavoreranno per incrementare e diffondere le competenze trasversali necessarie alla conduzione dei processi step by step.

Queste linee guida insistono sull’idea di programmazione partecipata come “cura della partecipazione”. Ciò presuppone l’esistenza di una funzione di facilitazione come dispositivo organizzativo fondamentale per uno scambio creativo tra i cittadini le istituzioni. Non si tratta di creare ruoli o figure aggiuntive, quanto piuttosto di richiamare una forte e necessaria funzione di regia del processo e di cura delle interfacce con la comunità che si incardini in ruoli e strutture organizzative già presenti.

La funzione di facilitazione fa riferimento a un insieme di competenze e capacità trasversali, interne alle istituzioni e centrate sul:

- mappare le risorse relazionali e i gruppi;
- “andare verso” la comunità: agganciare, attivare;
- connettere tra loro gruppi distanti socialmente e culturalmente;
- condurre i gruppi di diversa taglia con diverse modalità;
- documentare quanto si fa;
- valutare in itinere e alla fine.

## Quinto passo

# Valutare i processi di programmazione locale partecipata

Il percorso condotto nel biennio 2013-2014 ha portato a definire delle macro-dimensioni di valutazione/monitoraggio e le relative variabili di lettura/misurazione, di seguito articolate.

- 1. I soggetti attivatori del percorso:** area di appartenenza (sociale, sanitaria, ...), posizione organizzativa (apicali, quadri, ...), tipo di professionalità (psicologi, assistenti sociali, ...)
- 2. Motivi che spingono l'organizzazione e le persone a muoversi verso l'innovazione:** si tratta di tenere monitorate le dinamiche intrasoggettive e intersoggettive, perché è nell'imbricamento di questi elementi che si gioca la partita vera sulla possibilità di portare avanti concretamente ciò che sulla scena pubblica si dichiara
- 3. Caratteristiche del contesto:** storico-geografico-antropologico (ethos e humus della comunità) e organizzativo
- 4. Obiettivi** che ci si pone all'inizio e loro trasformazione in itinere
- 5. Principali criticità e risorse** presenti (nel contesto generale e rispetto agli obiettivi)
- 6. Oggetto di lavoro** che si sceglie: capacità di agganciare attraverso l'immaginario differenti aspettative presenti nel contesto (in genere l'oggetto non deve essere troppo spiazzante per non spaventare e abbastanza aperto per consentire di mobilitare nuove risorse); sua coerenza o meno con gli obiettivi; sue trasformazioni in itinere
- 7. Capacità di transitare dai target ai problemi** ed eventuali passi compiuti in questa direzione

- 8. Metodologia partecipativa** adottata (dal *playback theatre* ai gruppi di lavoro interni alla Pubblica amministrazione, dal massimo caldo al massimo freddo); eventuale distanza dalla metodologia desiderata; come avviene la scelta del metodo (che livello di consapevolezza c'è del lavoro e delle competenze che comporta? - si compra un kit, una moda, o si sa quello che si fa?; i vari passaggi nell'applicazione del metodo e le eventuali trasformazioni/invenzioni nell'utilizzo dello strumento che avvengono)
- 9. I dispositivi di governance:** organizzazione temporanea allestita ad hoc per gestire il percorso partecipato; sue caratteristiche (a forma cangiante - ad esempio, all'inizio c'è un solo gruppo che successivamente ne genera altri e fra tutti questi si costituisce un coordinamento; a porte girevoli: i partecipanti al gruppo di monitoraggio e indirizzo non sono sempre gli stessi, alcune persone si possono perdere per strada e altre possono entrare in gioco durante il percorso; eventuali modifiche dei dispositivi esistenti, ad esempio i tavoli dei Piani di zona: le organizzazioni temporanee a volte funzionano da sperimentazioni di nuove forme di governance; strategie di manutenzione del/dei gruppo/i attivato/i)
- 10. Capacità di coinvolgere nuovi attori** oltre i soliti noti (utenti del servizio, associazioni del terzo settore già attive): modalità di aggancio utilizzate
- 11. Capacità di attivare cooperazioni nuove** (generare collaboratori): con (e tra) i soliti noti (ridefinizione di modalità di collaborazione e di oggetti su cui collaborare); con nuovi soggetti attivati (cittadini, utenti); per fare cosa?; modalità di attivazione (in particolare utilizzo di spazi riflessivi versus galvanizzazione o doverismo); quanto i soggetti attivati arrivano a muoversi in modo autonomo o restano dipendenti in tutto o in parte dalle istituzioni o dal terzo settore?
- 12. Capacità di visualizzazione** periodica dei prodotti realizzati: oggetti/eventi allestiti
- 13. Esiti complessivi** del processo di programmazione locale partecipata, soprattutto in termini di:
- creazione di nuovi servizi a costi contenuti;
  - avvio di nuove collaborazioni fra attori;
  - sviluppo di nuove competenze nella gestione dei problemi e nell'allestimento dei processi partecipativi;
  - elaborazione di nuove conoscenze sull'oggetto di lavoro.

Indicatori importanti della capacità di costruire welfare generativo sono anche gli esiti inattesi, cioè generati in luoghi e tempi non previsti dalla programmazione, e le attivazioni autonome degli attori intercettati durante il percorso, al di là degli input di chi è preposto al coordinamento dell'itinerario progettuale

# Glossario della sperimentazione

## esempi di parole da inventare per mettere a fuoco il “mondo inaspettato” in cui ci si trova

### Tipologie di sperimentazione (casi) delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona

- **Microprogettazione (micro)** - casi che si sono concentrati su un oggetto particolare o territorio particolare, al di fuori della programmazione zonale
- **Ricaduta del processo su intero sistema dei tavoli (macro)** - casi che sono partiti da un punto di vista di zona e hanno cercato di rinnovare l'intero sistema dei tavoli. Si attua una trasformazione complessiva dei vecchi tavoli, che cambiano nome e composizione, centrandosi sulla analisi più complessiva delle priorità
- **Ricaduta del processo su alcuni tavoli (meso)** - casi in cui attivatori agiscono al livello zonale (distretto socio-sanitario, unione), ma si concentrano su un oggetto specifico (un tavolo o alcuni tavoli dei Piani di zona, un settore di lavoro, un singolo comune) all'interno dell'ambito distrettuale. Si mantengono alcuni tavoli tradizionali per target e si ridefiniscono al fianco alcuni tavoli più “innovativi”, trasversali come tematiche (dedicati a nuove forme del disagio emergente) e focalizzati sul coinvolgimento di gruppi solitamente distanti dalla partecipazione.

## Trasversalità delle condizioni di vita

- **Abitanza** - condizione di coloro che vivono in un dato territorio, costruiscono molte relazioni di vicinato o di attraversamento dei luoghi (occupazione di parchi e panchine ad esempio) ma non hanno accesso alle azioni sostanziali della cittadinanza (non votano ad esempio) per impossibilità (migranti) o per esodo culturale dalla cittadinanza (giovani). Si tratta di persone che nei fatti non hanno una mappa immaginaria delle istituzioni locali ("cos'è un consultorio", "dov'è"?), né immaginano come rivolgersi in modo da essere riconosciuti (si pensi ai genitori immigrati nelle scuole primarie, consumatori silenti di certificazioni neuropsichiatriche)
- **Abitanti "dentro-dentro alle istituzioni"** - gruppi sociali di estrazione medio-borghese impegnati in forme intermedie di socializzazione (volontariato, terzo settore) e abituati a riferirsi alle istituzioni in nome di conoscenze e/o competenze acquisite (chiedere, premere, sindacalizzare). Sono più propriamente coloro che si intendono come "cittadini". Ad esempio, associazioni di genitori dei disabili
- **Abitanti "dentro-fuori alle istituzioni"** - gruppi sociali che consumano molti servizi data la propria fragilità sociale ma non riescono a farsi una cultura sulle istituzioni in tempo utile a interagire con esse e ad esprimere il proprio bagaglio di conoscenze e/o desideri (vedi "abitanza"). Un buon esempio sono le famiglie immigrate e i ragazzi di seconda generazione
- **Abitanti "fuori-fuori dalle istituzioni"** - gruppi sociali che sviluppano forme di fragilità individuali rispetto alle quali hanno l'aspettativa di rispondere in modo altrettanto autonomo o insistendo sulle reti di familiari e prossimi. Ad esempio i giovani precari
- **Nuova vulnerabilità** - condizione del ceto medio contemporaneo che vive la dimensione inedita della precarietà lavorativa insieme a un immaginario ormai bulimico rispetto ai consumi (desiderio di consumo come strategie per definire le identità sociali) e a un allontanamento crescente dalle istituzioni (esodo dalla cittadinanza). Questi tre fattori parlano di una nuova fragilità sociale di minoranze improduttive, come nel Novecento, ma di moltitudini precarie, orgogliose e desideranti, in difficoltà rispetto alla formulazione di aiuto
- **Gruppi perimetrati** - gruppi socialmente attivi rispetto a una condizione problematica ma distanti tra loro, la cui tenuta interna è spesso legata alla chiusura verso l'esterno, in evidente difficoltà a ricomporsi rispetto a un noi più vasto (la città, la società)
- **Andare oltre i target** (ad esempio anziani, disabili) - Affrontare dimensioni nuove e trasversali del disagio sociale, che riguardano vaste fasce di età e gruppi sociali. Esempi emblematici sono le nuove precarietà lavorative, le frammentazioni familiari, le vulnerabilità psicofisiche nelle transizioni vissute in solitudine (genitorialità o vecchiaia), la disattivazione crescente dei giovani

## **Protagonisti del processo all'interno delle sperimentazioni (casi)**

Si è posta particolare attenzione alle modalità/criteri di lavoro dei tavoli e alla cura di processi "aperti" e mobili di scambio fra diversi gruppi di individui (afferenti a Enti locali, associazioni o semplicemente cittadini), sollecitando all'interno delle sperimentazioni locali, la formazione di cabine di regia a geometria e composizione variabile. Sono state attivate tre principali forme di sviluppo incrementale di tali gruppi e una funzione di coordinamento/facilitazione:

- **Cabine di regia (ristretta e allargata)** - Hanno il compito di garantire la regia del processo di programmazione partecipata, di supportare i tavoli o gruppi di lavoro territoriali, di promuovere la buona riuscita degli incontri e di esaminare/supportare le proposte progettuali che provengono dai tavoli. Si parte di solito con la formazione di una cabina di regia ristretta (con un ruolo di coordinamento) che nel corso della sperimentazione si alimenta di nuovi soggetti (frutto dei percorsi partecipativi condotti) e diviene una cabina di regia allargata (con un ruolo prevalente di implementazione delle azioni progettate sul territorio)
- **Tavoli a porte girevoli (o gruppi di lavoro territoriali)** - "Processi mobili" di scambio tra diversi gruppi di cittadini, utilizzando modalità che possano situare il gruppo di lavoro in luoghi diversi (girano per la società) e soprattutto con diverse strategie di scambio relazionale (non restare seduti a un tavolo ma alzarsi, circolare, muovere le braccia, o gridare, tanto per restare in metafora)
- **Facilitazione** - Funzione di regia del processo e di cura delle interfacce con la comunità che si incardina in ruoli e strutture organizzative già presenti, al fine di incrementare e diffondere le competenze trasversali necessarie alla conduzione dei processi step by step. La funzione di facilitazione fa riferimento ad un insieme di competenze e capacità trasversali (ad esempio mappare le risorse relazionali e i gruppi, "andare verso" la comunità, connettere tra loro gruppi distanti socialmente e culturalmente, condurre i gruppi di diversa taglia con diverse modalità, ...)

## Forme di elaborazione politica “calda e fredda”

Si allude alla gestione dei gruppi - grandi e piccoli - con modalità diverse di relazione, più “fredde” quando basate sullo scambio razionale tra portatori di visioni e di interessi differenti rispetto ad un problema (forme della composizione dei conflitti), più “calde” se basate sullo scambio emotivo tra portatori di esperienze (forme della narrazione). Sono fasi e modalità dello scambio non contrapponibili, da legittimare e coltivare all’interno degli spazi istituzionali della programmazione partecipata.

- **Soluzioni metodologiche “calde”** - Procedimenti partecipativi coinvolgenti emotivamente, adatti a chi deve elaborare su un problema e/o una condizione impensata. In questa serie di tecniche partecipative si è fatto riferimento in particolare a: sociodrammi; forme del teatro sociale dell’oppresso, legislativo, *playback theatre*; laboratori narrativi e forme della narrazione
- **Soluzioni metodologiche “fredde”** - Procedimenti di mediazione creativa tra saperi (incontro tra *stakeholder*, tra conoscenze tecniche diverse), maggiormente adatte quando ci sono persone coinvolte e in qualche modo esperte di quel tema (sia per esperienza diretta che per competenza tecnica) ma con punti di vista diversi e/o potenzialmente conflittuali. In queste pratiche di pensiero collettivo si possono inserire ad esempio *citizen assembly*, *open space technology*; *focus group*, *world café*
- **Soluzioni metodologiche “tiepide”** - Metodi che - dividendo lo stesso incontro in diverse fasi - contemplano passaggi più evocativi ed emotivi e passaggi di sintesi razionale e progettuale, quali ad esempio il Future Lab

## Cultura di welfare

- **Welfare a predominanza privatistica** - Tende a incentivare l'imprenditorialità della società civile e a valorizzare la capacità delle persone di autopromuoversi, illudendosi però che la società abbia al suo interno energie autoregolative in grado di fare fronte "naturalmente" ai nuovi problemi che la attraversano, senza un accompagnamento
- **Welfare a predominanza pubblica** - Dà fiducia a servizi che hanno accumulato nel tempo un enorme *know how*, ma che oggi, a fronte di profonde trasformazioni sociali, sono chiamati a riformulare le letture di cui dispongono e i metodi con cui intervengono e soprattutto a misurarsi col numero crescente di persone povere, o in via di impoverimento, che affollano la società. Rispetto a questa situazione, il secondo modello rischia di gestire la decadenza della Pubblica amministrazione all'interno di nicchie certificate e accreditate, mentre intorno crescono forme di auto-organizzazione sommersa o for profit
- **Welfare di comunità** - Consiste nel generare nuove risorse corresponsabilizzando cittadini e forze della società civile, con un ruolo di regia del pubblico visto non come gestore ma come broker di territorio, capace di accompagnare la crescita di nuove risposte e di favorirne l'autonomia all'interno di un mercato sociale co-costruito e co-gestito da pubblico, privato sociale, cittadini attivi, imprese





*Stampato a dicembre 2015*  
*Impaginazione a cura di Casa del Cuculo*

