

$$\frac{A_{I4}}{240}$$

Milena Cortigiani

RIPENSARE ALLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

Presentazione di
Angelo Mari



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3489-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2010

Indice

9 *Presentazione*
Angelo Mari

13 *Prefazione*

19 **Capitolo I**
Ricostruzione postbellica e programmazione

1.1. L'esigenza della programmazione economica nell'Italia del dopoguerra – 1.2. Sviluppo industriale e sviluppo economico – 1.3. L'abbandono della terra ed il problema dell'emigrazione – 1.4. Lo sviluppo urbano – 1.5. Gli obiettivi dei primi governi repubblicani per la rinascita del paese

31 **Capitolo II**
La prima esperienza italiana di programmazione

2.1. L'avvio del dibattito sulla programmazione ed il piano quinquennale – 2.2. Gli anni della programmazione – 2.3. Il primo piano di sviluppo economico – 2.4. Il programma economico-sociale nazionale: legge 27 luglio 1966, n. 865 – 2.5. I Comitati Regionali per la programmazione

6 Ripensare alla programmazione sociale

49 Capitolo III

La programmazione nel dibattito internazionale

3.1. La programmazione sociale nel dibattito europeo e la sua influenza in Italia – 3.2. Gli anni '60: approfondimento sul tema della programmazione sociale a livello internazionale e nazionale – 3.3. Programmazione sociale e servizio sociale in Italia, visti attraverso il Rapporto italiano alla Conferenza di Atene (1964)

63 Capitolo IV

Il decentramento e i livelli di programmazione

4.1. Gli anni '70 ed i nuovi soggetti della programmazione – 4.2. I programmi di settore nel nuovo quadro di sicurezza sociale – 4.3. La regione, soggetto di programmazione sanitaria – 4.4. Il Comune, soggetto di programmazione dei servizi sociali – 4.5. Le ricadute sulla programmazione territoriale della nuova legge sul federalismo fiscale

99 Capitolo V

La cultura programmatica tra decisione politica e competenza tecnica

5.1. Riflessioni sulla programmazione sociale, oggi – 5.2. La cultura programmatica – 5.3. Funzione politica e funzione tecnica della programmazione

117 Capitolo VI

Valori, metodi e strumenti per la programmazione

6.1. La costruzione del programma sociale – 6.2. Rapporto tra territorio e programmazione – 6.3. Gli strumenti per la conoscenza del territorio 6.4. Il processo metodologico della programmazione

151 *Bibliografia*

Presentazione

Il fenomeno della programmazione, seppur presente nell'ordinamento italiano fin dagli albori dalla storia unitaria, si sviluppa e si espande a partire dal secondo dopoguerra. Prende corpo così il nuovo modello di *welfare* disegnato dalla carta costituzionale, dove la ricerca di punti di equilibrio tra libertà, diritti e doveri è affidata a programmi e controlli pubblici, in modo da indirizzare e coordinare le diverse attività economiche verso fini sociali.

Negli anni più recenti il dibattito cambia orizzonti e si sposta sempre di più sui temi legati all'espansione del mercato. In effetti, il processo di integrazione europea e la crisi finanziaria favoriscono prima la privatizzazione, poi la liberalizzazione dei servizi pubblici, per cui quelle previsioni costituzionali vengono in parte ridimensionate e trovano ancora applicazione proprio nel campo delle politiche sociali.

Non mancano studi e ricerche anche pregevoli sulla materia, ma è stata spesso trascurata la dimensione legata al servizio sociale, assorbito, non solo concettualmente, dal più esteso campo dei servizi a rilevanza economica.

Il libro di Milena Cortigiani colma finalmente questa lacuna e lo fa partendo da un chiaro presupposto metodologico: il tema non può che essere affrontato in chiave diacronica, come problema di lungo periodo; infatti, un'analisi che si limitasse ad indagare l'immediato, non sarebbe in grado di registrare l'evoluzione dei cambiamenti oppure ne coglierebbe soltanto gli aspetti meno significativi.

Scrivere la storia della programmazione sociale non è una cosa semplice. I percorsi decisionali hanno seguito e seguono itinerari interni all'amministrazione e trovano espressione in atti e documenti che costituiscono una letteratura grigia di difficile accesso, soprattutto se attinente ad istituzioni ed esperienze passate e finite. Non va dimenticato in proposito che molte attività programmatiche sono state affidate in passato ad amministrazioni di scopo, cioè ad enti dedicati, che, dopo le regionalizzazioni degli anni settanta, sono stati pian piano soppressi.

La ricerca, lo studio, la sistemazione e la restituzione in forma di narrazione storica di documentazione inedita è forse il pregio maggiore del lavoro di Milena Cortigiani, la quale nella sua intensa attività scientifica non ha smesso mai di indagare i mutamenti del settore, cercando di coglierne le dinamiche reali e le linee di tendenza prospettiche.

Così, il testo ricostruisce accuratamente e con precisione le vicende culturali, economiche, sociali e istituzionali che sono alla base dell'esigenza della programmazione. Lo sviluppo industriale, l'abbandono della terra, l'emigrazione interna con il riacutizzarsi della questione meridionale, lo sviluppo urbano rappresentano i temi ed i problemi affrontati nella prima parte del lavoro. Qui si mostra come i cambiamenti del sistema sociale verificatisi a partire dagli anni cinquanta hanno dato avvio al dibattito sulla programmazione ed alla prima e unica esperienza del piano quinquennale.

L'attenzione dell'autrice si sposta poi sui fattori che hanno condizionato lo sviluppo della programmazione. Viene messa bene in evidenza l'influenza che l'ambito europeo e internazionale ha avuto sull'organizzazione e funzionamento degli organismi di servizio sociale italiani. Le teorie, i modelli, le prassi che vengono seguite sono spesso il precipitato culturale di confronti ampi ed aperti avuti da esperti e *social workers* in occasione di importanti conferenze, convegni e seminari che sono le pietre miliari del percorso di evoluzione della disciplina. Non meno rilevanti sono le trasformazioni del

sistema amministrativo attuate a partire dagli anni settanta: l'avvio dell'esperienza regionale, la riforma sanitaria, il riordino degli enti locali, la riforma costituzionale, fino ad arrivare alla recente legge sul federalismo fiscale sono tutti elementi che incidono profondamente sul quadro di riferimento della programmazione. Milena Cortigiani riannoda le fila di tali elementi all'apparenza eterogenei e, con completezza e semplicità, ne traccia un interessante profilo funzionale e strutturale che trova il suo momento coerente e unificante appunto nel programma, che viene così depurato da ogni implicazione di stampo ideologico, in quanto atto utile a governare la frammentazione, secondo un modello tutt'altro che superato.

L'ultima parte del libro, facendo tesoro degli approfondimenti che la precedono, ricostruisce gli aspetti metodologici della programmazione in termini moderni e di attualità ed indica il senso e significato di questo strumento anche in prospettiva futura. Si completa così un lavoro di indubbio interesse per chi voglia approfondire lo studio delle tradizioni, delle innovazioni e delle avanguardie della programmazione sociale.

Angelo Mari
Docente di programmazione dei servizi sociali
Lumsa – Roma

Prefazione

Il testo si pone l'obiettivo di richiamare l'attenzione dei politici, degli enti locali e degli amministratori sul significato della programmazione sociale ai fini di un più ordinato sviluppo economico e civile di una società; di cogliere nel dibattito culturale e politico che tale problema sviluppò nel nostro paese non solo un segno di vita democratica, ma anche l'aspirazione ad un sostanziale cambiamento sociale.

Si sollecitano, in specifico, gli operatori sociali a considerare la programmazione sociale nell'attuale quadro normativo di responsabilità pubbliche ai vari livelli che, pur in mezzo a numerose difficoltà di ordine politico ed economico, garantisce alcuni precisi indirizzi sul piano sociale e soprattutto un quadro strutturale difficilmente rintracciabile prima del duemila.

Si ritiene essenziale, altresì, che vengano valutate possibili prospettive di lavoro sociale nelle attuali condizioni e quanto queste lo rendano fattibile - soprattutto utile - rispetto a quelle categorie sociali per le quali è stato pensato in un determinato momento storico.

È necessaria, da un lato, la consapevolezza che il lavoro sociale non è solo il prodotto di un buon intervento tecnico, ma anche di una volontà politica a monte, di strutture che garantiscono questa azione nel tempo, fornendo indirizzi, risorse e strumenti. Dall'altro, riteniamo che sia altrettanto necessaria una collaborazione critica che prepari il futuro.

Questa sollecitazione scaturisce dall'esperienza lavorativa, ma soprattutto dalla valutazione che il lavoro sociale in genere e quello specifico degli operatori sociali, abbia una sua validità se è parte di

un sostanziale disegno di rinnovamento generale di alcuni settori della società o di programmi di sviluppo diretti a specifiche comunità territoriali. Storicamente, queste condizioni non sempre sono apparse chiare.

Il cammino per giungere all'attuale maturazione culturale circa la programmazione sociale è stato non solo lungo ma irto di difficoltà. Questo testo cerca di ricostruire il cammino fatto, ponendo in evidenza momenti e decisioni essenziali, in una prospettiva d'intervento sociale dello Stato.

Questa sintetica ricostruzione parte dal dopo-guerra, dalle condizioni economiche-sociali che caratterizzarono il nostro paese a partire dai primi anni cinquanta, ponendo in evidenza le principali preoccupazioni dei primi governi repubblicani e le prime scelte che imponevano una presenza dello Stato con conseguenti decisioni programmatiche.

Il dibattito sulla programmazione occupò circa venti anni della storia politica e culturale del nostro paese. Il II capitolo cerca di ricostruire tale dibattito mettendo in luce le posizioni ideologiche e politiche che si contrapponevano nel dare soluzione alle esigenze ed ai problemi da affrontare, oltre che nel voler rispondere alla preoccupazione principale che era quella di risolvere la forte differenziazione economica e strutturale tra centro-nord e sud del paese. Come vedremo, infatti, il primo (ed ultimo) programma economico-sociale del nostro paese vedrà la luce solo nel 1967; nonostante lo sforzo attuativo dello stesso sia stato alquanto limitato, fu accolto con grande favore, soprattutto nell'ambito degli organismi di servizio sociale, i quali videro in esso una maggiore certezza per più estese programmazioni sul territorio, oltre che un'apertura a future programmazioni nazionali, che vennero preparate (si fa riferimento al "Progetto '80"), ma non approvate.

Non viene tralasciato il dibattito che intorno alla programmazione si sviluppò negli altri Stati europei e l'influenza culturale che questo ebbe anche in Italia, ed in specifico, negli enti d'intervento

sociale che si erano affermati sotto la spinta ed il contributo tecnico degli organismi internazionali. Quanto sopra, trovò ampio spazio nelle riviste di servizio sociale tra gli anni '50/'70, oltre che nei convegni nazionali ed internazionali; a questi ultimi l'Italia partecipò con proprie rappresentanze istituzionali e con propri contributi. Di ciò si fa riferimento nel capitolo III.

A partire dagli anni '70, il dibattito sulla programmazione a livello centrale perde di significato; con il decentramento dei poteri, i soggetti programmatori diventeranno gli enti territoriali (regioni e comuni). La delega di competenze dal centro alla periferia, se da un lato fa affiorare nuove speranze, dall'altro rivela un quadro economico e sociale alquanto differenziato tra regione e regione e quindi un esercizio di funzioni non equilibrato, soprattutto in assenza d'indirizzi, risorse e strumenti duraturi nel tempo. Di fatto, mentre i nuovi organismi locali mettono in essere le nuove competenze, il Parlamento approva riforme di settore (un esempio tipico è quello della Sanità) coinvolgendo gli stessi enti locali in nuovi impegni organizzativi e tecnici, senza una seria valutazione dell'impatto che le riforme di settore avrebbero prodotto a livello locale, soprattutto in quelle situazioni territoriali, che da sempre, si caratterizzavano per la loro fragilità strutturale e tecnica, oltre che politica. Ciò metterà in luce, se ce ne fosse stato bisogno, ancor più il divario tra centro-nord e sud dell'Italia, dal punto di vista del recepimento normativo e poi organizzativo del sistema dei servizi sul territorio. Questa parte del testo, contenuta nel capitolo IV, metterà in evidenza il valore di principio in esse contenuto, ma l'assenza di una programmazione che definisca indirizzi di sviluppo nelle singole realtà. I conseguenti risultati, spesso negativi, saranno all'origine di "riforme e controriforme".

Il secondo ventennio di vita democratica, pur presentando non poche anomalie, avrà al suo attivo una più diffusa coscienza delle potenzialità insite nelle varie zone del paese e porterà ad una maggiore consapevolezza circa i nodi politici e strutturali che impediscono il consolidarsi di seri processi di sviluppo. Si rafforza sempre

più la tendenza a garantire l'autonomia decisoria degli enti locali, sia sul piano della programmazione e gestione della Sanità pubblica da parte delle regioni, sia delle politiche sociali territoriali da parte dei comuni. È in questo quadro che matura e viene approvata la Legge 328/2000, che rafforza il diritto degli enti locali ad una propria autonomia decisoria rispetto alla complessiva gestione dei servizi sociali nel territorio di competenza. Si può dire che la legge, non solo fornisce indirizzi di livello nazionale, rispetto ai contenuti delle prestazioni che devono essere condotte a livello locale, ma indica nella programmazione lo strumento per perseguire obiettivi di sviluppo. Le previste modalità per la formazione dei Piani di Zona sono indicative del processo che si vuole garantire per giungere ad una programmazione sociale condivisa e partecipata da parte di tutte le componenti del territorio.

Non si trascuri di prendere in considerazione, se pur in modo sintetico, il senso della Riforma del Titolo V della Costituzione, tenuto conto del suo valore rispetto al rapporto di competenza tra Stato, regioni, province e comuni. Altrettanto viene fatto per la Legge 42/2009, in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della stessa Costituzione. Riteniamo tale legge di estremo significato rispetto alle possibilità che verranno offerte in una prospettiva di sviluppo per le singole comunità regionali, sia in materia sociale ma anche economica. I due anni di tempo che sono stati previsti per la preparazione ed approvazione dei decreti attuativi di tale legge, dovrebbero spingere le singole regioni ad uno sforzo di adeguamento strutturale e tecnico per affrontare i nuovi impegni. Non si può comunque tacere sui riflessi che l'entrata in vigore delle norme avrà nelle regioni meno sviluppate e soprattutto con minore possibilità impositiva, a fronte dei bisogni e delle esigenze della popolazione.

Con questo capitolo si chiude il cammino che ha permesso di ricostruire l'iter della programmazione nel nostro paese e che, attraverso vicende alquanto tormentate, va dai primi anni cinquanta (dal piano del Ministro Vanoni del 1954) ai primi anni duemila (ai

piani di zona della legge 328). I successivi capitoli, pur nella loro diversità, vogliono sollecitare gli operatori sociali - ma anche i responsabili politici ed amministrativi degli enti locali - a riflettere sul punto di arrivo del dibattito culturale rispetto alla programmazione e rispetto alla metodologia che deve essere usata per produrre un programma, oltre che sugli strumenti essenziali per farlo. Queste riflessioni culturali e metodologiche sono anch'esse la risultante del dibattito e dell'esperienza sulla programmazione negli anni presi in considerazione dal testo.

Questo dibattito culturale, soprattutto negli ultimi anni, ha posto l'attenzione su alcuni contenuti che si ritengono essenziali per un'efficace programmazione sociale:

- il territorio definito “amministrativamente” come spazio di vita da scoprire, valutare per poter attuare gli interventi più opportuni per lo sviluppo della comunità;
- l'impegno politico e tecnico di fronte alla programmazione sociale. Un impegno che deve integrarsi al massimo per il perseguimento del “bene comune”;
- l'iter nella formazione di un programma che — se rispettato — garantisce caratteri di scientificità e risultato.

