

A cura di
Francesco Lazzari e Luigi Gui

PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA

Il farsi delle politiche sociali
nei Piani di zona

G

R

E

X

Scienze sociali, Solidarietà, Formazione

Collana interdisciplinare

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



GREX **Scienze sociali, Solidarietà, Formazione**

Collana interdisciplinare diretta da Alberto Merler

Grex-gregis: il gregge. Già attraverso la sua provocatoria denominazione questa collana che si occupa di “Scienze sociali, Solidarietà, Formazione” intende offrirsi con una sua particolare modalità. Comunemente, siamo abituati a utilizzare il termine “gregge” secondo un’accezione negativa, come sinonimo di conformismo, appiattimento, adeguamento acritico. A ben vedere, però, il termine gregge può essere anche utilizzato come sinonimo di insieme, gruppo, pluralità e, in definitiva, unione, armonia d’intenti, appartenenza, capacità di intraprendere un cammino comune, propensione a pensare e agire non come singoli individui, ma come persone che operano assieme ad altre persone dotate di comuni idealità, associandosi, confrontandosi, costruendo, includendo e non escludendo.

Sono, queste, d’altro canto, le peculiarità che contraddistinguono l’operatività solidale rispetto ad altri modi di agire, di intervenire nella dinamica societaria: la vocazione al lavoro collettivo, la propensione al sociale e alle sue idealità, l’abilità nel ridefinire le prospettive, la capacità di vedere le cose in modo originale per elaborare idee e congegnare progettualità differenti anche e proprio a partire da ciò che è normalmente considerato in maniera negativa o è rappresentato con ostilità.

La collana ha un taglio multi/interdisciplinare e si rivolge al vasto mondo degli operatori e dei dirigenti delle organizzazioni che operano nel sociale, ma anche a Enti pubblici, decisori (amministratori, politici, sindacalisti, etc.), nonché a quanti nella comunità scientifica si occupano di solidarietà, politiche sociali, imprenditorialità solidale, sviluppo, lavoro, cooperazione e interculturalità (locale, nazionale e internazionale), etc.

Per rispondere ai diversi tipi di esigenze di questo ampio ventaglio di lettori, la collana si compone di tre sezioni:

1. **Interpretazioni e prospettive**; comprendente materiali di studio e altri saggi di interesse per la comunità scientifica e per quanti siano più interessati a una visione d’insieme e più approfondita sulle prospettive e le potenzialità delle organizzazioni che operano nel sociale e del Terzo Settore, nonché al dibattito che attorno ad esse si sviluppa e alle problematiche generali che le interessano da vicino, o che siano collaterali e arricchenti questa prospettiva, quali quelle dell’interculturalità, della formazione nelle sue molteplici forme, delle migrazioni, della solidarietà, dell’esclusione e della mobilità sociale, etc.

2. **Rapporti e ricerche**; composta di volumi che presentano le risultanze di specifiche attività di ricerca sull’economia sociale e atti di convegni, di seminari, proposte di documentata interpretazione con base nella ricerca empirica, con particolare riferimento al privato sociale, alla ricerca universitaria, alle specificità territoriali.

3. Pratiche ed esperienze: pubblicazioni orientate alla fruizione immediata, di facile consultazione e di pertinente uso didattico o di più raffinato impianto scientifico, finalizzate principalmente a fornire strumenti di lavoro agli operatori del terzo settore, oltre che ai decisori e agli studenti del settore, alle persone impegnate nella formazione specifica e agli studiosi e docenti che si pongono nella prospettiva di cercare strumenti adeguati ma non circoscritti.

Direzione della collana e segreteria redazionale

Laboratorio FOIST per le politiche sociali e i processi formativi

Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali

Università di Sassari

Piazza Conte di Moriana, 8

I – 07100 Sassari

tel. Alberto Merler: +39 079 229661; Andrea Vargiu: +39 079 229662

fax +39 079 229660

e-mail foist@uniss.it

Le proposte di pubblicazione nelle varie sezioni della collana vengono sottoposte al vaglio della direzione e a un minimo di due esperti anonimi (referees) indipendenti qualificati.

A cura di
Francesco Lazzari e Luigi Gui

PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA

Il farsi delle politiche sociali
nei Piani di zona

FrancoAngeli

Il volume presenta i risultati della ricerca *Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva: coinvolgimento di nuove soggettività civiche*, condotta dall'Unità dell'Università degli studi di Trieste – responsabile locale Francesco Lazzari, Dipartimento di studi umanistici – nell'ambito del Progetto nazionale Prin-Cofin, *Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva*, tra le Università di Bolzano, Milano-Bicocca, Pisa, Sassari (coordinatore nazionale Alberto Merler) e Trieste, cofinanziato dal Ministero della università e della ricerca in quanto Programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale nel biennio 2010-2012.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Nota introduttiva. Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva tra integrazione e coerenza , di <i>Francesco Lazzari</i>	pag.	9
1. L'energia cinetica dei Piani di zona , di <i>Luigi Gui</i>	»	21
1. Un grande racconto	»	21
2. Piani di zona come evento culturale	»	24
3. Inclusione: riconoscimento, ruolo, relazione	»	25
4. I filtri all'inclusione partecipativa	»	28
5. La difficoltà di coinvolgere e coinvolgersi	»	30
6. Reti: premessa ed esito	»	34
7. Un prospettiva civica	»	39
8. La sussidiarietà cercata	»	43
9. Senza inerzia tra motivazione e routine	»	48
2. La partecipazione: pratiche a confronto , di <i>Elisabetta Kolar</i>	»	53
1. Partecipare: dalle premesse teoriche alle pratiche	»	53
2. Partecipare: chi e come	»	56
3. La questione della rappresentanza	»	58
4. I contenuti della partecipazione	»	61
5. Partecipare è faticoso	»	65
6. La partecipazione: luci e ombre	»	67
3. Le équipes del welfare: dall'interazione fra gli attori alla diffusione della responsabilità nei processi partecipativi , di <i>Luca Bianchi</i>	»	71
1. Attori e responsabilità	»	71
2. Nuovi attori, quale responsabilità?	»	72
3. Le interazioni tra gli attori: fra conquiste culturali e criticità operative	»	76

4. Lo sviluppo problematico dei processi di corresponsabilizzazione	pag.	80
5. Nihil sine cooperatio	»	85
4. La novità del lavoro sociale e i Piani di zona. Un tentativo di approccio corpus-based all'analisi del contenuto, di <i>Simone Arnaldi</i>	»	87
1. Le novità in un welfare in trasformazione	»	87
2. La novità come chiave interpretativa	»	89
3. L'approccio metodologico	»	92
4. Risultati	»	93
5. Le istituzioni dettano legge?	»	102
5. Politiche sociali ed empowerment, di <i>Alessandro Sicora e Massimo Tagarelli</i>	»	105
1. I percorsi differenziati	»	105
2. Programmazione: protagonisti e comparse	»	107
3. Tra territorializzazione e universalismo della cittadinanza sociale. Una tensione non avvertita?	»	112
4. Potenziare l'utente e la comunità nel riconoscimento delle proprie capacità e dei propri diritti	»	114
5. Un concetto al centro delle politiche sociali?	»	115
6. Empowerment tra dimensione valoriale e fatto tecnico	»	121
6. Concezioni, aspettative e pratiche di valutazione, di <i>Anna Zenarolla</i>	»	125
1. Immagini ad acquerello	»	125
2. Dall'informalità al rigore metodologico: un passaggio non facile	»	126
3. Valutazione e decisione: un legame spesso allentato?	»	130
4. Valutazione e partecipazione	»	132
5. Valutazione e soddisfazione dell'utente	»	136
6. Dalla valutazione alla metavalutazione	»	139
7. Cittadinanza dal basso, di <i>Francesco Lazzari</i>	»	141
1. Piani di zona e diritti di cittadinanza: una sfida nella/postmodernità	»	141
2. Riconoscimento e integrazione	»	145
3. I Liveas, cartina di tornasole dei diritti di cittadinanza	»	155

4. Continuità e responsabilità etica tra il dire e il fare	pag. 160
5. L'importanza strategica dell'organizzazione al servizio del cittadino: PdZ come pista di social innovation	» 163
Appendice metodologica , di <i>Luca Bianchi</i>	» 169
1. Le fasi della ricerca	» 169
2. Ambiti geografici di riferimento e selezione del campione	» 170
3. La costruzione della traccia semi-strutturata	» 173
4. L'analisi dei dati	» 175
5. Tra eterogeneità e problematicità	» 176
Riferimenti bibliografici	» 179

Nota introduttiva.

Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva tra integrazione e coerenza

di *Francesco Lazzari*

1. Il volume presenta e discute, in una prospettiva anche teorica di respiro internazionale, i principali risultati del Progetto di ricerca di interesse nazionale (Prin), *Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva: coinvolgimento di nuove soggettività civiche*. Finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e condotta dalla Unità dell'Ateneo giuliano coordinata da Francesco Lazzari, l'indagine rientra nell'ambito della più ampia rete di ricerca nazionale, *Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva*, costituita dalle Università di Bolzano, di Milano Bicocca, di Pisa, di Sassari e di Trieste, con alcune altre collaborazioni tra cui quelle delle Università di Bari, del Piemonte Orientale e della Calabria¹.

Come evidenziato in una precedente ricerca Prin, realizzata sempre dall'Unità dell'Università di Trieste, *Servizi sociali e territorio. Regionalizzazione delle politiche sociali e trifocalità del servizio sociale*², in questi ultimi lustri le politiche sociali nazionali hanno subito un processo di trasformazione introdotto in particolare dalla promulgazione della legge nazionale n.328/2000, *legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, e dalla modifica del titolo quinto della Costituzione. Una trasformazione che va nel senso di una crescente connotazione di partecipazione e di comunitarizzazione da parte del singolo cittadino utente-cliente-partecipante, delle aggregazioni di terzo settore e degli operatori sociali, insieme ai decisori politico-istituzionali stessi.

¹ In proposito si veda A. Merler (cur.), *Dinamiche della partecipazione. Politiche sociali e attivazione della cittadinanza*, in corso di pubblicazione; L. Bifulco, C. Facchini (cur.), *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei Piani di zona*, FrancoAngeli, Milano, 2013; F. Ruggeri (cur.), *Stato sociale assistenza cittadinanza. Sulla centralità del servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

² F. Lazzari (cur.) (2008), *Servizio sociale trifocale. Le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

Cittadinanza attiva, democrazia diretta e corresponsabilità³ sociale sono i concetti che paiono delineare possibili nuovi modi di intendere, teoricamente ed empiricamente, le dinamiche sociali, le relative politiche e i diversi itinerari operativi in risposta ai bisogni di inclusione, di redistribuzione, di promozione, di tutela e di integrazione delle differenti soggettività che animano la vita delle comunità locali.

Una visione che si potrebbe anche chiamare di innovazione sociale secondo cui la sfida sta nel cercare di dare intelligente ed efficace integrazione alle dimensioni pubbliche, private e di terzo settore (Lazzari, *infra*)⁴.

2. È proprio per sondare queste delicate processualità che il volume studia i Piani di zona (PdZ) come forma in cui si esprime il coinvolgimento partecipativo dei diversi attori delle politiche sociali, in risposta agli interrogativi del come si costruisca l'intreccio tra formale e informale e se, e come, ciò produca espressioni reali di cittadinanza attiva.

Sebbene l'analisi privilegi la prospettiva del terzo settore, ed in particolare le associazioni di promozione sociale, le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e le cooperative sociali, l'attenzione si volge all'intreccio, cioè alle possibilità di costruzione di un discorso condiviso, tra privato sociale/informale e i settori istituzionali, indagato anche nelle sue conflittualità e considerando i diversi livelli di responsabilità politica ed operativa.

L'azione euristica ha in effetti avuto come *focus* di attenzione la penetrazione tra sistemi formali ed informali, tra interventi e servizi sociali pubblici e privati, in prospettiva trifocale rivolta: 1) ai cittadini, la cui intenzionalità si manifesta come soggetti individuali e/o collettivi portatori di istanze integrative; 2) alla comunità civile, nel contesto territoriale in cui si esprime; 3) all'organizzazione degli interventi e dei servizi attivati in risposta al bisogno evidenziato, nei loro diversi gradi di strutturazione (organizzazioni *formali, informali, miste e integrate*).

A partire da una analisi empirica realizzata su 20 PdZ (Alta Val di Cecina, Bari, Bologna, Bolzano, Cagliari, Cividale, Cosenza, Garbagnate, Isola Bergamasca, Livorno, Manfredonia, Milano, Osilo, Palermo, Parma, Perugia, Roma, San Marco Argentano, Trento, Trieste), appartenenti a 12 Regioni o Province autonome italiane, il volume affronta lo studio della parte-

³ F. Lazzari, *Persona e corresponsabilità sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

⁴ R. Murray, J. Caulier-Grice, G. Mulgan, *The Open Book of Social Innovation*, Young Foundation, London, 2010.

cipazione dei cittadini, delle aggregazioni di terzo settore e degli operatori sociali e delle azioni dei decisori politico-istituzionali.

Considerando per l'appunto le dinamiche dei PdZ, si indagano i processi di promozione della partecipazione attiva dei cittadini nella realizzazione di un comune benessere nelle comunità locali, con particolare riferimento ai cambiamenti intervenuti in questi ultimi lustri⁵.

L'analisi dei documenti di programmazione regionale e locale e quella delle interviste semi-strutturate a conduzione non direttiva effettuate con i rappresentanti della politica, dei servizi pubblici e delle organizzazioni di terzo settore, individuati sulla base di criteri che hanno consentito adeguati livelli di copertura nazionale, hanno permesso di approfondire le pratiche che concorrono alla promozione di partecipazione civica e di eventuale produzione di capitale sociale⁶ da parte della società civile con i suoi *lieux intermediaires*⁷, nei processi di socializzazione e di integrazione informale ed i processi avviati dalle istituzioni e dai professionisti del sociale.

Partecipazione, integrazione sociale e capitale sociale non si producono infatti da sé, per partenogenesi, ma comportano l'impegno ed esplicite scelte politiche, economiche ed organizzative, così come l'attribuzione di adeguate risorse, da parte dei diversi attori formali e informali implicati. La ricerca ha pertanto cercato di rilevare e di comprendere i momenti di espressione della *cittadinanza attiva*, riconoscibili nelle fasi di programmazione, attuazione e valutazione delle iniziative per la realizzazione diffusa dei diritti umani e sociali. Si è così proceduto ad individuare alcuni indicatori (semantici ed empirici) di produzione e promozione della partecipazione nella realizzazione di tali diritti, in relazione all'azione dei soggetti sociali presenti nelle unità territoriali considerate, entro processi partecipativi realmente sostenibili.

3. La crescente dimensione di pluralizzazione culturale che caratterizza oggi l'Italia, infatti, come pure una sempre più consistente presa di coscienza da parte di tutti i cittadini di esercitare un loro potere partecipativo-decisionale diretto sulle politiche sociali, fanno sì che il *welfare* coniugato

⁵ I. Colozzi (cur.), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

⁶ R. Putnam, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna, 2004; R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993; P. Donati, I. Colozzi (cur.), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale: luoghi e attori*, FrancoAngeli, Milano, 2006; I. Bartholini (cur.), *Capitale sociale, reti comunicative e culture di partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

⁷ G. Noiriél, *Le creuset français*, Seuil, Paris, 1988.

all'italiana⁸ debba tener sempre più conto dei diritti sociali intesi come diritti della persona alla ricerca autodeterminata di realizzazione di sé in relazione con gli altri.

Persona vista nella sua globalità secondo un «approccio dialettico-filosofico» che ha nell'uomo l'essere esistente ontologicamente prima di qualsiasi storia e di qualsiasi cultura, abitato dall'imperativo morale di universalità partecipata⁹. Ove, appunto, i diritti della persona, espressi dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, possono considerarsi 'una forza generatrice' capace di porsi come istanza critica contro ogni sistema che non tenga conto dell'uguaglianza degli uomini, in quanto esseri razionali e liberi¹⁰ e capaci di comprensione e di interazione nell'esperienza di relazione con l'altro. Comprensione intesa come abilità cognitiva che, unita all'empatia e alla dimensione emozionale della situazione e del problema, tocca l'Altro. Comprensione dell'Altro e relazione/cooperazione con l'Altro esigono una dimensione socio-affettiva e comportamentale, l'intuizione e l'intelligenza teorica, oltre all'analisi delle esperienze concretamente vissute¹¹, che consentano di progettare configurazioni sociali comuni.

Una dimensione, però, che il lavoro di costruzione sociale svolto dalle istituzioni e dalla società civile può promuovere e valorizzare attraverso lo sviluppo di rapporti e di reti sociali in cui i mondi vitali possono convivere costruttivamente con la società più estesa, solo a patto di esprimere forme di organizzazione sociale di segmenti integrati delle relazioni sociali. Reti sociali che si *addensano* esprimendo soggettività e intenzionalità proprie, generando beni e attivando servizi (più o meno strutturati) non tanto sulla base di un corrispettivo monetario quanto invece sulla base di un principio di reciprocità intersoggettiva, che trova, nella solidarietà tra i soggetti che operano lo scambio stesso, le sue ragioni d'essere¹².

In ogni Regione, infatti, lo strumento programmatico del PdZ per il governo locale dei *welfare* è divenuto un riferimento metodologico essenziale, talora più autentico, talaltra più formale che sostanziale. Attraverso tale

⁸ U. Ascoli (cur.), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984; U. Ascoli, S. Pasquinelli (cur), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 1993. L. Gui, *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti scientifici di una disciplina*, Carocci, Roma, 2004.

⁹ M. Signorile, G. Scarafile, *Libertà e persona*, Messaggero, Padova, 2004.

¹⁰ S. Abou, *Cultures et droits de l'homme*, Hachette, Paris, 1992.

¹¹ F. Lazzari, *L'attore sociale fra appartenenze e mobilità. Analisi comparate e proposte socio-educative*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

¹² P. Di Nicola (cur.), *Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità*, FrancoAngeli, Milano, 2006; P. Di Nicola, S. Stanzani, L. Tronca, *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

formulazione programmatica i Comuni (associati a livello locale) sono indotti ad avviare processi di conoscenza condivisa della realtà, di ridefinizione degli obiettivi con altri soggetti (associazioni civiche, forme di cooperazione sociale, istituzioni religiose, agenzie di mercato, etc.) propulsori di istanze sociali, di progettualità e di attivazione di nuovi servizi (Gui, *infra*). Ma ciò che interessa il ricercatore non sono tanto le architetture formali o le articolazioni organizzative quanto piuttosto l'approccio sotteso in chi pone in essere i PdZ, cioè indagare la prospettiva che gli attori assumono nel dar vita alla progettazione condivisa.

La ricerca, secondo Gui, fa emergere come sia ancora molto rilevante nel nostro Paese la necessità di coltivare e sostenere lo sviluppo di una cultura civica in grado, tra l'altro, di accompagnare e dare sostanza alla processuale edificazione del *welfare locale*, soprattutto alla luce del fatto che i PdZ non mostrano una propulsione propria, che prescinde dalle singole spinte motivazionali. I PdZ sembrano cioè funzionare meglio e raggiungere migliori risultati laddove gli attori implicati sono in grado di assumersi, in misura diversa ma essenzialmente come onere personale-individuale, l'impegno per l'edificazione di un comune *welfare* di comunità locale. L'alternativa, e il rischio non così lontano, è il lasciarsi andare ad un ripiegamento nel proprio *particolare*, orientato da convenienze di corto respiro che confidano nella ripetitività istituzionale del sistema che, così operando, non potrà che proporre servizi sempre meno rispondenti ai bisogni dei cittadini e sempre meno capaci di offrire un loro autentico e diretto coinvolgimento.

4. Nell'ambito di tali azioni di programmazione delle politiche sociali e di pianificazione del sistema di servizi e interventi, elemento cruciale risulta essere la *partecipazione*. Una sorta di concetto onnicomprensivo, ricorda Elisabetta Kolar (*infra*), multidimensionale e, per questo, non univoco e difficilmente circoscrivibile entro definizioni esaustive. L'uso del termine, tanto nel linguaggio quotidiano quanto in quello scientifico e politico, sembra evocare situazioni relazionali di per sé positive a testimonianza della forte carica ideale che permea questa parola e che, al contempo, rischia di svuotarsi di contenuti, lasciando nell'ombra tanto le potenzialità creative e innovative, quanto le criticità insite nei processi partecipativi.

Frequentemente associata, nell'ambito delle politiche sociali, ai concetti di integrazione (delle politiche e degli interventi) e di sussidiarietà (orizzontale e verticale), la partecipazione, richiama Kolar, costituirebbe punto nodale nel passaggio da forme di *government* a quelle di *governance*. Un passaggio che sembra riconducibile alla crisi dei sistemi di governo e ad una concomitante tensione a sviluppare strutture e processi cognitivi e di

governo imperniati sulla interazione e sulla negoziazione. Non estranei a questo passaggio paiono essere, da un lato, la crisi della democrazia rappresentativa e, dall'altro, la presenza di movimenti collettivi¹³.

La partecipazione, che si dipana tra luci e ombre, viene indagata da Kolar evidenziandone alcune criticità dovute per lo più a scarsa consuetudine alla collaborazione, alla percezione di non poter incidere realmente sulle politiche sociali e di non avere un ruolo ben definito, alla delega, al prevalere di interessi soggettivi rispetto ad un agire collettivo. Nel contempo, però, emergono anche le dimensioni promozionali della partecipazione quali la disponibilità al confronto e all'assunzione di responsabilità, la chiarezza di ruoli, la percezione di poter contare e di poter agire efficacemente, il supporto offerto tanto nella partecipazione ai tavoli, quanto nella realizzazione delle diverse azioni progettuali. In questa situazione i tavoli tematici si configurano infatti come luoghi della condivisione e della concertazione, ambiti entro cui sviluppare, dialogicamente, forme di consenso che riconoscono di avere degli orientamenti comuni, senza annullare le differenze.

Strettamente correlate agli aspetti positivi e critici sono le modalità attraverso cui vengono svolte le funzioni di regia assegnate al Comune. Quanto più i soggetti istituzionali locali riescono a coinvolgere, a responsabilizzare i partecipanti ai tavoli tematici e a curare le relazioni nel corso del tempo, tanto maggiore appare l'adesione e la tenuta della partecipazione.

In presenza di queste caratteristiche la pluralità di luoghi di discussione, più che generare un'ipertrofia partecipativa, sembra produrre una crescita di democrazia: la moltiplicazione degli spazi intermedi, infatti, sembra accrescere le occasioni di praticare la cittadinanza¹⁴. Viceversa una maggiore attenzione dei soggetti istituzionali agli aspetti procedurali più che relazionali sembra agevolare lo sviluppo di logiche che finiscono per svilire l'intero sistema dei servizi.

Un rischio che pare farsi più acuto in un momento di importante contrazione delle risorse quale quello attuale: le posizioni degli intervistati, tuttavia, non sembrano cedere alla tentazione di arretrare verso un sistema prestazionale, ma paiono rilanciare, seppur con intensità anche molto diverse, quei processi dialogici e negoziali che consentono di realizzare politiche sociali partecipate.

D'altronde in Italia, osserva Luca Bianchi (infra), la produzione di politiche sociali è disomogenea e fortemente legata alle caratteristiche del territo-

¹³ F. Lazzari, *Le solidarietà possibili. Sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

¹⁴ W. Lorenz, *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma, 2010.

rio¹⁵, un processo che induce a interrogarsi su come ciò possa influenzare le forme di attivazione della cittadinanza, le modalità con cui viene intesa la partecipazione, le prassi e le strategie adottate dai singoli attori nei processi concernenti la costruzione delle politiche sociali e, più nel dettaglio, dei Pdz.

La prima impressione che si ha è quella di trovarsi dinanzi ad uno scenario in cui gli intervistati non hanno la percezione di operare all'interno di un sistema più ampio, sebbene vi sia comunque la consapevolezza di come l'aumento e la differenziazione degli attori protagonisti del *welfare* impongano modalità d'azione di tipo cooperativo e collaborativo ai diversi livelli quali quelli degli assistenti sociali, dei responsabili degli uffici di piano, degli amministratori pubblici e dei rappresentanti del terzo settore.

Un secondo livello di criticità, anch'esso messo in risalto da numerosi attori, è rappresentato dalla conflittualità che può emergere nelle dinamiche riguardanti le diverse fasi operative dei Piani di zona, nelle pratiche partecipative. Conflittualità che possono riguardare le relazioni tanto fra le organizzazioni appartenenti al terzo settore quanto fra queste ultime e i diversi livelli dell'amministrazione pubblica. Altrettanto significative risultano le sottolineature sulle difficoltà di coordinamento fra i servizi, sia fra quelli sociali sia fra i medesimi e i sanitari, soprattutto in riferimento al tema della integrazione.

In particolar modo, continuità e conflittualità nella partecipazione emergono come fattori critici nelle relazioni fra gli attori intervistati, specialmente quando si tratta di coordinare un novero complesso di obiettivi organizzativi, risorse e consuetudini operative estremamente diversificate.

In sintesi, dunque, la riforma del sistema di assistenza in Italia è proceduta sul territorio non solo a velocità differenti, ma anche assumendo forme diverse e plurali.

5. L'ulteriore analisi di Simone Arnaldi (infra), nel considerare il territorio portatore di una duplice valenza progettuale ed euristico-concettuale, si focalizza nell'approfondire come operatori, amministrazioni pubbliche, organizzazioni del terzo settore e utenti definiscano, interpretino, negozino la novità dei processi di trasformazione del *welfare* nell'elaborazione e attuazione dei Pdz.

Riconoscendone la centralità sia in termini operativi che conoscitivi, Arnaldi cerca di evidenziare le *cornici di senso* – i *frame* – utilizzate per caratterizzare la novità di questi nuovi strumenti di programmazione e

¹⁵ G. Moro, G. Bertin, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. Colozzi (cur.), *Dal vecchio al nuovo welfare...*, op. cit., p.37.

coordinamento e delle trasformazioni che ne hanno accompagnato l'introduzione. Tale studio si avvale di un approccio *corpus-based*, incentrato sull'analisi delle ricorrenze di singoli termini nel testo e del loro contesto d'uso, integrato successivamente con alcune considerazioni qualitative. L'osservare come gli attori definiscono ciò che è nuovo consente di notare come la definizione della novità implichi sia un'operazione cognitiva di riconoscimento della discontinuità, sia processi di interazione e comunicazione che discutano, negozino e condividano quanto inizialmente definito come *nuovo*.

L'Autore si serve dell'idea di trifocalità del servizio sociale, nella sua connessione fra istituzioni, persone e territorio, come utile guida per esplorare la complessità delle trasformazioni in atto e la percezione che di esse hanno gli attori sociali protagonisti del cambiamento del *welfare* italiano. I risultati della ricerca sembrano suggerire una dimensione istituzionale dominante nel definire la novità in termini di procedure formali, enti e competenze amministrative: il sistema dei servizi, le funzioni di organizzazione e programmazione, le disposizioni della legge n.328/2000 sono infatti centrali nella definizione della novità dei Pdz.

In un siffatto contesto complesso e articolato, evidenziano Alessandro Sicora e Massimo Tagarelli (infra), la programmazione integrata dei servizi emerge come una scelta strategica di rilevante importanza nell'affrontare i disagi sociali emergenti, nonostante i limiti che la crisi socio-economica impone e che la stessa accentua. Anche questi ricercatori rilevano il processo di crescente ritirata-abbandono dello Stato nell'implementazione delle politiche sociali. Vedono però nella programmazione integrata, che propone come centrale l'*empowerment* dei cittadini, un possibile superamento delle cause del conclamato disagio.

Una pianificazione di zona che, come detto, mostra una situazione estremamente variegata con un contrasto tra i diversi contesti regionali o sub regionali decisamente forte. Alcune Regioni hanno limitato i loro interventi all'approvazione dei piani sociali regionali o, al più, di alcune leggi di settore; altre, invece, hanno voluto operare un organico riordino del proprio quadro normativo. Non mancano tuttavia altre differenze relativamente, per esempio, alle modalità di definizione dei piani regionali e locali con riferimento soprattutto a chi è chiamato a partecipare alla programmazione.

Criticità si evidenziano con riferimento alla collaborazione associata tra Comuni, all'integrazione con le Aziende di servizi alla persona (Asp) e alla partecipazione del terzo settore, ove l'integrazione ricercata solo sul piano istituzionale rischia di condurre a interventi validi più sul piano delle dichiarazioni che su quello delle concretizzazioni. Per evitare questo rischio il confronto di-

venta la vera opportunità di integrazione, a cominciare dall'integrazione del sociale e del sanitario, dell'istituzionale e del terzo settore.

In un simile contesto di differenziazione regionale e di incertezza nazionale, che non è ancora in grado di definire i Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas)¹⁶, secondo Sicora e Tagarelli emerge l'opportunità offerta dall'azione di *empowerment* inteso come accrescimento sociale di una comunità, consapevole di poter contare di più e di poter influenzare le decisioni e le azioni che la riguardano. Anche in questo, però, la ricerca evidenzia una certa frattura tra quanto dichiarato nella normativa e nella pianificazione sociale e quanto, soprattutto secondo gli operatori e il terzo settore, realmente realizzato.

Lo stesso concetto di *empowerment*, variamente definito anche in conseguenza di interpretazioni neoliberaliste e/o managerialiste dell'idea di potenziamento dell'utente – inteso più come fruitore di diritti, prestazioni e servizi in termini consumistici piuttosto che persona che incontra l'aiuto esperto degli operatori –, assume focalizzazioni diverse e differenziate che, ovviamente, rendono ancora più complessa e complicata la realizzazione di un sistema integrato di servizi che abbia al centro la persona e la sua autentica promozione attraverso un processo di ricercata autonomizzazione¹⁷.

Il rischio, non più solo ipotizzato, è appunto l'imperante aziendalizzazione del sociale e del sanitario e la mancanza di integrazione.

In un simile contesto, spesso confuso e strattonato, un importante riferimento sembra essere quello dell'operatore sociale nel momento in cui sa riconoscere la persona in stato di bisogno e sa darle centralità utilizzando le potenzialità e le risorse disponibili, anche attraverso l'integrazione delle diverse professionalità, nell'ottica di una progettazione di intervento globale e integrata.

Un'altra criticità che la ricerca considera è quella della valutazione dei processi di pianificazione. Un quadro, come puntualizza Anna Zenarolla (infra), che si fa fatica a incorniciare perché talvolta è vago e impreciso, talvolta quasi sconosciuto o conosciuto in modo approssimativo, a tratti brillante e a tratti sbiadito, in certi casi provvisto di chiari strumenti e di pratiche consolidate e in altri solo abbozzato. Gli stessi risultati della valutazione, a volte vengono comunicati e tradotti in interventi operativi tangi-

¹⁶ E. Ranci Ortigosa (cur.), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Prospettive Sociali e Sanitarie, Milano, 2009; A. Galdani, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Giuffrè, Milano, 2007.

¹⁷ Nel sottolineare quanto sia importante un'adeguata formazione dell'operatore sociale si cfr. almeno: C. Facchini (cur.), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna, 2010.

bili e capaci di instaurare virtuosi processi di *feedback* e di *empowerment*, altre restano un dato burocratico che non entra nel processo di miglioramento del servizio.

Un dato tuttavia sembra emergere con chiarezza dagli intervistati: la consapevolezza condivisa che la valutazione è un'attività scientifica che svolge un ruolo di particolare importanza per i servizi. Ciò che incontra difficoltà ad evidenziarsi sono piuttosto le modalità e gli strumenti con cui questo ruolo può essere svolto appropriatamente ed efficacemente proprio perché, secondo la maggioranza degli intervistati, la valutazione risulta ancora essere un'attività residuale e informale, svolta per lo più in modo settoriale e poco sistematico, spesso autoreferenziale e con limitate ricadute sui processi decisionali e sul miglioramento dei servizi (Zenarolla, *infra*).

Si rileva comunque la consapevolezza, da parte di tutti gli intervistati, dell'importanza cruciale della valutazione al fine di migliorare le politiche sociali e i servizi implementati. L'obiettivo che sembra orientare le diverse risposte è quello di farne una prassi operativa consolidata, valida e utile.

6. In questo senso, un contributo al miglioramento e al rafforzamento del processo valutativo, come appunto suggerito da molti intervistati, potrebbe arrivare dal mettere a sistema le diverse positive esperienze sin qui registrate oltre a riflettere sui loro punti di forza e di debolezza nell'ottica di sottoporre a valutazione la valutazione stessa e di trarre dalla pratica e dal contesto, come ci insegnano i principi della ricerca-azione¹⁸, occasioni di apprendimento con cui contribuire a far crescere anche la cultura della valutazione e della partecipazione.

Non si tratta certamente di demonizzare le organizzazioni, ma di conoscerle tenendo conto che non vi può essere società in grado di funzionare senza organizzazioni adeguate, soprattutto società postmoderne che abbiano raggiunto un grado di sviluppo socio-culturale e tecno-economico come le attuali. D'altronde, come si sottolinea nell'ultimo capitolo (Lazzari, *infra*), «anche la scelta e il controllo democratico hanno bisogno della organizzazione statale»¹⁹ e di una buona organizzazione complessiva e sistemi-

¹⁸ P. Insera, *Ricerca-azione e politiche locali di welfare*, «La Rivista di Servizio Sociale», 4, 2008; C. Kaneklin, C. Piccardo, G. Scaratti (cur.), *La ricerca-azione. Cambiare per conoscere nei contesti organizzativi*, Raffaello Cortina, Milano, 2010; B. René, *La ricerca-azione*, Armando, Roma, 2008; C. Trombetta, L. Rosiello, *La ricerca-azione. Il modello di Kurt Lewin e le sue applicazioni*, Edizioni Erickson, Trento, 2000; J. Elliot; A. Giordan, C. Scurati, *La ricerca-azione. Metodiche, strumenti e casi*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993.

¹⁹ A. Bagnasco, M. Barbagli, A. Cavalli, *Corso di sociologia*, il Mulino, Bologna, 2000, p.120.

ca. Non si può dimenticare infatti che è proprio attraverso la discussione, il dialogo, il conflitto sociale, la negoziazione e la partecipazione che la razionalità sostanziale può orientare e controllare la razionalità funzionale.

Come è ben evidente si tratta di processi che chiamano in causa l'etica della responsabilità e della ragionevolezza nel tentativo di esercitare una razionalità umana capace di pensare la singolarità senza reificarla e di costruire un mondo a dimensione della persona secondo un pensiero dotato di *ethos*²⁰. Una responsabilità intesa come impegno morale e civile: il *dover essere* dell'oggetto a cui segue il *dover fare* del soggetto, chiamato ad averne cura.

Il soggetto diventa cioè: *protagonista*, sa partecipare; *autore*, artefice del proprio destino e della propria condizione di vita. Una persona, per l'appunto, corresponsabile²¹, responsabile sia rispetto a se stessa sia rispetto agli altri, tanto a livello individuale quanto a livello comunitario.

²⁰ F. Bellino, *Persona e ragionevolezza*, Ethos, Bari, 1997.

²¹ F. Lazzari, *Persona e corresponsabilità sociale*, op. cit., 2007.