



L'assistente sociale nella programmazione del welfare locale

Un manuale operativo

Marco Buralassi, Laura Cecchini,
Elisa Noci e Marco Accorinti

MATERIALI
LAVORO SOCIALE

 Erickson

L'ASSISTENTE SOCIALE NELLA PROGRAMMAZIONE DEL WELFARE LOCALE

L'assistente sociale occupa una posizione strategica nel sistema di welfare locale. Nessun altro professionista, infatti, dispone di una conoscenza così profonda, da un lato, delle condizioni di vita delle persone, delle fragilità che attraversano le famiglie e delle difficoltà di accesso ai diritti, dall'altro, delle risorse, delle reti informali e delle opportunità presenti nei territori.

La programmazione sociale non rappresenta un'attività estranea al servizio sociale, ma una delle sue espressioni più alte e coerenti.

Attraverso il lavoro quotidiano, l'assistente sociale osserva concretamente gli effetti delle politiche pubbliche sulla vita delle persone: ne intercetta i punti di forza, ma anche le criticità. Il suo è, dunque, un punto di vista privilegiato. Il volume contiene una serie di indicazioni teoriche e pratiche (esempi di lavoro sul campo, schede progettuali e di autovalutazione...) che consentono al professionista e alla professionista di orientare e «leggere» la propria azione, ovvero di trasformare l'esperienza maturata nell'operatività quotidiana in conoscenza utile per orientare la programmazione sociale e contribuire alla costruzione di sistemi di welfare più equi, appropriati ed efficaci.

SCHEDA 1.2

Una valutazione del contributo personale dato alla programmazione sociale
In quali attività di supporto alla programmazione sei stato coinvolto?

Attività e argomenti del contributo	anni	spese	risorse
Partecipazione ai corsi			
Realizzazione progetti			

Periodo di tuo impegno lavorativo, quanto tempo dedicato alle attività di programmazione rispetto al totale del tempo di lavoro?

Meno del 10% ☐

Tra il 10 e il 20% ☐

Tra il 20 e il 30% ☐

Più del 30% ☐

Sulla base delle risposte date, indica su una scala da 1 (per nulla) a 10 (molto bene) quanto ritieni che il contributo che hai fornito alla programmazione sociale sia stato:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Se la valutazione che hai appena dato è critica (nell'intervallo 1-4), indica in quali attività (non potresti) avresti potuto fare un contributo maggiore alla programmazione sociale, spiegando anche perché ritieni che il tuo apporto potrebbe risultare maggiore.

SCHEDA 2.3

Arrivando al Piano di Zona del territorio in cui svolgi la tua attività professionale, rispondi alle domande e spiega le tue risposte (per caso non da rispondere un Piano di Zona aggiungi poi considerazioni e motivazioni).

Individua l'idea del documento, l'obiettivo complessivo e la finalità a cui è indirizzato. Quali sono stati indicati come punti di riferimento di un Piano di Zona?

Individua l'idea del documento, l'obiettivo complessivo e la finalità a cui è indirizzato. Quali sono stati indicati come punti di riferimento di un Piano di Zona?	presente	assente
Analisi socio-demografica del territorio		
Analisi dell'assetto socio-economico e organizzativo del territorio		
Analisi dei bisogni sociali		
Analisi e individuazione dei problemi e delle risorse		
Procedura di individuazione e approvazione del Piano		
Procedura di attuazione		
Procedura di monitoraggio e valutazione		
Procedura di valutazione		
Procedura di valutazione		
Procedura di valutazione		

Prendendo in esame la sezione del Piano dedicata al profilo socio-demografico del territorio, ti sembra che il quadro proposto sia adeguatamente dettagliato? (dati statistici sono semplicemente riportati oppure sono sintetici e interpretati) segnala l'effettiva presenza o assenza di indicatori di cui tener conto nella programmazione (andamento dell'età, della mortalità, della natalità, della fertilità, della disoccupazione, ecc.).

Prendendo in esame la sezione del Piano dedicata all'analisi dei bisogni sociali, ti sembra che la loro individuazione sia espressa in modo chiaro? A tua volta i problemi segnalati permettono di formulare le scelte politiche degli operatori?

GLI AUTORI

MARCO BURGALASSI

È docente presso l'Università Roma Tre, dove insegna «Politica sociale e Legislazione dei servizi sociali» e «Programmazione dei servizi alla persona».

LAURA CECCHINI

È PhD in Servizio sociale presso l'Università Roma Tre e assistente sociale specialista, iscritta all'Albo A dell'Ordine degli Assistenti Sociali della Regione Lazio.

ELISA NOCI

È PhD in Servizio sociale presso l'Università Roma Tre e assistente sociale specialista. Collabora con il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università Roma Tre.

MARCO ACCORINTI

È docente presso l'Università Roma Tre, dove insegna «Sociologia del Terzo settore» e «Progettazione e valutazione dei servizi sociali».

€ 20,00



9 788591 048077

www.erickson.it

L'assistente sociale nella programmazione del welfare locale

Un manuale operativo

Marco Buralassi, Laura Cecchini,
Elisa Noci e Marco Accorinti

MATERIALI
LAVORO SOCIALE

 Erickson

GLI AUTORI

MARCO BURGALASSI

È docente presso l'Università Roma Tre, dove insegna «Politica sociale e Legislazione dei servizi sociali» e «Programmazione dei servizi alla persona». I suoi interessi di studio e ricerca si concentrano principalmente sui processi di programmazione sociale, sulle pratiche partecipative nella costruzione del welfare locale e sulle trasformazioni del sistema dei servizi sociali. Ha pubblicato saggi sulle politiche sociali nei contesti locali, sul lavoro sociale nel Terzo Settore e sulla supervisione didattica e professionale.

LAURA CECCHINI

È PhD in Servizio sociale presso l'Università Roma Tre e assistente sociale specialista, iscritta all'Albo A dell'Ordine degli Assistenti Sociali della Regione Lazio. È stata assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università Roma Tre nell'ambito di un accordo per il supporto tecnico-scientifico alla redazione del Piano Sociale Cittadino di Roma Capitale. Ha una lunga esperienza di ricerca e progettazione nell'ambito delle politiche sociali, della partecipazione civica e della valutazione dei servizi.

ELISA NOCI

È PhD in Servizio sociale presso l'Università Roma Tre e assistente sociale specialista. Svolge la propria attività professionale presso il Comune di Roma e collabora da tempo con il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università Roma Tre. Si occupa principalmente di contrasto alla povertà e alle disuguaglianze sociali, nonché di programmazione e progettazione degli interventi sociali. È autrice di articoli e contributi scientifici pubblicati su riviste specializzate nell'ambito del servizio sociale.

MARCO ACCORINTI

È docente presso l'Università Roma Tre, dove insegna «Sociologia del Terzo settore» e «Progettazione e valutazione dei servizi sociali». Si occupa da anni di comunicazione sociale, politiche sociali, progettazione sociale, sistemi di welfare e valutazione dei servizi sociali. Ha pubblicato studi sulle forme organizzative del Terzo Settore, sui percorsi di accoglienza e integrazione per le persone migranti con particolare riferimento al caso dei minori non accompagnati, su politiche e interventi per la popolazione anziana e per le persone con disabilità.

INDICE

7	Prefazione
9	Introduzione
13	Prima parte – L’assistente sociale e la programmazione nel welfare locale
15	Cap. 1 Il contributo dell’assistente sociale nei processi di programmazione
27	Cap. 2 La programmazione sociale nel welfare locale
47	Seconda parte – Il lavoro dell’assistente sociale nella programmazione del welfare locale: processi e strumenti
49	Cap. 3 La gestione delle informazioni
67	Cap. 4 I processi partecipativi
85	Cap. 5 La definizione degli obiettivi e delle azioni
101	Cap. 6 Il sistema di monitoraggio e valutazione

Prefazione

Esiste una domanda che attraversa, spesso in modo silenzioso, l'attività professionale degli assistenti sociali: chi costruisce davvero il welfare? Lo costruiscono le norme, certamente. Le risorse economiche. Gli assetti istituzionali. Ma il welfare prende forma, ogni giorno, soprattutto negli spazi in cui qualcuno osserva la realtà sociale, ne intercetta le fratture, ascolta le persone, comprende ciò che resta invisibile e prova a trasformare questa conoscenza in risposte collettive.

È in questo spazio che si colloca il contributo più autentico del servizio sociale; ed è precisamente questo lo spazio che il volume ha il merito di porre al centro della riflessione.

La programmazione è un terreno che non può (e non deve) essere distante dalla pratica quotidiana degli assistenti sociali. La professione non può limitarsi ad abitare gli effetti delle politiche pubbliche senza concorrere realmente alla loro costruzione.

Questo libro rompe con chiarezza tale impostazione e lo fa partendo da una consapevolezza fondamentale: non esiste un autentico esercizio della professione senza una capacità di incidere sui processi che generano inclusione o esclusione, accesso o disuguaglianza, opportunità o marginalità. In altre parole, non esiste servizio sociale pienamente coerente con il proprio mandato etico e professionale se gli assistenti sociali non partecipano alla costruzione del welfare locale.

Il pregio di questo volume è quello di affrontare tale questione senza indulgere in dichiarazioni di principio astratte o autoreferenziali. Al contrario, le pagine che seguono mostrano concretamente perché le competenze programmatiche costituiscano oggi una componente imprescindibile del sapere professionale e come possano tradursi operativamente nel lavoro quotidiano.

Vi è, nel testo, un'intuizione particolarmente felice: riconoscere che gli assistenti sociali dispongono di una forma di conoscenza che nessun sistema informativo, da solo, potrà mai produrre. Una conoscenza costruita nell'incontro quotidiano con le persone, nella prossimità ai contesti di vita, nella capacità di leggere simultaneamente biografie individuali e dinamiche collettive. Gli assistenti sociali vedono prima degli altri le nuove povertà, le fragilità che si cronicizzano, i diritti che rimangono formalmente esigibili ma sostanzialmente irraggiungibili. Vedono anche ciò che funziona: le risorse

informali delle comunità, le reti di solidarietà, le possibilità di attivazione dei territori.

Eppure, troppo spesso, questo patrimonio conoscitivo resta confinato nella dimensione operativa delle organizzazioni, disperso nella frammentazione delle attività quotidiane. Il volume coglie con precisione questo nodo e propone una direzione chiara: trasformare l'esperienza professionale in capacità programmatica, in lettura critica dei fenomeni sociali, in contributo alla definizione delle politiche territoriali.

È un passaggio decisivo. Perché oggi il welfare locale necessita di interpretare la complessità sociale. Perché senza interpretazione, la programmazione rischia di ridursi a esercizio procedurale, a sommatoria di prestazioni, a gestione amministrativa dell'esistente.

Questo libro ci ricorda invece che programmare significa scegliere. Scegliere le priorità, quali fragilità riconoscere, quali diritti garantire concretamente, quali forme di partecipazione promuovere. Dietro ogni Piano di Zona, ogni processo di coprogettazione, ogni sistema di monitoraggio, vi è sempre una precisa idea di comunità e di giustizia sociale.

Non è casuale, allora, che il testo richiami con forza la dimensione politica del servizio sociale. Una dimensione che appartiene da sempre alla professione e che il Codice deontologico richiama esplicitamente quando afferma la responsabilità dell'assistente sociale nel concorrere allo sviluppo di politiche orientate all'equità e al benessere collettivo. Politica significa assumersi la responsabilità di contribuire alla trasformazione delle condizioni che producono vulnerabilità ed esclusione.

Particolarmente efficace è inoltre la struttura operativa del volume: il testo non si limita a sostenere l'importanza della programmazione, ma accompagna professionisti e studenti nell'acquisizione di competenze reali per abitarla con sempre maggiore autorevolezza.

In un tempo segnato da fragilità sempre più multidimensionali, da disuguaglianze persistenti e da profonde trasformazioni sociali, servono soggetti capaci non soltanto di gestire la complessità, ma di leggerla, interpretarla e orientarne le risposte collettive. Servono assistenti sociali che sappiano stare accanto alle persone senza perdere lo sguardo sulle comunità e sulle politiche. Professionisti capaci di trasformare l'ascolto in analisi, i dati in conoscenza, la conoscenza in progettazione sociale.

Il presente libro offre strumenti preziosi per andare in questa direzione. Ma, soprattutto, restituisce alla professione una consapevolezza fondamentale: gli assistenti sociali sono, e devono essere sempre di più, costruttori di welfare.

Silvana Mordegli
Presidente della Fondazione Nazionale Assistenti Sociali

Introduzione

L'idea di questo volume nasce dalla volontà di contribuire a rendere non solo pienamente visibile, ma anche operativamente praticabile una dimensione che fin dalle origini è profondamente radicata nel lavoro degli assistenti sociali: quella della partecipazione ai processi di costruzione, programmazione e trasformazione delle politiche sociali. I problemi delle persone, infatti, sono strettamente correlati alle loro condizioni di vita e alle disuguaglianze strutturali che si trovano a scontare, ed è insita nella cultura professionale l'attitudine ad agire non soltanto sulle situazioni individuali di bisogno ma anche sui presupposti sociali, economici e culturali che alimentano il disagio e la vulnerabilità.

L'assistente sociale occupa una posizione strategica nel sistema di welfare locale. Nessun altro professionista, infatti, dispone contemporaneamente di una conoscenza così ravvicinata sia delle condizioni di vita delle persone, delle fragilità che attraversano le famiglie e le comunità, delle difficoltà di accesso ai diritti, sia delle risorse, delle reti informali e delle opportunità presenti nei territori. Attraverso il lavoro quotidiano, l'assistente sociale osserva concretamente gli effetti delle politiche pubbliche sulla vita delle persone: ne intercetta i punti di forza, ma anche le criticità, le distorsioni e gli spazi di esclusione. Questa collocazione privilegiata attribuisce alla professione una responsabilità fondamentale: trasformare l'esperienza maturata nell'operatività quotidiana in conoscenza utile per orientare la programmazione sociale e contribuire alla costruzione di sistemi di welfare più equi, appropriati ed efficaci.

Per lungo tempo, tuttavia, la programmazione sociale è stata percepita come un ambito prevalentemente amministrativo o tecnico, distante dall'identità professionale dell'assistente sociale; e la partecipazione ai processi programmatici è stata considerata un'attività marginale nel lavoro degli assistenti sociali, visto come incentrato fondamentalmente sul rapporto diretto con l'utenza. Questo volume, invece, intende proporre una prospettiva diversa: la programmazione sociale non rappresenta un'attività estranea al servizio sociale, ma una delle sue espressioni più alte e coerenti. Promuovere diritti, contrastare le disuguaglianze, sostenere processi di inclusione e sviluppo sociale significa anche contribuire alla definizione delle politiche, degli interventi e delle priorità attraverso cui una comunità sceglie di prendersi cura del benessere dei propri cittadini.

La dimensione politica del servizio sociale, richiamata dalla definizione internazionale della professione e dal Codice Deontologico, non deve essere intesa in senso partitico o ideologico, ma come responsabilità nei confronti della collettività e capacità di incidere sulle condizioni che generano esclusione, vulnerabilità e marginalità. Ogni scelta organizzativa, ogni criterio di accesso ai servizi, ogni priorità individuata nella programmazione produce effetti concreti sulla vita delle persone. Per questa ragione, l'assistente sociale non può limitarsi ad applicare decisioni elaborate altrove, ma deve poter partecipare attivamente alla loro costruzione, mettendo a disposizione il proprio sapere professionale, la propria esperienza e la propria capacità di lettura dei fenomeni sociali.

Negli attuali sistemi di welfare locale, caratterizzati da una crescente complessità dei bisogni e dalla necessità di costruire risposte integrate, partecipate e territorialmente radicate, il contributo degli assistenti sociali diventa ancora più decisivo. La programmazione sociale richiede infatti competenze che appartengono al patrimonio professionale del servizio sociale: la capacità di leggere i bisogni nella loro multidimensionalità; di collegare il livello individuale a quello collettivo; di promuovere reti e collaborazioni tra soggetti diversi; di facilitare processi partecipativi; di valorizzare il punto di vista delle persone più fragili; di osservare criticamente gli effetti degli interventi e proporre correttivi. Tutto questo rende l'assistente sociale un attore indispensabile nei processi di costruzione del welfare territoriale.

Per poter esercitare tale ruolo in modo pieno ed efficace, tuttavia, non basta rivendicare uno spazio nei processi decisionali. È necessario che gli assistenti sociali dispongano di conoscenze, strumenti e competenze specifiche che consentano loro di abitare consapevolmente e autorevolmente i contesti della programmazione. La capacità di raccogliere, leggere e utilizzare dati; di partecipare alla definizione degli obiettivi; di costruire progetti sostenibili e valutabili; di lavorare nei tavoli interistituzionali; di promuovere processi partecipativi; di monitorare e valutare gli interventi; e di dialogare con amministratori, tecnici e altri professionisti rappresenta oggi una componente essenziale del bagaglio professionale dell'assistente sociale.

Questa esigenza appare ancora più evidente alla luce delle trasformazioni normative e organizzative che negli ultimi anni hanno interessato il welfare locale. Il ruolo crescente della co-programmazione e della co-progettazione, il rafforzamento degli Ambiti Territoriali Sociali e la centralità dei processi partecipativi richiedono professionisti capaci di muoversi all'interno di contesti complessi, caratterizzati da relazioni interistituzionali, processi negoziali e pratiche collaborative. In tali scenari, l'assistente sociale può svolgere una funzione strategica di connessione tra cittadini, istituzioni e territorio, contribuendo a rendere il sistema dei servizi più vicino ai bisogni reali delle comunità.

Questo libro, quindi, nasce con l'intento di accompagnare gli assistenti sociali nel rafforzamento di tale dimensione professionale. L'obiettivo non è semplicemente fornire nozioni teoriche sulla programmazione sociale, ma offrire strumenti operativi, chiavi di lettura, metodologie ed esempi concreti che aiutino i professionisti a riconoscersi come protagonisti attivi dei processi di costruzione del welfare locale. Per questo motivo, nel testo la riflessione teorica si intreccia con la dimensione pratica, nella convinzione che la parte-

cipazione alla programmazione richieda non solo consapevolezza del ruolo, ma anche competenze tecniche adeguate.

Nel corso dei capitoli verranno affrontati temi fondamentali per il lavoro dell'assistente sociale nella programmazione: dalla gestione delle informazioni e dei dati alla promozione della partecipazione; dalla definizione degli obiettivi alla costruzione delle azioni progettuali; dal monitoraggio alla valutazione degli interventi. Ogni tema sarà affrontato mantenendo al centro la specificità del contributo professionale dell'assistente sociale e il valore che esso può assumere nella costruzione delle politiche sociali territoriali. Proprio per corroborare questo tipo di approccio, nel testo sono inserite anche schede e materiali di lavoro che consentono di trovare immediato riscontro delle indicazioni fornite nel testo.

Il messaggio di fondo che attraversa questo libro è chiaro: gli assistenti sociali non sono soltanto esecutori di politiche sociali, ma possono e devono contribuire a costruirle. Fare questo significa assumere pienamente la responsabilità etica e professionale di promuovere giustizia sociale, inclusione e diritti; significa riconoscere che il lavoro sulle singole situazioni acquista senso compiuto solo se riesce anche a incidere sulle condizioni collettive che producono vulnerabilità e disuguaglianza; significa, infine, restituire centralità al servizio sociale come professione capace non solo di accompagnare le persone nei percorsi di vita, ma anche di contribuire attivamente alla trasformazione delle comunità e delle istituzioni.

In un tempo segnato da crescenti fragilità sociali, da disuguaglianze persistenti e da bisogni sempre più complessi, il welfare locale ha bisogno di assistenti sociali preparati, competenti e consapevoli del proprio ruolo strategico. Questo volume vuole essere un contributo in tale direzione: uno strumento per sostenere la crescita di professionisti capaci non soltanto di leggere la realtà sociale, ma anche di partecipare concretamente alla sua trasformazione attraverso processi di programmazione appropriati ed efficaci.

La programmazione sociale nel welfare locale

Come abbiamo visto, la dimensione politica appartiene costitutivamente al servizio sociale come professione e la partecipazione ai processi di programmazione ne è sempre e comunque una declinazione essenziale. La modalità con cui tutto ciò si realizza, tuttavia, è strettamente legata al contesto sociopolitico e alle normative che regolano quei processi e che determinano la cornice entro cui va a collocarsi l'azione del professionista.

In questo capitolo, dopo aver proposto una definizione di cosa si intende per *programmazione* in generale e per *programmazione sociale* in particolare, andremo a tratteggiare il quadro normativo nel quale la programmazione sociale si colloca, per poi descrivere quali sono le sue principali attività. Successivamente, verrà introdotto lo strumento con cui la programmazione sociale si realizza nel welfare locale: il Piano di Zona, di cui saranno illustrati l'impianto tipico e i passaggi con cui di solito si procede alla sua predisposizione. Il paragrafo finale sarà invece dedicato a spiegare perché e come l'assistente sociale, in ragione delle specifiche competenze e delle funzioni che svolge nell'esercizio della professione, deve essere coinvolto nel processo di elaborazione del Piano.

Che cosa si intende per programmazione sociale

L'attività di programmazione consiste in un processo decisionale che si attiva sulla base di un obiettivo da raggiungere, che seleziona le risorse e le opportunità disponibili e che definisce le strategie e le soluzioni più appropriate per lo scopo. Sebbene il presupposto per raggiungere effettivamente l'obiettivo sia un processo di programmazione congruo e realistico, è bene precisare che il risultato può in realtà essere condizionato da circostanze impreviste e imprevedibili. Per tale ragione, i processi programmatori più efficienti ed efficaci utilizzano un approccio basato sul principio della razionalità limitata, che suggerisce di non dare per definitivo il quadro e l'assetto delineati in partenza, ma di considerarli appropriati fino a prova contraria, monitorando costantemente il processo e rimanendo aperti alla eventualità di correzioni in corso d'opera. La verifica circa il raggiungimento dell'obiettivo per cui è stato elaborato costituisce il riscontro diretto riguardo al successo

o meno del processo di programmazione e può fornire indicazioni riguardo alla definizione di nuovi o ulteriori obiettivi.

La programmazione sociale, nello specifico, consiste in un processo decisionale la cui titolarità è attribuita ad attori istituzionali e il cui obiettivo è costruire le migliori condizioni di benessere sociale per una comunità attraverso la realizzazione di una rete di interventi e servizi in grado di rispondere ai bisogni sociali delle persone e dei gruppi che vivono al suo interno. Il processo di programmazione sociale, in questo senso, è il motore del sistema di welfare locale.

In questa cornice, è utile evidenziare che *programmazione* e *progettazione* sociale non sono sinonimi. Mentre la *programmazione* attiene alla definizione di una strategia complessiva per raggiungere obiettivi generali in risposta ai bisogni osservati, la *progettazione* riguarda obiettivi specifici e relative azioni e rappresenta quindi la dimensione in cui la programmazione si declina operativamente, trovando concreta attuazione. In questa stessa logica, come vedremo meglio in seguito, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore mette in sequenza co-programmazione e co-progettazione, con la prima finalizzata «all'individuazione [...] dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili», e la seconda invece «alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti».

Il quadro normativo di riferimento e lo scenario dell'amministrazione condivisa

La prima apparizione di uno strumento per la programmazione sociale si deve alla Legge 285/1997, il cui art. 2 prevede l'adozione di piani territoriali di intervento destinati alla promozione di diritti e opportunità per infanzia e l'adolescenza. È però con la Legge 328/2000 che il tema della programmazione acquisisce un rilievo centrale per il sistema di welfare locale, assumendo come riferimento la prospettiva di un'ampia e sistematica collaborazione tra enti pubblici e privati. Il suo art. 3, infatti, esplicita il metodo della programmazione come il presupposto per la costruzione del sistema territoriale di interventi e servizi sociali e attribuisce al Comune, attore istituzionale titolare della funzione, il compito di procedere attenendosi ai principi del coordinamento e della integrazione, nonché della concertazione e della cooperazione.

Il principio del coordinamento e della integrazione presuppone che l'ente titolare della funzione di programmazione svolga il relativo processo in stretto raccordo strategico e operativo con le strutture del servizio sanitario, con le istituzioni del sistema educativo, con i centri per l'impiego e con gli altri soggetti pubblici che insistono sul territorio. Al coordinamento e alla integrazione tra gli attori del sistema, inoltre, si aggiunge anche quello tra le politiche settoriali. La programmazione dei servizi sociali, dunque, avviene ricercando spazi di confronto e sinergie con gli altri ambiti di competenza dell'ente locale.

Il coordinamento della programmazione sociale con altre politiche dell'ente locale: alcune esemplificazioni	
Programmazione sociale e politiche urbanistiche	Il potenziamento degli investimenti nell'edilizia residenziale pubblica o la destinazione di aree all'edilizia cooperativa convenzionata e agevolata possono favorire l'accesso all'abitazione a nuclei familiari con basso reddito
Programmazione sociale e politiche fiscali	L'introduzione di forme di agevolazione o rateizzazioni per il pagamento di tariffe e tasse locali può tutelare le famiglie in condizioni di disagio economico
Programmazione sociale e gestione dei servizi pubblici locali	La previsione di specifiche clausole nelle procedure di selezione degli affidatari può promuovere l'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati

Il principio della concertazione e della cooperazione, per altro verso, presuppone che l'intero processo di programmazione sia realizzato in modo collaborativo e partecipato, vale a dire aperto e inclusivo verso la più ampia gamma dei soggetti pubblici e privati, formali e informali presenti nella comunità. La concertazione prende corpo con la definizione di spazi e procedure che consentano non soltanto di dare voce ai vari portatori di interessi, ma anche di condividere e co-costruire con loro le decisioni relative sia alle priorità sia agli obiettivi. Attraverso la concertazione, quindi, vengono definiti gli accordi sulle strategie e sulle soluzioni che orientano la programmazione e su cui gli interlocutori concordano. La cooperazione, invece, consiste nello stabilire forme di collaborazione con i portatori di interesse che consentano la loro valorizzazione e il loro contributo attivo nella realizzazione del sistema dei servizi sociali, spesso con un coinvolgimento di natura operativa. Il principio della concertazione e della cooperazione, dunque, insiste in modo diverso sul versante della partecipazione al processo di programmazione.

La programmazione sociale si realizza negli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), che sono zone in cui ogni regione suddivide il proprio territorio considerandole il livello ottimale per la gestione dei servizi sociali. Gli ATS, previsti già dall'art. 23 del DPR 616/1977 e poi richiamati nell'art. 8 della Legge 328/2000 e nell'art. 23 del DLgs 147/2017, sono i destinatari delle risorse dei fondi nazionali e regionali, i responsabili dell'attuazione dei LEPS (Livelli Essenziali di Prestazioni Sociali), e provvedono alla programmazione sociale in modo coordinato con i servizi sanitari e con quelli delle politiche per il lavoro, che di solito insistono sulla medesima area geografica.

L'identificazione degli ATS come sede della programmazione sociale risponde all'esigenza di definire un livello territoriale che attraverso una gestione associata delle funzioni consenta di garantire omogeneità ed efficacia alle prestazioni, di garantire la loro accessibilità evitando squilibri territoriali, di contrastare il rischio di un uso non ottimale delle risorse, di favorire l'integrazione sociosanitaria. La dimensione geografica degli ATS e il numero degli enti locali che li compongono possono variare in modo significativo. I circa 600 ATS in cui è oggi suddiviso il territorio nazionale propongono un *range* di situazioni che vanno da uno soltanto fino a un numero anche cospicuo di comuni. Non è rarissimo, infatti, che un ATS ne includa decine di piccole dimensioni, spesso situati in aree interne segnate da bassa densità di popolazione. Al contrario, nelle grandi città la programmazione può av-

venire anche su un duplice livello, di cui uno intracomunale (municipalità, circoscrizioni, ecc.).

Gli ATS provvedono alla programmazione sociale attraverso l'azione combinata di due organismi, uno di rilievo istituzionale e l'altro di natura tecnica. Il primo è l'organo di coordinamento che riunisce i rappresentanti dei comuni dell'Ambito (variamente identificato come comitato dei sindaci, conferenza degli amministratori locali, assemblea distrettuale, conferenza zonale, ecc.), a cui compete stabilire gli indirizzi, allocare le risorse e definire gli assetti organizzativi per la realizzazione del sistema dei servizi sociali. Il secondo è un organismo tecnico-amministrativo (l'ufficio di piano) a cui è affidata l'elaborazione degli strumenti di programmazione, attuazione e monitoraggio che l'organismo istituzionale successivamente approva e adotta.

Dal punto di vista organizzativo, gli ATS possono proporsi con assetti diversi. La legislazione vigente, infatti, prevede che la gestione associata dei servizi sociali possa avvenire nella forma di:

- convenzione
- unione dei comuni
- istituzione
- consorzio
- azienda speciale.

Le diverse forme associative si distinguono in relazione al mantenimento o meno da parte dei comuni delle funzioni amministrative loro attribuite. Posto che le funzioni di governo del sistema locale di welfare (definizione degli obiettivi, determinazione delle risorse, linee di indirizzo della programmazione mediante il piano di zona) non possono essere trasferite ad altri soggetti e sono di competenza dell'organismo di coordinamento istituzionale dell'ATS, i comuni mantengono anche le funzioni amministrative se la gestione associata avviene tramite convenzione, unione o istituzione, mentre le conferiscono a un soggetto gestore esterno nel caso del consorzio e dell'azienda speciale.

In ogni ATS, uno dei comuni che ne fanno parte svolge il ruolo di capofila. Il comune capofila è sede dell'organismo istituzionale di rappresentanza dei comuni ricompresi nell'ATS e svolge le funzioni di coordinamento per la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali. Nel caso la gestione associata dei servizi avvenga in una forma che mantiene ai comuni l'espletamento delle funzioni amministrative, il comune capofila assume altresì la responsabilità amministrativa, gestionale e contabile dell'attuazione del piano di zona.

La tabella seguente riassume in forma schematica quanto appena descritto.

Il quadro di riferimento della programmazione sociale ha recentemente conosciuto una trasformazione di rilievo, destinata a incidere in modo notevole sulla sua pratica. Con il riordino delle norme che regolano i rapporti tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore, infatti, il processo di costruzione del sistema locale di welfare è stato collocato nella cornice dell'amministrazione condivisa, vale a dire di una formale proceduralizzazione dell'azione collaborativa tra i predetti enti. L'art. 55 del Codice del Terzo Settore (DLgs 117/2017), in particolare, prevede espressamente che nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione del sistema dei servizi sociali i titolari delle relative competenze assicurino il coinvolgimento attivo del no-profit attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

Le funzioni svolte a livello di ATS					
Funzioni di governo	Definizione degli obiettivi, determinazione delle risorse, linee di indirizzo della programmazione mediante il piano di zona	esercitate da →	Organismo di coordinamento istituzionale (comitato dei sindaci)	coordinate da →	Comune capofila
Funzioni di gestione	Gestione amministrativa, organizzativa e finanziaria del piano di zona	esercitate da →	Convenzione, unione di comuni, istituzione	coordinate da →	Comune capofila
			Consorzio		Consorzio
			Azienda speciale		Azienda speciale

La co-programmazione si sostanzia in un complesso di procedure attraverso cui gli ATS collaborano fattivamente con i soggetti di Terzo Settore nella individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. Il coinvolgimento attivo che la co-programmazione intende assicurare presuppone che la interlocuzione tra ente pubblico e Terzo Settore non si proponga come un mero adempimento burocratico con finalità di informazione o consultazione, ma sia un processo di costruzione condivisa contrassegnato da procedure e strumenti formalizzati che ne diano conto. Ciò viene esplicitamente richiamato nel DM 72/2021 «Linee guida sul rapporto tra Pubblica Amministrazione e Enti del Terzo Settore», il quale specifica che la co-programmazione consiste in un procedimento amministrativo che deve prevedere:

- un avvio formale con la nomina di un responsabile;
- la pubblicizzazione del percorso
- lo svolgimento di attività istruttorie
- una conclusione debitamente verbalizzata nella quale devono essere riportati i contenuti di una proposta unitaria e condivisa o, in alternativa, le diverse posizioni e proposte emerse nel procedimento.

Le attività attraverso le quali si realizza la programmazione nel welfare locale e il contributo dell'assistente sociale

La programmazione sociale si realizza attraverso una serie di attività che nel complesso determinano il perfezionamento del processo decisionale e la sua concretizzazione: l'attività politica, l'attività osservativo-interpretativa, l'attività di specificazione, l'attività organizzativa e l'attività comunicativo-dialogica. Come vedremo più avanti, queste attività hanno contenuti tra loro ben distinti, ma che talvolta si alimentano vicendevolmente o richiedono un reciproco supporto. Per questo, non vanno inquadrare in una rigida successione lineare, ma vanno invece considerate come almeno in parte interconnesse; ciò che vale in particolare per l'attività osservativo-interpretativa, che alimenta quella politica e quella di specificazione, e soprattutto per l'attività comunicativo-dialogica, che si propone in forme diverse lungo l'intero processo programmatico. Vediamo di seguito in cosa consiste ciascuna attività.

L'assistente sociale nel processo di elaborazione del Piano di Zona

Come abbiamo visto, l'elaborazione del Piano di Zona avviene attraverso una serie di passaggi che spesso richiedono un presidio di natura tecnico-professionale.

Nella fase iniziale di analisi del contesto, l'assistente sociale viene coinvolto e partecipa attivamente alla raccolta e all'elaborazione dei dati in quanto il suo bagaglio tecnico è indispensabile per costruire fotografie complete e articolate dei bisogni esistenti, degli interventi attuati e delle caratteristiche delle persone supportate. Inoltre, è il professionista che meglio conosce le risorse presenti nella comunità (gruppi e reti informali), risorse che devono necessariamente entrare nella ricognizione sul tessuto sociale territoriale. In questa fase, dunque, l'assistente sociale interviene fornendo indicazioni ed esprimendo osservazioni di natura tecnica sui dati e sulle informazioni disponibili, suggerendo correlazioni tra bisogni individuali e cause strutturali, evidenziando elementi critici che emergono dall'esperienza di campo, segnalando condizioni di bisogno che insistono su gruppi marginali o non rappresentati nelle sedi del dibattito pubblico.

L'importanza del contributo dell'assistente sociale nel percorso di elaborazione del Piano appare altrettanto rilevante nel passaggio in cui vengono definiti gli obiettivi strategici. In questo caso, un ruolo cruciale viene rivestito dai professionisti che sono inseriti nell'Ufficio di Piano, chiamati ad accompagnare e sostenere l'appropriatezza del processo decisionale che compete all'organismo politico-istituzionale dell'ATS. La definizione degli obiettivi, infatti, necessita di un supporto tecnico sia per assicurare una sostanziale coerenza tra i bisogni rilevati e gli obiettivi individuati, sia per formulare strategie realistiche. In questa fase, quindi, l'assistente sociale mette in campo le proprie competenze assistendo dal punto di vista tecnico-professionale la redazione dei documenti programmatici in modo tale che gli obiettivi e le strategie indicati possano poi trovare riscontro nelle risorse e negli strumenti del servizio sociale territoriale.

Nella fase del coinvolgimento della rete territoriale, l'assistente sociale è impegnato nel lavoro dei tavoli di concertazione e dei tavoli tematici. In entrambi i casi, il professionista svolge un duplice ruolo, di facilitatore e di esperto. Opera come facilitatore nel confronto tra attori istituzionali e stakeholder che si sviluppa all'interno dei tavoli, il che risulta possibile in quanto è portatore di conoscenza sia rispetto ai bisogni e alle attese presenti nella comunità sia rispetto alle risorse realmente disponibili nella comunità e nei servizi. Assume invece la figura dell'esperto nel momento in cui occorre declinare in termini operativi le soluzioni concordate tra i partecipanti ai tavoli, essendo il professionista in grado di ricondurre quelle soluzioni nel quadro normativo e tecnico che presiede alla realizzazione delle relative prestazioni di servizio sociale.

La fase della progettazione, infine, è quella in cui l'assistente sociale diventa il principale protagonista delle operazioni. La redazione di un progetto richiede una competenza tecnica che è specifica del professionista: occorre infatti saper circoscrivere l'obiettivo specifico in modo tale che ne emergano gli aspetti su cui concentrare l'intervento sociale, saper valutare la situazione considerando la rete delle risorse attivabili, saper individuare le prestazioni appropriate per un determinato obiettivo, saper definire la composizione

delle figure necessarie per la realizzazione del servizio, saper individuare i risultati che consentono di valutare come positivamente raggiunto l'obiettivo di partenza. In queste operazioni, l'assistente sociale è chiamato a utilizzare in modo completo il proprio bagaglio tecnico-professionale, applicando le conoscenze teoriche e pratiche che portano alla realizzazione di servizi appropriati ed efficaci, ma anche tenendo presente i principi etico-deontologici necessari allorché si progettano attività destinate a persone vulnerabili.

Per approfondire

- Borzaga C., Fazzi L. e Rosignoli A. (2023), *Guida pratica alla co-programmazione e co-progettazione*, Trento, Erickson.
- Burgalassi M. (2012), *Politica sociale e welfare locale*, Roma, Carocci.
- De Ambrogio U. e Marocchi G. (2023), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci.
- Mari A. (2012), *La programmazione sociale. Valori, metodi, contenuti*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Moggioni.

Nella prima parte del volume, che qui si conclude, sono state affrontate una serie di questioni che riguardano il ruolo e il rilievo che l'assistente sociale riveste nella programmazione sociale territoriale. In particolare, nel capitolo 1 sono state discusse le ragioni che spiegano perché un assistente sociale, indipendentemente dalla posizione lavorativa che riveste, deve aspirare a partecipare ed essere protagonista di quell'attività, e sono stati sommariamente tracciati i contributi di diversa natura che può apportarvi. Nel capitolo 2, invece, è stato delineato in cosa consiste nella pratica la programmazione sociale, è stato descritto come essa viene materialmente realizzata nei territori ed è stato discusso il modo in cui, nei suoi diversi passaggi, la presenza e l'azione del professionista del servizio sociale siano indubbiamente necessarie.

Nella seconda parte del volume si discuteranno con un approccio molto pratico i processi della programmazione in cui l'assistente sociale è operativamente coinvolto e il modo in cui può contribuirvi sulla base delle competenze tecnico-professionali di cui è portatore. Ognuno dei capitoli che seguono, dunque, entra nel dettaglio di ciò che l'assistente sociale può fare, degli strumenti che può utilizzare, delle soluzioni operative che può adottare.

SCHEMA 2.1

Tenendo presente che l'attore istituzionale (Comune, Distretto, ATS) è il promotore e il propulsore della programmazione sociale, quali altri soggetti sarebbe opportuno venissero coinvolti in ciascuna delle sue attività?

(Suggerimenti per la riflessione: prendi in considerazione la più ampia varietà di soggetti, di tipo individuale e collettivo, pubblico e privato, formale e informale).

	Soggetti da coinvolgere
Attività politica	
Attività osservativa e interpretativa	
Attività di specificazione	
Attività organizzativa	

SCHEDA 2.2

Anche traendo spunto da esperienze che conosci, prova a indicare quali sinergie potrebbero incrociare la programmazione sociale con gli altri contesti della programmazione pubblica territoriale.

Le politiche pubbliche di livello locale	Quali strategie in sinergia con la programmazione sociale
Politiche di sviluppo territoriale (industria, commercio, artigianato)	
Politiche fiscali locali	
Politiche per il turismo	
Politiche per l'ambiente	
Politiche per l'istruzione e la cultura	

SCHEDA 2.3

Attingendo al Piano di Zona del territorio in cui svolgi la tua attività professionale, rispondi alle domande e svolgi le riflessioni richieste (nel caso non sia disponibile un Piano di Zona aggiornato puoi considerare l'ultimo approvato).

Scorrendo l'indice del documento, i contenuti corrispondono nella sostanza a quelli che nel testo sono stati indicati come tipici dell'impianto di un Piano di Zona?

	presente	assente
Profilo socio-demografico del territorio		
Quadro dell'assetto istituzionale e organizzativo dell'ATS		
Analisi dei bisogni sociali		
Tipologie e quantità di prestazioni erogate		
Procedure di elaborazione e approvazione del Piano		
Priorità e obiettivi generali		
Progetti predisposti per conseguire gli obiettivi specifici		
Risorse finanziarie per la realizzazione dei progetti		
Procedure per il monitoraggio e la valutazione		

Prendendo in esame la sezione del Piano dedicata al profilo socio-demografico del territorio, ti sembra che il quadro proposto sia adeguatamente dettagliato? I dati statistici sono semplicemente riportati oppure anche spiegati e interpretati? Vengono effettuate riflessioni su linee di tendenza di cui tener conto nella programmazione (andamento dell'indice di vecchiaia, numerosità nuclei familiari, tasso di abbandono scolastico, ecc.)? Scrivi un breve commento sulla base delle suggestioni sopra fornite.

Prendendo in esame la sezione del Piano dedicata all'analisi dei bisogni sociali, ti sembra che la loro identificazione sia espressa in modo chiaro? A tuo avviso i problemi segnalati permettono di formulare in modo preciso degli obiettivi?

SCHEDA 2.4

Prendendo in esame le informazioni riportate nel Piano di Zona del territorio in cui svolgi la tua attività professionale, analizza la struttura e le modalità di funzionamento dell'Ufficio di Piano (nel caso non sia disponibile un Piano di Zona aggiornato puoi considerare l'ultimo approvato).

Quanti componenti ha l'Ufficio di Piano? Com'è organizzato? Quali figure professionali sono coinvolte?

Dalla lettura del documento è possibile rilevare le attività che l'Ufficio ha svolto nel percorso di elaborazione del Piano? Se sì, descrivile sinteticamente.
