

FRANCESCO LAZZARI, LUIGI GUI (a cura di) *Partecipazione e cittadinanza. Il farsi delle politiche sociali nei Piani di Zona*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 192.

Il libro curato da Lazzari e Gui, dal titolo “Partecipazione e cittadinanza. Il farsi delle politiche sociali nei Piani di Zona” ha per oggetto le politiche sociali locali (con particolare riferimento all’ambito socio-sanitario) che si sono avviate in Italia a partire dall’approvazione della Legge quadro 328 del 2000 e della successiva riforma costituzionale del 2001 che ha dato facoltà esclusiva alle Regioni di legiferare in maniera di *welfare* locale.

La ricerca (che rientra nell’ambito dei progetti PRIN) che ha utilizzato la metodologia dell’intervista semi strutturata a 97 soggetti (amministratori pubblici, operatori sociali e organizzazioni di terzo settore) «ha preso in esame 20 Piani di Zona appartenenti a 10 Regioni e a 2 province autonome italiane» (Bianchi, p.170), con l’obiettivo di comprendere «il ruolo della partecipazione sociale e delle organizzazioni civiche nella produzione della cittadinanza attiva nell’ambito dei processi di programmazione ed erogazione dei servizi sociali» (Bianchi, p.169).

Il testo, lungo tutti i capitoli, risponde a questa domanda di ricerca, attraverso l’analisi degli aspetti che riguardano la partecipazione dei soggetti alla costruzione delle politiche. La ricerca ha analizzato il tema affrontando la multidimensionalità dello strumento della partecipazione, mettendo in luce che l’analisi delle politiche sociali e dei vari aspetti che ne sono connessi non può essere un meccanismo procedurale, perché ogni politica sociale (ad esempio la scelta di integrazione tra politiche strettamente sociali e politiche strettamente sanitarie, così come previsto dalla riforma 328) esprime «un’esigenza che deriva da una precisa concezione della persona» (Lazzari, p.147).

Lungo tutti i capitoli la ricerca pone in luce i limiti che riguardano la costruzione partecipata delle politiche, in quanto «la partecipazione appare prevalentemente canalizzata attraverso modalità associate delle quali non è sempre facile identificare la reale rappresentatività» (Gui, p.30), mostrando che «l’impasto partecipativo pare non poter lievitare quando venga a mancare la diretta implicazione delle persone.. in relazioni interpersonali di reciproco riconoscimento» (cfr Gui, p.34). Questi limiti sono evidenziati anche da una concezione della sussidiarietà (che nelle intenzioni della 328 doveva rappresentare un principio cardine della programmazione locale delle politiche di welfare) che rimane formulata in una versione che gli autori definiscono “orientamento istituzionale” (Gui, p.44); allo stesso tempo dal lavoro di ricerca emerge la preferenza degli operatori e delle organizzazioni di terzo settore verso una spinta al cambiamento della costruzione delle politiche che abbiano così la forma di una sussidiarietà che favorisca un pluralismo societario. Infatti «la capacità di interlocuzione da parte degli operatori e degli amministratori locali risulta determinante» in quanto «è l’atteggiamento sussidiario interiorizzato come stile di co-struzione degli attori che sembra poter alimentare i PDZ» (Gui, p.51)

Proprio il meccanismo della partecipazione viene analizzato osservandolo da vari punti di vista, sia per quanto riguarda le pratiche, sia per quanto concerne il momento

della valutazione, sia come strumento che può favorire l'*empowerment* della comunità alla quale si rivolgono le politiche.

La partecipazione viene ritenuta strumento necessario in quanto «l'allargamento di titolarità sociali implicate nella pianificazione del welfare locale (necessita) di una competenza composita non riconducibile ad un singolo attore sociale» (Kolar p.56): in questa dinamica di relazione tra attori diversi emerge sia la difficoltà degli amministratori pubblici alle forme relazionali con altri soggetti sia «la scarsa consuetudine del terzo settore a scegliere le proprie forme di rappresentanza» (Kolar, p.60). A tal proposito laddove si sono messe in campo le forme della partecipazione per la costruzione delle politiche continua ad emergere la presenza «della conflittualità nelle fasi operative dei PDZ e nelle pratiche partecipative» (Bianchi, p78). Infatti collegato al tema della partecipazione vi è quello della responsabilità di ciascuno degli attori che vi partecipano: «per gli intervistati la responsabilità diviene condivisa nel momento in cui si configura come un impegno di tipo civico e morale» (Bianchi, p. 82).

La ricerca pone in evidenza come siano differenti i punti di attenzione che ciascuno degli attori ha nei confronti del meccanismo partecipativo: da un lato gli orientamenti delle istituzioni pubbliche (amministratori pubblici) e dall'altro quelli degli operatori sociali e delle organizzazioni di terzo settore: infatti «se le interviste alla pubblica amministrazione definiscono la dimensione delle novità dei PDZ e delle loro implicazioni soprattutto in termini di offerta e gestione dei servizi [...] nelle interviste agli operatori e alle cooperative sociali diventano invece significativamente presenti i termini indicativi della dimensione semantica delle persone, intese sia come portatrici di bisogni ed esigenze, sia come protagoniste di nuove soggettività» (Arnaldi, p.103).

Un altro aspetto interessante posto in risalto dal lavoro degli autori è quello che fa riferimento al concetto di *empowerment*, dalle interviste si nota come questo concetto venga spesso ridotto e quindi associato solo a forme di integrazioni istituzionali (integrare le varie offerte dei servizi, sia pubblici che privati del *non profit*). Una tale visione riduce la portata del concetto di empowerment che ha come obiettivo primario quello di concepire la partecipazione come «coinvolgimento e potenziamento della comunità nella programmazione e realizzazione del sistema dei servizi» (Sicora e Tagarelli, p. 115).

Le difficoltà alle forme di partecipazione si notano anche per quanto riguarda i processi di valutazione, che come riferiscono gli autori risultano ancora poco efficaci. Particolare sofferenza si riscontra nei processi di valutazione che resta confinata in alcune sue versioni come la *customer satisfaction*; al contempo si mette in luce che gli stessi processi di «pianificazione paiono offrire una opportunità privilegiata per affrontare questo argomento (la valutazione) secondo una prospettiva più ampia, ossia quella della *citizen satisfaction*» (Zenarolla, p. 138).

Il lavoro, curato da Lazzari e Gui, ha il merito di far emergere, con puntuale capacità critica e con chiara esposizione metodologica degli strumenti utilizzati, gli elementi e le connotazioni salienti che riguardano la partecipazione nell'ambito della costruzione delle politiche. Il tema della partecipazione infatti è molto discusso e dibattuto e gli autori hanno posto in risalto sia tutti i limiti che ancora oggi si riscontrano nella costruzione dei PDZ (che è lo strumento cardine delle politiche a livello locale)

sia indicato le opportune correzioni che possono aiutare a non ridurre la portata della partecipazione. Resta chiaro in tutto il testo la preferenza accordata per la partecipazione come dinamica positiva della costruzione delle politiche. Il testo offre l'opportunità sia agli operatori che alle amministrazioni pubbliche nonché alle organizzazioni di terzo settore di riflettere sulle relazioni che questi soggetti hanno tra loro, dando così uno spunto critico (e positivo) del lavoro di costruzione dei PDZ. La partecipazione, come strumento di *empowerment*, resta una dinamica dalla quale non si può prescindere sia come strumento capace di mettere in campo servizi sociali che vadano nel senso di un miglioramento, sia soprattutto come possibilità di costruzione di legami e capitale sociale della comunità stessa.

GIUSEPPE MONTEDURO  
*Dipartimento di Sociologia  
e Diritto dell'Economia  
Università di Bologna*