

Prospettive Sociali e Sanitarie



**WELFARE DEI DIRITTI,
DOVERI DELL'ACCOGLIENZA**

3

ANNO XLVI / estate 2016

irs

Politiche sociali

- 1 *Il welfare dei diritti e i doveri dell'accoglienza*
F. Susani
- 2 *Verso un Welfare dei Diritti. Disegno, criteri e contenuti della riforma da noi proposta*
E. Ranci Ortigosa
- 7 *Per riformare l'assistenza sociale guardiamo ai territori*
G. Guzzetti
- 10 *Redditi e distribuzione delle prestazioni prima e dopo la riforma*
M. Baldini
- 14 *Quale spazio per la selettività? Qualche considerazione a margine della proposta IRS*
E. Granaglia
- 16 *Gli ostacoli e i nemici della riforma e le prospettive della sua realizzabilità*
M. C. Guerra
- 20 *Nella direzione giusta. Discussioni sul disegno di legge Lepri per la riforma dei sostegni ai minori*
P. Bosi

Welfare

- 23 *Welfare di comunità: messaggi da un'esperienza*
G. Imbrogno, S. Pasquinelli

Migrazioni

- 26 *La gestione dell'emergenza profughi*
M. Falco
- 30 *I percorsi e i flussi, al presente e in prospettiva*
P. Mezzetti

Le fotografie pubblicate all'interno del fascicolo sono state scattate da **Valerio Donghi** durante il Terzo incontro nazionale per una riforma delle politiche sociali "Costruiamo il Welfare dei Diritti. Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia", svoltosi a Milano l'8 aprile 2016



Foto di copertina
Claudia Peters

www.pixabay.com/users/Huskyherz-136017



Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte *Recital White +* e *Respecta 100* di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate

Direzione

Emanuele Ranci Ortigosa
(direttore responsabile)

Ugo De Ambrogio, Sergio Pasquinelli
(vicedirettori)

Caporedattore

Francesca Susani (pss@irsonline.it)

Redazione

Claudio Caffarena, Ariela Casartelli,
Roberto Cerabolini, Diletta Cicoletti,
Valentina Ghetti, Elena Giudice, Francesca
Merlini, Daniela Mesini, Maurizio Motta,
Paolo Peduzzi, Franco Pesaresi, Dela Ranci
Agnoletto, Remo Siza, Giorgio Sordelli,
Patrizia Taccani

Comitato scientifico

Paolo Barbetta, Alessandro Battistella,
Luca Beltrametti, Teresa Bertotti, Paolo
Bosi, Annamaria Campanini, Maria Dal Pra
Ponticelli, Maurizio Ferrera, Marco Geddes
da Filicaia, Cristiano Gori, Antonio Guaita,
Luciano Guerzoni, Francesco Longo, Gavino
Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti
Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Nicola
Negri, Fausta Ongaro, Valerio Onida, Marina
Piazza, Costanzo Ranci, Chiara Saraceno,
Maria Chiara Setti Bassanini, Antonio Tosi

Contatti

Via XX Settembre 24, 20123 Milano
tel. 02 46764276 - fax 02 46764312
www.prospettivesocialiesanitarie.it

Ufficio abbonati

Teresa Albanese (pss.abbo@irsonline.it)

Abbonamento 2016

CCP n. 36973204

IBAN IT57 J076 0101 6000 0003 6973204

€ 59,00 (privati); € 69,00 (ass. di volontariato
e coop. sociali); € 89,00 (enti); € 96,00 (estero);
€ 99,00 (PRO).

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio
al 31 dicembre.

Prezzo per copia: € 7,50 (arretrati € 12,00)

Progetto grafico e impaginazione

Riccardo Sartori

Stampa

Grafica Sant'Angelo

Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)

Tel. 0371 210290

Registrazione

Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973

ISSN 0393-9510

È vietata la riproduzione dei testi, anche
parziale, senza autorizzazione.

WELFARE DI COMUNITÀ: MESSAGGI DA UN'ESPERIENZA

Giuseppe Imbrogno
Sergio Pasquinelli

È possibile creare legami in un quartiere difficile? Come aumentare la coesione sociale in un contesto problematico e fragile? A Milano, periferia Nord, Quarto Oggiaro è un quartiere storicamente associato a degrado e illegalità. Al di là delle rappresentazioni, certamente un quartiere difficile per collocazione e per composizione sociale, ma dove non manca vitalità associativa, e dove nel tempo molto è cambiato.

“Semi di Comunità” è un progetto che ha cercato, per tre anni, di vincere la scommessa: aumentare la coesione in un’area socialmente debole. Il progetto, appena concluso, è stato sostenuto da Fondazione Cariplo e promosso da ACLI Lombardia con una consistente *partnership* di territorio.¹

Condensiamo in queste pagine alcuni messaggi che il progetto lascia. Crediamo infatti importante rendere esplicite alcune evidenze, condividere le difficoltà e i limiti, non solo i traguardi raggiunti, superando la narrativa delle cose buone, lo *storytelling* che si tende a costruire intorno a progetti come questo.

APPRENDERE DALL'ESPERIENZA

Il progetto ha cercato di sviluppare e rafforzare la coesione sociale del quartiere. Le sue diverse azioni sono così ruotate attorno alla possibilità di creare legami, fare rete, alimentare occasioni di socialità. L’ipotesi è che il lavoro sui legami possa favorire coesione sociale, e una comunità più coesa è una comunità più forte e attrezzata a rispondere alle proprie debolezze e fragilità, in definitiva ai propri bisogni.

Quali elementi hanno favorito e quali impedito, o frenato, il raggiungimento di questi obiettivi? Quali apprendimenti si sono sviluppati all’interno di questo progetto?

Tre anni di lavoro aiutano a mettere a fuoco cambiamenti non superficiali. Un arco di tempo che ha permesso di osservare fasi diverse, cambiamenti nel tempo e la maturazione di elementi inaspettati. Una restituzione finale ha servito da base per le osservazioni che seguono.²

PROPOSTE ALL'ALTEZZA DEL CONTESTO

Far crescere un welfare di comunità richiede azioni immerse nei contesti, le proposte “a prescindere” non funzionano. Il “contesto” è un insieme di diversi fattori: dai bisogni e risorse di cui sono portatrici individui, gruppi, comunità, alle caratteristiche fisico-strutturali del territorio, alla storia, cultura, identità delle organizzazioni che in quel contesto abitano e operano.

Ad esempio, non si può mai evidenziare abbastanza come bisogni e risorse (soprattutto i primi) tendano oggi, strutturalmente, a modificarsi con grande velocità. In “Semi di Comunità” si sono realizzate correzioni *in itinere* per allineare le proposte con i bisogni e con le risorse. Valga come esempio il tema della ricerca di lavoro: se da una parte questo si è via via sempre più imposto come il principale problema della comunità locale, dall’altra le azioni previste a inizio progetto (e ideate in un altro “tempo”) non erano espressamente volte all’accompagnamento/reinserimento al lavoro, soprattutto rispetto alla popolazione anagraficamente più matura. Si è deciso quindi di ripensare le attività relative allo *start-up* d’impresa virandole sul tema dell’autoimprenditorialità e della promozione delle *proprie* competenze nel mercato del lavoro.

Rispetto alle caratteristiche fisiche, logistiche, strutturali del territorio di intervento, va detto che spesso si rischia di non dedicar loro la giusta attenzione. Nel nostro caso questi elementi erano così marcati e caratterizzanti da non poter certo essere ignorati: la pesante e “segregante” infrastrutturazione viaria e ferroviaria, l’alta percentuale di edilizia pubblica mal conservata, la presenza di alcuni luoghi esteticamente molto piacevoli e visibili, come Villa Scheibler e il parco annesso, l’ambivalente influsso della vicina zona di Expo 2015, ecc. Importante sottolineare come ci siamo dovuti confrontare con alcuni limiti, in primis le difficoltà nell’individuare un’area idonea alla realizzazione di un orto urbano, e con alcuni cambiamenti esogeni (i cantieri stradali relativi a Expo 2015).

Note

- ¹ *Semi di Comunità* è un progetto promosso da ACLI Lombardia con una *partnership* di soggetti del terzo settore locale e milanese, in particolare: ACLI milanesi, ARS - Associazione per la Ricerca Sociale, Associazione Unisono, Associazione ConVoi onlus, Consorzio CSSL, Fondazione CAPAC con l’Istituto per la formazione professionale di via Amoretti, Villaggio Nostrale. Il progetto è stato sostenuto da Fondazione Cariplo nell’ambito della terza annualità (2012) dei bandi destinati alla Coesione sociale *Costruire e rafforzare legami nelle comunità locali*. Pagina Facebook: semi di comunità.
- ² Si tratta di due *focus group* tenuti tra aprile e maggio 2016 a cui hanno preso parte le principali organizzazioni partner e alcuni operatori di progetto. Naturalmente, quanto qui riportato è responsabilità solo di chi scrive.

LE PRINCIPALI AZIONI REALIZZATE

Riassumiamo le principali azioni di progetto, aggregandole rispetto a quattro ambiti tematici.

Sostenibilità ambientale: un ex parcheggio di 6000 mq, uno spazio da tempo in disuso e abbandonato, chiuso alla fruizione dei cittadini e percepito da questi come fattore di rischio, è stato aperto al quartiere grazie alla realizzazione di un orto-giardino urbano condiviso che ha ospitato iniziative di educazione a comportamenti socialmente e ambientalmente sostenibili, insieme a momenti di incontro, socialità, relazione. Oggi questo spazio è vissuto quotidianamente da più di trenta ortisti e altrettanti familiari ed è diventato un luogo di riferimento per altre organizzazioni e popolazioni del quartiere, dagli studenti delle scuole dell'obbligo e professionali, agli ospiti di una RSA, a tutti quei cittadini e a quelle associazioni territoriali interessate ai temi dello sviluppo sostenibile. Nei tre anni di progetto uno spazio prima chiuso e inaccessibile è stato vissuto da centinaia di abitanti e ci sono tutte le condizioni perché continui a essere un nuovo *bene comune* a disposizione del quartiere e della città.

Rete dei servizi territoriali: integrazione-ampliamento di uno sportello di segretariato sociale con interventi educativi, di mutuo-aiuto, di sostegno psicologico (individuali e di gruppo), attività di ascolto del bisogno e di orientamento ai servizi territoriali, accompagnamento di alcuni cittadini fragili all'attivazione, all'impegno, al protagonismo sociale. Nei tre anni di progetto i destinatari delle attività di sportello sono stati complessivamente più di 300.

Formazione, lavoro, imprenditorialità: attivazione di uno spazio di orientamento e accompagnamento al lavoro (individuale e di gruppo) e formazione all'autoimprenditorialità. Nel JobClub sono stati seguiti più di 90 giovani e adulti e 10 di essi hanno trovato un inserimento lavorativo. Dopo il termine del progetto, il servizio continuerà in forma gratuita grazie a "Dote Lavoro" e alla rete territoriale che si è costruita in questi tre anni. È stato più complesso affrontare il tema dell'accompagnamento di nuove idee di impresa, anche in ragione delle condizioni del contesto, ma la collaborazione con alcune organizzazioni competenti ha consentito comunque di avviare alcuni interessanti percorsi sull'imprenditorialità con i giovani del quartiere.

Volontariato, cittadinanza attiva: creazione di un gruppo di ortisti urbani e accompagnamento alla partecipazione a un'associazione locale, avvio di un gruppo di volontari adulti di supporto alle attività del Centro per la formazione professionale territoriale, attivazione all'interno del medesimo Centro di uno spazio continuativo riservato agli studenti e dedicato ai temi della cittadinanza attiva, ideazione e sviluppo di diverse opportunità di volontariato e protagonismo sociale (dalla distribuzione di cassette alimentari per le famiglie fragili all'organizzazione di pranzi sociali, da attività di ristrutturazione di alcuni luoghi del quartiere all'attivazione a favore di cittadini in difficoltà).

Questo insieme di azioni ha costituito un percorso triennale non privo di fatiche e complessità, ma capace di produrre alcune interessanti trasformazioni. Questi cambiamenti e i relativi apprendimenti crediamo possano rappresentare elementi di riflessione per altri operatori e organizzazioni alle prese con il tema della coesione sociale e del welfare di comunità.



Identità, immagine, storia delle organizzazioni partner sono stati spesso una risorsa, in alcuni casi un vincolo in termini di percezioni e visioni già consolidate e che è faticoso cambiare in noi stessi e negli altri: le ACLI fanno anche gli orti? cosa c'entra la formazione professionale con il volontariato? se siamo un'associazione di giovani, perché organizziamo un pranzo per famiglie? Per operatori e organizzazioni coinvolte questo progetto, così come ogni progetto, ha rappresentato l'occasione per ri-pensare e ridefinire la propria identità, per re-immaginarsi ancora una volta nella relazione e nel dialogo con le persone, i bisogni, i problemi.

CAMBIARE UN QUARTIERE A PICCOLI GRUPPI?

In questo progetto più di una volta i *gruppi*, e i *piccoli gruppi* in particolare, si sono rivelati come il dispositivo più efficace per consentire agli individui di liberare le proprie energie, esercitare il proprio protagonismo, sperimentare e sperimentarsi. Il pensiero corre ovviamente ai cittadini di Quarto Oggiaro che sono diventati ortisti urbani grazie al progetto, ma anche a gruppi più piccoli e provvisori, come quelli creatisi intorno a temi eterogenei quali il lavoro, il consumo consa-

pevole, le seconde generazioni, l'attenzione alle famiglie fragili del quartiere.

Rispetto allo sviluppo e al consolidamento dei legami fra le persone, si è ritenuto che il *gruppo* potesse rappresentare il dispositivo più efficace sia sul versante della cittadinanza attiva e del volontariato (gli ortisti, gli studenti responsabili), sia rispetto a interventi normalmente più legati alla logica "dei Servizi" (i laboratori educativi, i gruppi di orientamento al lavoro, gli incontri di approfondimento), pur non rinunciando del tutto al rapporto 1 a 1 laddove necessario (redazione del CV e bilancio di competenze, sportello di sostegno psicologico). La caratteristica specifica di quelli che abbiamo fatto nascere in questi tre anni va ricercata nell'essere stati sempre dei *gruppi collaborativi* dove i membri sono stati chiamati a interagire, cooperare, sperimentare competenze individuali e collettive per conseguire un determinato obiettivo. Non quindi una partecipazione a una via, ma una cooperazione, dei "gruppi all'opera", dei veri e propri *gruppi di lavoro* e in cui l'oggetto era quello di realizzare qualcosa che da soli non si sarebbe mai potuto realizzare: la condivisione di uno spazio di coltivazione e cura, la risposta ai bisogni più fragili delle famiglie più fragili del quartiere.

Questo collaborare insieme nel *modificare un oggetto di lavoro* è dunque l'elemento che "segna" le dimensioni possibili di un gruppo e, di conseguenza, sembrerebbe vincolare le capacità trasformative di progetti come il presente: com'è possibile cambiare una comunità/un quartiere se si è costretti a lavorare su scala ridotta?

D'altra parte questa dimensione salva dal rischio di immaginarsi onnipotenti nel proprio agire ed è funzionale a tenere insieme, "tessere un filo" che sia comune all'azione di persone e gruppi diversi, ma fra loro connessi, rendendo dunque possibile, e non velleitaria, la trasformazione di un quartiere, di una comunità, di un'intera città.

GRUPPI OMOGENEI, GRUPPI ETEROGENEI?

Quando parliamo di progetti di welfare di comunità, a quale comunità ci riferiamo? Composta da chi? Il rischio è che ciò che si fa vada a beneficio di chi ne ha meno bisogno: la comunità dei benestanti, degli informati, dei connessi.

L'esperienza dell'orto di "Semi di Comunità" è illuminante. Chi si è mobilitato sull'orto? Due gruppi: chi ne sapeva già di orticoltura e vi ha visto una possibilità; e chi ha dato più valore alla condivisione di un'esperienza, alla socialità.

Con l'orto condiviso si sono dunque intercettate persone diverse. Persone sensibili, inserite, relativamente agiate, ma anche persone isolate e vulnerabili. L'aggancio di questo secondo gruppo è avvenuto prima sull'orto come possibilità di coltivare un proprio appezzamento di terra. Successivamente, questa possibilità ha favorito la nascita di nuove relazioni. "Importante è l'aggancio sulla concretezza, solo dopo avviene qualcosa sul piano delle relazioni" afferma uno dei progettisti.

Per questo progetto, l'eterogeneità sociale dei

cittadini partecipanti alle iniziative è stata un valore: i più dotati di risorse di relazione hanno fatto da “traino” per i più deboli.³ Questo è accaduto grazie a una proposta non chiusa su specifiche categorie di utenza (anziani, disoccupati e così via) o su servizi predefiniti. Viceversa è stato essenziale proporre non immediatamente delle risposte, quanto piuttosto delle *possibilità*, aperte a bisogni e condizioni molteplici.

L'IMPORTANZA DI COSTRUIRE LUOGHI ORIZZONTALI

Un importante oggetto di lavoro dei gruppi è stato rappresentato da diversi *spazi e luoghi* sui quali si è intervenuti con due diverse modalità:

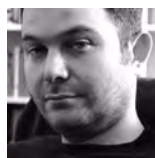
- **Trasformazione-ibridazione** (intervengo e reinvento la “destinazione d’uso”): un parcheggio, da anni abbandonato, potenzialmente minaccioso, è diventato un orto urbano con parcelle a coltivazione individuale e condivisa e che ha ospitato a sua volta un vivace e coeso gruppo di ortisti, momenti di socialità e incontro per il quartiere e la zona, laboratori educativi sui temi della sostenibilità per le classi delle scuole primarie e secondarie, momenti di uscita e svago per gli ospiti di un Centro anziani.
- **Contaminazione** (apro a popolazioni e fruizioni diverse da quelle consuete): l’associazione giovanile ha organizzato anche momenti di socialità aperti a famiglie e adulti, il Centro per la formazione professionale ha dato avvio a uno spazio dedicato al tema del lavoro (JobClub) e a un altro (Red-Azione) aperto a un gruppo di studenti impegnati in attività di responsabilità e protagonismo sociale.

Il risultato di questi processi sono luoghi e spazi *non istituzionalizzati, non del tutto definiti, orizzontali, aperti a pubblici e modalità di fruizione diversi* e che proprio da questa parziale indeterminazione e informalità traggono la loro forza, la loro capacità di interessare e attrarre, di non allontanare o escludere.

Applicata ai luoghi o alle azioni che vi insistono, riteniamo che questa capacità sia oggi fondamentale per la riuscita di questi interventi di trasformazione sociale. Non voler governare ogni singolo momento ed elemento dei processi, non eccedere nel desiderio di predeterminare gli esiti, trattenersi e non “chiudere il cerchio” o “colorare tutti gli spazi” significa, fuor di metafora, avere fiducia nelle capacità e nelle risorse delle persone (operatori e volontari, singoli e gruppi) e, dunque, lasciar loro il necessario spazio e tempo per agire il proprio protagonismo e collaborare, realmente, ai processi che si sono avviati, assumendosi la responsabilità di ridefinire gli esiti inizialmente prefigurati.

IL FATTORE TEMPO: NON AVERE FRETTA

I tempi hanno una importanza fondamentale e la capacità di una loro corretta gestione è molto importante. Qui succede qualcosa di paradossale: i progetti, ogni progetto, si muovono secondo una scansione predefinita, secondo tempi e scadenze. L’idea di una durata dell’intervento assume infatti che in un certo lasso di tempo succeda



Giuseppe Imbrogno

Dopo alcuni anni dedicati alla formazione e alla consulenza organizzativa nei soggetti non profit, oggi si occupa di progettazione e welfare per ACLI Lombardia. I processi sociali e le organizzazioni alle prese con i cambiamenti esterni e interni continuano a essere al centro dei suoi pensieri.



Sergio Pasquinelli

Sociologo, è responsabile di ricerca dell’IRS, dove svolge attività di consulenza, analisi e formazione. Ha diretto il “Primo Rapporto sul lavoro di cura in Lombardia”, frutto di un progetto condiviso con 16 partner della società civile lombarda (Maggioli, 2015). È vicedirettore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.

qualcosa, in base al quale si raggiungono certi risultati attesi. Ma affinché accada il cambiamento atteso occorre il concorso di più soggetti. Insomma, il tempo del cambiamento possibile è una variabile controllabile solo in parte.

Tempi e scadenze vanno stabiliti in modo che si possa realisticamente rispettarli. I tempi che ci si dà per pura formalità sono un’ipocrisia che riducono molto la credibilità del progetto. Tempi e scadenze vanno stabiliti usando “parametri flessibili”.

In questo progetto non era certo che cosa avrebbe funzionato e c’è voluto tempo per fare decantare le sollecitazioni e le proposte lanciate. Tempi lunghi richiedono continuità nel perseguire determinati obiettivi, determinati risultati. Quali sono i “risultati” di un progetto di coesione sociale? O di welfare di comunità? Sono qualcosa di conoscibile? Come posso definirli, articularli, scomporli? Posso rendere trattabile un tema come questo?

Rispondendo a queste domande si porta l’attenzione su dimensioni diverse: le componenti del benessere collettivo: gli inneschi generati, non solo gli esiti. Le tappe e i traguardi raggiunti, che possono preludere a passaggi successivi.

L’ASSIMILAZIONE DEL PROGETTO NEL TERRITORIO

E ora? Conosciamo il rischio di progetti che hanno lasciato poco o nulla, progetti paralleli o addirittura estranei alla realtà di ciò che già esisteva e continuerà ad esistere.

Alcune realizzazioni e azioni di “Semi di comunità” proseguiranno grazie ai soggetti del territorio che daranno loro continuità, gestione, presidio. Allo stesso tempo, il progetto è stato un laboratorio, un’occasione per l’incontro fra elementi – persone, gruppi, organizzazioni, idee, competenze – fra loro diversi, eterogenei, che forse non si sarebbero incontrate senza questo progetto, che hanno dato luogo a ingaggi, inneschi, proposte, progettazioni: nel “micro” dell’orto e del Centro di formazione professionale, nel “macro” dell’alleanza fra organizzazioni del territorio.

Questi esiti hanno fatto la bontà dell’intervento, insieme a dimensioni più difficilmente quantificabili, ma decisive come il senso di appartenenza al quartiere, alla comunità, la fiducia, ossia quella possibilità di una “relazione cooperativa”,⁴ che si è appoggiata a un senso di efficacia possibile che il progetto è riuscito a far crescere. L

Note

- ³ In questo senso anche D. Checchi, C. Gianesin, S. Poy, *Buone pratiche nei progetti sulla coesione sociale: alcune riflessioni a partire da un caso studio*, in “La rivista delle Politiche Sociali”, n. 1, 2015.
- ⁴ Ripamonti E., *Collaborare*, Roma, Carocci Faber, 2011.