



Transizioni e politiche pubbliche

PARTECIPAZIONE SOCIALE E COMPETENZE

Il ruolo delle professioni
nei Piani di Zona

a cura di
Lavinia Bifulco
e Carla Facchini

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.



Transizioni e politiche pubbliche

Negli ultimi decenni le politiche sociali sono state oggetto di una crescente attenzione che ha investito sia il loro ruolo, sia le loro concrete modalità di funzionamento. A fronte di questo interesse, di cui è un buon indicatore la presenza di diverse riviste e collane editoriali, risultano però relativamente poco presenti iniziative che abbiano come obiettivo quello di orientare il dibattito verso approfondimenti storici e verso confronti internazionali e che intreccino riflessioni teoriche ed evidenze empiriche.

Obiettivo specifico di questa collana è quello di rendere disponibili materiali non solo preziosi per la sperimentazione, l'innovazione e una buona gestione delle pratiche quotidiane, ma anche in grado di cogliere le coordinate storiche dei servizi e delle politiche sociali e gli elementi di ricchezza che derivano dalla comparazione internazionale.

Per garantire l'elevata qualità scientifica della collana, i volumi presentati sono sottoposti al referaggio anonimo di due esperti.

Direzione di collana: *Carla Facchini e Enzo Mingione*

Segreteria di redazione: *David Benassi*

Comitato scientifico: *David Benassi*, Università Milano Bicocca; *Lavinia Bifulco*, Università Milano Bicocca; *Barbara Da Roit*, Università di Utrecht; *Carla Facchini*, Università Milano Bicocca; *Cristiano Gori*, Istituto di Ricerca Sociale, Milano; *Lia Greco Giori*, Fondazione Bignaschi; *Antonio Guaita*, Fondazione Cenci-Golgi, Abbiategrasso; *Yuri Kazepov*, Università di Urbino; *Walter Lorenz*, Università di Bolzano; *Giuseppe Micheli*, Università Milano Bicocca; *Enzo Mingione*, Università Milano Bicocca; *Enrica Morlicchio*, Università Federico II di Napoli; *Lydia Morris*, Università di Essex; *Nicola Negri*, Università di Torino; *Tommaso Vitale*, Sciences Po., Parigi; *Paolo Zurla*, Università di Bologna.

La *Fondazione Bignaschi*, cui la collana fa riferimento, ha come scopo la promozione di studi ed iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita degli anziani e di altre fasce sociali disagiate o emarginate.

Nella costituzione della Fondazione un ruolo fondamentale è stato svolto da Danilo Giori, che vogliamo ricordare anche con questa iniziativa.

Il sito della Fondazione è www.fondazionebignaschi.it

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

PARTECIPAZIONE SOCIALE E COMPETENZE

Il ruolo delle professioni
nei Piani di Zona

a cura di
Lavinia Bifulco
e Carla Facchini

FrancoAngeli

Il volume presenta i risultati della ricerca condotta dall'Unità locale dell'Università degli studi di Milano Bicocca sul tema “Politiche sociali, cittadinanza attiva e ruolo delle competenze professionali” nell’ambito del progetto nazionale PRIN “Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva”, cofinanziato dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca scientifica (prot. PRIN 2008AK3982_003 del 2008) per il triennio 2010-2012.

Copyright © 2013 by Franco Angeli 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

Introduzione. Partecipazione e competenze: interrogativi, dinamiche, criticità, di <i>Lavinia Bifulco</i> e <i>Carla Facchini</i>	pag. 7
Parte prima - Il quadro teorico di riferimento	
1. Gli approcci alla partecipazione, di <i>Elena Allegri</i>	» 31
2. Partecipazione e Piani di zona, di <i>Lavinia Bifulco</i>	» 47
3. Partecipazione e competenze, di <i>Elena Allegri</i> e <i>Carla Facchini</i>	» 63
Parte seconda - La ricerca	
4. Attivare relazioni: la prospettiva dei professionisti, di <i>Elena Allegri</i>	» 79
5. Oltre la burocrazia: dirigenti e funzionari alla prova della partecipazione, di <i>Lavinia Bifulco</i>	» 97
6. Quali competenze secondo terzo settore e associazionismo?, di <i>Vanna Riva</i>	» 109
7. Politici e competenze: la partecipazione come capacità di creare “mosaici”, di <i>Lavinia Bifulco</i> e <i>Carla Facchini</i>	» 125
8. Competenze educative trasversali e informali, di <i>Sergio Tramma</i>	» 139
Note sugli autori	» 157
Riferimenti bibliografici	» 159

Introduzione. Partecipazione e competenze: interrogativi, dinamiche, criticità

di *Lavinia Bifulco e Carla Facchini*

Premessa

Uno degli obiettivi più ambiziosi che attualmente le politiche sociali si pongono concerne la promozione di una cittadinanza attiva, ovvero una crescente partecipazione dei cittadini, delle aggregazioni di terzo settore e degli operatori sociali, nella definizione e nella implementazione delle politiche sociali territoriali. Cittadinanza attiva, democrazia partecipativa e corresponsabilità sociale sono concetti che sembrano prefigurare modi nuovi non solo di rispondere ai bisogni di inclusione sociale e di redistribuzione delle risorse, o di promozione e di tutela dei diversi soggetti presenti sulla scena sociale, ma anche di concepire le stesse dinamiche sociali e le relative politiche (Bifulco, 2002; Lazzari e Gui, 2013).

Questo è stato il tema alla base della ricerca nazionale ‘Politiche sociali partecipate e cittadinanza attiva’, effettuata con fondi PRIN nel corso del 2011-13¹ in cui si inquadra anche il presente volume.

In effetti la partecipazione, come viene ribadito anche nei saggi qui presentati, è al centro dell’attuale dibattito politico e culturale. In Italia come in altri paesi europei, negli ultimi venti anni l’offerta istituzionale di opportunità di partecipazione è cresciuta in modo considerevole e l’agenda della politiche, soprattutto locali, ha dato spazio a una gamma articolata di dispositivi inclusivi, nel duplice senso di misure per l’inclusione sociale di individui e gruppi svantaggiati, e di strumenti per coinvolgere questi soggetti e

¹ La ricerca (prot. PRIN 2008AK3982_003) è stata coordinata a livello nazionale da Alberto Merler dell’Università di Sassari. Le altre sedi coinvolte sono state: Bolzano; Milano Bicocca, Pisa, Trieste. A queste sedi si sono poi aggregate le Università di Bari (con Sassari), Cosenza (con Trieste); Piemonte Orientale (con Milano Bicocca). Per una presentazione più complessiva dell’intera ricerca rimandiamo al volume curato da Alberto Merler, in corso di stampa.

più in generale la cittadinanza nelle decisioni e nella vita pubblica. E' in questa cornice che il tema della partecipazione ha acquisito tanta rilevanza da diventare, come sostengono Blondiaux e Sintomer (2002), un vero e proprio imperativo. I fattori che concorrono alla sua affermazione sono diversi. L'Unione Europea è un vettore molto efficace di un corredo di stili e modelli di azione incentrato sulla mobilitazione di cittadini e società civile. Hanno sicuramente giovato specifiche iniziative comunitarie, per esempio gli Urban, i programmi che dal 1994 al 2005 hanno finanziato interventi di recupero dei quartieri di numerose città europee. A livello nazionale, sono innanzitutto le politiche dello sviluppo e della rigenerazione urbana che alimentano le agende della partecipazione. Vi sono poi esperienze situate all'incrocio fra locale e globale, come le Agende 21, i piani di azione sulle tematiche ambientali e sullo sviluppo sostenibile lanciati dalle Nazioni Unite e normalmente promossi da città e reti transnazionali di città, che hanno sancito il connubio fra territorio, sostenibilità e coinvolgimento delle comunità locali. Ma un ruolo notevole è rivestito, per quanto riguarda le politiche sociali, dai Piani di Zona, previsti dalla L.328/2000. Una legge che, a più di dieci anni dal suo varo, nonostante i suoi numerosi problemi – non ultimo, il tortuoso rapporto con la riforma del titolo V della Costituzione, temporalmente e politicamente contigua – può vantare qualche merito di non poco conto. Vista con gli occhi di oggi, la spinta riformatrice dei decisori nazionali, che pure ad alcuni sembrò modesta, spicca per il respiro degli obiettivi e delle strategie che allora furono prefigurate. Certo, quella spinta va letta nel quadro di un insieme più ampio di iniziative di cambiamento avviate in un periodo per molti versi peculiare della politica e delle politiche in Italia. Ma la L.328 ha giocato in questo quadro un ruolo specifico, grazie alla duplice sfida ingaggiata dal suo disegno di riorganizzazione delle politiche e dei servizi sociali: introdurre cambiamenti contemporaneamente sul fronte della giustizia sociale e della democrazia; delle risorse e dei poteri (de Leonardis, 2006; Bifulco e Borghi, 2013).

Sappiamo che, alla prova dei fatti, il cambiamento non è stato radicale. Oggi, come nel secolo scorso, i diritti sociali in Italia sono incerti se non inconsistenti, la famiglia è ancora sovraccarica di responsabilità non adeguatamente sostenute, alcuni servizi sono drammaticamente sotto-dimensionati. Ma qualcosa è cambiato. Come nel caso, appunto, della partecipazione. C'è stato e c'è un lavoro diffuso – relativo a sperimentazioni così come a procedure stabilizzate – non sempre pienamente visibile, una volta tanto equamente distribuito fra le diverse aree territoriali del paese, attraverso il quale la parola d'ordine della partecipazione ai Piani di zona si è concretizzata in una costellazione di pratiche: tavoli, assemblee nei quar-

tieri, criteri e regole formalizzate, forum del terzo settore, ecc. Non solo. Insieme alle pratiche, e a esse compenetrati, hanno preso piede riferimenti di significato e valoriali, cornici cognitive, principi, vocabolari, rappresentazioni relative ai termini stessi della partecipazione. In questo senso, i Piani di zona si sono rivelati uno strumento potente di radicamento di culture, istituzionali e sociali, della partecipazioni. Culture che poggiano su un nucleo tematico oramai abbastanza condiviso: il riferimento al territorio come spazio di risorse disponibili e attivabili, oltre che di problemi; l'opportunità e la necessità di includere utenti/cittadini/clienti nelle politiche e nei servizi; il coordinamento fra politiche, fra organizzazioni, fra attori; il coinvolgimento del terzo settore, nelle sue diverse forme e nei diversi snodi della programmazione e della implementazione delle politiche.

La riforma e il Piano di zona, come dicevamo, beneficiano di una temperie politica di fondo, ma apportando a loro volta uno specifico valore aggiunto, legato al duplice significato di inclusione cui fanno riferimento: inclusione sociale e inclusione nelle decisioni. L'idea, in breve, è che l'inclusione sociale passi attraverso la possibilità di avere voce, di contare nelle scelte relative al proprio benessere e a quello dei contesti in cui si vive. E' da questa prospettiva che assume una rilevanza cruciale il ruolo attribuito al terzo settore e all'associazionismo che, dopo decenni di relazioni con le amministrazioni pubbliche contrassegnate dall'opportunismo reciproco (Paci, 1989; Pavolini, 2003), sono chiamati a prendere parte alla programmazione in modo trasparente e responsabile (meglio, corresponsabile). La cooperazione fra pubblico e terzo settore, da questo punto di vista, è non solo coerente con principi di solidarietà e corresponsabilità sociale ma è anche un terreno cruciale di democratizzazione delle politiche sociali e della nostra architettura istituzionale *tout court*.

La sfida era e resta impegnativa. C'è la possibilità che la retorica predomini a svantaggio di cambiamenti sostantivi. Il mosaico di pratiche cui danno vita i contesti territoriali – anche quelli indagati da questa ricerca – rassicura per le energie e le intelligenze che vi sono in circolo, ma preoccupa per il rischio di evanescenza che comunque grava su iniziative anche ben collaudate. Oggi, poi, la questione delle risorse è soverchiante.

Come accennavamo, la sfida sollecita contemporaneamente le istituzioni, gli attori sociali e le comunità locali. A essere chiamati in causa sono sia i poteri, più o meno cristallizzati, sia le risorse e la loro distribuzione, sia le propensioni cooperative, sia, ancora, le capacità di mutuo apprendimento.

In tale quadro, come Unità locale², è sembrato di particolare interesse concentrare la nostra attenzione sul tema delle competenze o, meglio, sul ruolo che esse svolgono/dovrebbero svolgere, all'interno dei Piani di zona, nella realizzazione di politiche sociali partecipate e volte alla promozione di una cittadinanza attiva, dando voce alla pluralità di attori implicati nella loro elaborazione e realizzazione: responsabili degli Uffici di Piano di zona, dirigenti di servizi, amministratori politici, professionisti (assistenti sociali ed educatori professionali), rappresentanti di associazioni di cittadini, di volontariato e di agenzie a diverso titolo presenti nel territorio.

Il tema delle competenze assume infatti, assieme a quello della partecipazione, un ruolo chiave nel dibattito pubblico e in quello scientifico, per la crescente consapevolezza che lo sviluppo delle competenze lungo tutto l'arco della vita costituisce un elemento centrale nella realizzazione di una società non solo basata sulla conoscenza, ma anche orientata ad accrescere la coesione sociale, come sancito dalla prospettiva europea del *Lifelong Learning*. Una prospettiva che ha ampliato e articolato il significato della nozione stessa di competenza così da ricomprendervi l'insieme integrato di conoscenze, abilità e dimensioni personali, sociali e/o metodologiche il cui uso interessa potenzialmente sia lo sviluppo professionale che quello personale.

In parallelo, anche la letteratura scientifica ha messo in luce, negli ultimi anni, il rapporto che le competenze intrattengono con l'apprendimento e il cambiamento, dando rilievo ad aspetti trasversali quali la capacità di *problem-solving* e *problem-setting*, e le capacità di mediazione e coordinamento. Ad esempio, Agten (2007) definisce la competenza come un "insieme di conoscere, consapevolezza, abilità e atteggiamenti che un professionista mette in campo quando affronta, in maniera intelligentemente critica, situazioni professionali" e le suddivide in conoscenze (teoriche), consapevolezza (di sé), abilità (*skills*) e atteggiamenti.

1. Competenze e partecipazione

Con tali premesse, è evidente il collegamento tra le competenze e i cambiamenti in atto di portata più generale, che riguardano il lavoro, l'economia, i sistemi produttivi e il modo in cui le politiche pubbliche e gli attori istituzionali, in ambito europeo e nei contesti nazionali, fanno fronte

² Il titolo del progetto dell'Unità di Milano Bicocca, coordinata da Carla Facchini è stato 'Politiche sociali, cittadinanza attiva e ruolo delle competenze professionali'.

ai rispettivi vincoli e opportunità. In particolare, di estrema rilevanza risulta la relazione che intercorre fra nuovi approcci alle organizzazioni e nuovi approcci alle competenze. Infatti questi ultimi chiamano in causa in modo specifico i soggetti in quanto inseriti in contesti organizzativi che favoriscono/ostacolano lo sviluppo di conoscenze e abilità. Un filone di studio da questo punto di vista molto promettente è quello che si concentra sulle pratiche organizzative puntando l'attenzione sul rapporto di interpenetrazione fra i processi e i contesti di produzione della conoscenza (Gherardi, 2008) e dando risalto alla natura situata e intersoggettiva del conoscere e dell'apprendere. La conoscenza viene perciò intesa prioritariamente come un sapere pratico, ancorato a oggetti, materiali e tecnologie, imbevuto del contesto in cui viene prodotto (ibidem), improntata quindi a un concreto e contestualizzato 'saper fare'.

La letteratura scientifica offre ormai molti contributi di rilievo, preziosi per precisare concetti, questioni, campi di ricerca relativamente al rapporto fra competenze e partecipazione. Tuttavia il tema ha ricevuto finora decisamente poca attenzione. Eppure i motivi di interesse sono diversi, in particolare se il fuoco sono le politiche sociali e, più precisamente, i Piani di zona.

Proprio con riferimento ai Piani di zona, le pratiche della partecipazione portano al centro competenze situate all'incrocio fra attori e contesto. Infatti, da un lato sono rilevanti le conoscenze e le abilità individuali, non solo di tipo tecnico ma anche relative alla capacità di definire problemi e di individuare soluzioni, di gestire e mediare relazioni, alla stessa capacità di continuare ad apprendere dalla concreta attività svolta. Dall'altro lato sono rilevanti i modi in cui queste competenze interagiscono – venendone alimentate, indebolite, definite e ridefinite – con i contesti istituzionali e sociali in cui le pratiche hanno corso: con le strutture organizzative dei servizi, con i processi decisionali, con le culture e le risorse sociali della partecipazione sedimentate localmente.

È in questo quadro che è sembrato interessante analizzare i modelli concettuali, le rappresentazioni mentali che gli operatori hanno delle competenze rilevanti ai fini della promozione di partecipazione sociale e di cittadinanza attiva. Studiare tali temi utilizzando come angolo di visuale quello delle competenze che, secondo i soggetti maggiormente coinvolti, sono necessarie per implementare la partecipazione e la cittadinanza attiva, appare una prospettiva decisamente interessante per diverse ragioni.

La prima si riferisce alla considerazione che, se gli obiettivi di inclusione nei processi decisionali previsti dai Piani di Zona (Bobbio, 2004) sono riconducibili alla Legge 328/2000, il loro attuarsi dipende, in larga misura, dai modelli organizzativi dei servizi e dai modi con cui agiscono i diversi

attori implicati nei processi, che hanno il compito e la responsabilità di concretizzare gli obiettivi formali in pratiche quotidiane tramite le loro conoscenze e le loro competenze.

La seconda ragione è costituita dall'interesse a cogliere le reciproche rappresentazioni che del proprio ruolo e del ruolo degli altri attori danno i diversi soggetti (amministratori locali, professionisti sociali, associazioni di cittadini) cogliendone sovrapposizioni, omogeneità, ma, ancor più, le eventuali discrasie. I modelli culturali e valoriali degli operatori, le loro competenze, le immagini che essi hanno del proprio ruolo e di quello degli altri operatori con cui si rapportano nel loro lavoro sono infatti cruciali per definire la qualità degli interventi agiti e giocano, spesso, un ruolo centrale nel funzionamento e nella stessa organizzazione dei servizi (Facchini, 2010).

Una terza motivazione attiene, infine, al nostro ruolo di formatori e di responsabili di politiche formative. E' infatti evidente che il tema delle competenze chiama in causa l'Università, non solo per il ruolo istituzionale che ha nel processo formativo delle figure professionali, specie di quelle apicali, ma anche per il ruolo che dovrebbe avere per quanto riguarda la formazione permanente.

2. Metodologia della ricerca

Emerge, dunque, l'importanza delle competenze sia per i professionisti, sia per tutti gli altri attori coinvolti nei processi partecipativi. Quali sono, allo stato attuale, nelle rappresentazioni dei principali protagonisti le competenze riconosciute come utili per promuovere la partecipazione? E quale ruolo possono effettivamente giocare i professionisti nei processi di costruzione di partecipazione e di cittadinanza attiva? La loro presenza in tali processi aumenta o diminuisce la disposizione dei cittadini e degli *stakeholders* ad attivarsi nei propri territori?

Dato il tipo di interrogativi che ci è posti, si è preferito procedere con interviste in profondità, fatte sulla base di un tracciato scheda molto articolato che ha affrontato il tema delle competenze all'interno del complessivo quadro della ricerca e che ha trattato, quindi, una molteplicità di altri temi.

L'intervista, nella sezione dedicata alle competenze, ha conseguentemente mirato a rilevare le rappresentazioni che di esse hanno i diversi intervistati. In particolare, l'attenzione è stata orientata alla definizione delle conoscenze, delle abilità e degli atteggiamenti considerati più utili, o comunque importanti per costruire processi partecipativi declinati sia al presente, ossia prendendo in considerazione le situazioni attuali, sia quelle che

si possono prefigurare nel prossimo futuro, in base ai mutamenti in atto nell'assetto delle politiche e dei servizi sociali.

Relativamente ai soggetti da intervistare, si sono precisate da un lato le caratteristiche che dovevano avere i Piani di Zona da considerare nella ricerca; dall'altro i ruoli (organizzativi e/o professionali) di cui, per ognuno di essi, sarebbe stato importante conoscere valutazioni, modelli culturali, pratiche quotidiane.

Per quanto riguarda l'individuazione dei Piani, si è proceduto cercando di avere sia una consistente significatività di tutte le grandi macro-aree del paese, sia situazioni con caratteristiche socio-territoriali difformi tra loro.

A questo riguardo, è, infatti, appena il caso di ricordare che l'eterogeneità territoriale nelle politiche sociali, che ha sempre caratterizzato la situazione italiana, si è ulteriormente accentuata a seguito dei processi di sussidiarietà 'verticale' dell'ultimo decennio (Kazepov, a cura di, 2009), che hanno visto una crescente delega delle politiche e degli interventi in campo sociale verso gli ambiti locali³, individuati come più efficaci nel registrare le esigenze sempre più eterogenee ed individualizzate dei cittadini. Tale processo, sancito formalmente dalla riforma del titolo V della Costituzione⁴ si è tradotto, sul piano normativo, in una pluralità di legislazioni regionali (Costa, 2009), conseguente all'attribuzione alle Regioni del potere legislativo in ambito socio-sanitario e, sul piano decisionale, in un crescente ruolo degli enti locali nella programmazione e nella implementazione degli interventi concretamente effettuati a favore delle fasce deboli della popolazione. In un paese come l'Italia, caratterizzata da una sostanziale mancanza di una solida politica sociale nazionale⁵, il processo di *devolution* ha, di fatto, accentuato le preesistenti notevoli differenze tra i diversi contesti regionali (Moro e Bertin, 2012; Campanini e Facchini, 2012). Nello stesso tempo, la minore entità delle risorse destinate alle politiche sociali ha

³ In particolare, il comma 3 dell'articolo 1 della L.328/2001 recita che «La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità.

⁴ Può essere però utile ricordare che tale riassetto era stato anticipato dai DD.LL. 281/1997 e 112/98, che ridefinivano i compiti degli enti locali, attribuendo loro ruoli e funzioni molto più consistenti rispetto alla situazione precedente.

⁵ Come noto, una legislazione nazionale sull'assistenza si è avuta solo con legge 328 del 2000, mentre, precedentemente, il quadro normativo di riferimento era costituito dalla legge Crispi del 1990.

comportato che, nel nostro paese, tali mutamenti abbiano prodotto effetti particolarmente dirimpenti (Ascoli, 2011), in modo non dissimile da quanto rimarcato relativamente alle grandi trasformazioni socio-demografiche verificatesi negli ultimi due decenni (invecchiamento della popolazione, immigrazione, precarizzazione della condizione occupazionale, ecc.).

In particolare, il fatto che questi ultimi anni siano stati attraversati, specie nel nostro paese, da una crisi economica di notevoli dimensioni ha comportato che il mutamento del modello istituzionale si sia tradotto oltre che in un riassetto organizzativo, in una ulteriore contrazione delle risorse destinate alle politiche sociali⁶, ridimensionando in modo specifico la portata delle politiche e degli interventi sociali nei contesti territoriali più svantaggiati (IFEL, 2011).

Un'analisi differenziata a livello territoriale risulta dunque, per l'Italia, ancor più fondamentale di quanto non lo sia per altri paesi, relativamente meno eterogenei al loro interno. Si è trattato quindi, in primo luogo, di decidere in quali Regioni svolgere la ricerca. La scelta effettuata ha risposto, oltre che all'interesse a esplorare le realtà in cui sono presenti le Università partecipanti alla ricerca, all'obiettivo di comprendere nel campione Regioni con assetti normativi e politici differenziati e con ugualmente differenziate risorse economiche a disposizione.

Sulla base di queste considerazioni, sono state coinvolte complessivamente undici Regioni: quattro settentrionali (Friuli, Emilia Romagna; Lombardia e Trentino Alto Adige), tre dell'Italia Centrale (Lazio, Toscana e Umbria); due meridionali (Calabria e Puglia) ed entrambe le regioni insulari (Sardegna e Sicilia)⁷.

Nella maggior parte delle Regioni considerate, sono stati individuati due Piani di Zona, con l'eccezione di Lombardia, Lazio, Sicilia e Umbria. Mentre per la Lombardia si è deciso, data la sua complessiva rilevanza socio-demografica sul piano nazionale, di prendere in esame tre Piani, per Lazio, Sicilia e Umbria ne è stato preso in considerazione solo uno. Tale limita-

⁶ Basti ricordare che il fondo nazionale per le politiche sociali è sceso dagli oltre 900 milioni di euro del 2008 a 75 milioni nel 2011. Certo, la riduzione delle risorse nazionali è stata, almeno in parte, compensata dai fondi regionali, ma questo ha ulteriormente accentuato le differenze territoriali, sia a causa delle diverse normative regionali, sia a causa delle difformi condizioni economiche e degli specifici vincoli di bilancio posti in essere nei diversi contesti territoriali.

⁷ A riprova degli aspetti di eterogeneità territoriale che caratterizzano questo campo di ricerca, i Piani di zona in alcuni dei casi indagati assumono denominazioni differenti. Tuttavia nel testo, per ragioni di chiarezza espositiva, facciamo riferimento fondamentalmente alla terminologia introdotta dalla L. 328/2000.

zione, riconducibile alla difficoltà ad effettuare le interviste in contesti in cui non erano presenti componenti della ricerca, è sembrata, comunque, accettabile dato che ha permesso di estendere la ricerca a un numero comunque consistente di Regioni.

Successivamente, si è trattato di individuare gli specifici PdZ da analizzare nelle diverse Regioni. In questo caso si è proceduto cercando, anzitutto, di avere presenti sia realtà territoriali di grandi dimensioni, che realtà anagraficamente più contenute. Tale scelta ha cercato di rispondere ad una delle ipotesi di fondo della ricerca, ossia che le politiche di cittadinanza attiva si dispieghino in modo assai differenziato non solo a seconda delle caratteristiche socio-politiche del contesto di riferimento, ma anche a seconda della stessa dimensione anagrafica delle realtà coinvolte. Abbiamo infatti ipotizzato da un lato che processi di partecipazione sociale diffusa risultino, almeno in qualche misura, di più semplice attuazione nei contesti territoriali le cui dimensioni anagrafiche contenute agevolano i rapporti 'laschi', informali tra i soggetti e la presenza di reti associative integrate, modificandone anche i processi di reciproca legittimazione (Lanzara, 1993). Dall'altro che, poiché nelle realtà caratterizzate da piccoli Comuni, i Piani di Zona coinvolgono più amministrazioni, i processi decisionali complessivi possano risultare meno agevoli, date le problematiche che tendono a porsi nella contrattazione tra le diverse istituzioni coinvolte, specie nel caso in cui le loro connotazioni politiche siano difformi.

Sono così presenti nel nostro campione di venti Piani complessivi sia comprensori che raggruppano Comuni di piccole dimensioni (Alta Val Cecina, Anglona-Coros-Figulinas, il Distretto Sud-Est di Parma, Isola Bergamasca, S.Marco Argentano), sia comprensori/distretti costituiti da comuni di medie dimensioni (Cividale del Friuli, Garbagnate; Manfredonia), sia capoluoghi di Provincia di medie dimensioni (Bolzano, Cagliari, Cosenza, Livorno, Perugia, Trento e Trieste), sia grandi città (Bari, Bologna, Palermo). Inoltre, proprio per poter cogliere l'eventuale esistenza di tratti specifici delle aree metropolitane, è sembrato rilevante coinvolgere nella ricerca sia la città di Roma, che quella di Milano.

Per quanto riguarda i soggetti concretamente intervistati, in tutti i Piani di Zona sono state effettuate cinque interviste⁸: a un politico (di norma l'Assessore alle Politiche sociali del Comune capofila del PdZ); a un Responsabile dell'Ufficio di Piano; a un assistente sociale con ruoli di respon-

⁸ L'unica eccezione è costituita da Milano, città per la quale non è stato intervistato l'Assessore alle Politiche sociali a causa del mutamento della Giunta verificatosi a cavallo dell'effettuazione delle interviste.

sabilità nel processo decisionale; a un rappresentante del terzo settore (cooperativa sociale o associazione di volontariato) e a un rappresentante di una associazione di utenti.

L'obiettivo è stato quindi di rilevare modelli culturali, rappresentazioni e immagini dei principali soggetti coinvolti nei PdZ o per il loro ruolo nei processi decisionali e organizzativi, o per il loro essere chiamati in causa come componenti della 'società civile' coinvolti nel processo di partecipazione sociale. In particolare, è sembrato opportuno intervistare almeno un assistente sociale per il ruolo cruciale che, di norma, questa figura professionale attualmente riveste non solo per quanto riguarda l'erogazione, ma anche per quanto concerne l'organizzazione e l'implementazione dei servizi e delle politiche sociali (Facchini, 2011).

Complessivamente, le interviste effettuate sono state dunque 99⁹. In ogni caso, ci preme sottolineare che, se le persone intervistate non necessariamente sono rappresentative dell'universo dei partecipanti ai PdZ del nostro Paese, possono però essere considerate significative delle diverse problematiche che referenti istituzionali e principali figure professionali si trovano ad affrontare nelle loro pratiche quotidiane e nei loro tentativi di costruzione di reti e di partecipazione sociale e dei loro principali modelli di riferimento e schemi interpretativi.

3. Le risultanze della ricerca

Il volume è strutturato in due parti.

Nella prima si presenta il dibattito teorico sia per quanto riguarda la partecipazione che per quanto concerne le competenze, mentre la seconda è dedicata in modo più preciso a quanto emerso dalle interviste.

Più specificatamente, nel primo capitolo Elena Allegri ripercorre il dibattito attuale sulla partecipazione in sociologia, in psicologia e nelle discipline del servizio sociale. Nel dar conto dell'eterogeneità di significati, di rappresentazioni, di basi teoriche e di posizioni inerenti la partecipazione l'argomentazione sviluppa in particolare le direttrici concettuali e analitiche più pertinenti rispetto alle politiche sociali e ai Piani di zona. Viene perciò proposta e illustrata una accezione specifica di partecipazione, intesa come *“la relazione della società con le istituzioni, dalla quale deriva un interven-*

⁹ Tutte le interviste sono state effettuate nel corso del 2012. Va precisato che i Piani di zona esaminati si riferiscono a triennalità differenti fra loro e che ciò è dovuto in buona parte al diverso timing delle programmazioni regionali.

to di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde” (Allegretti 2006, p. 156). Per quanto riguarda le competenze e le professioni, l’analisi evidenzia in particolare il problema della formazione degli assistenti sociali per i quali un’attenzione specifica alle conoscenze in grado di sostenere la partecipazione dei cittadini e lo sviluppo di comunità è fondamentale per evitare il rischio di restare confinati nel lavoro con il singolo caso e di non essere in grado di attivarsi adeguatamente per mobilitare risorse collettive.

Il secondo capitolo è dedicato alla partecipazione nelle politiche socio-assistenziali italiane e fa riferimento in modo particolare ai Piani di zona. Dopo aver ricostruito il quadro istituzionale in cui si iscrive il rapporto fra partecipazione e politiche sociali in Italia, Lavinia Bifulco illustra le caratteristiche del Piano di zona come strumento di *governance* locale e programmazione negoziale, per poi isolare alcune tendenze rilevabili nei processi di implementazione. Le differenze nelle pratiche di partecipazione sono collegate a diversi fattori. Per quanto riguarda quelli di natura istituzionale, è cruciale in primo luogo la struttura dei rapporti fra Regioni e Comuni. In secondo luogo, va considerato il quadro regolativo fissato dall’attore municipale; il modo in cui esso incentiva o viceversa scoraggia la partecipazione; il grado di apertura delle arene e di accessibilità dell’agenda che viene assicurato; il grado di formalizzazione delle procedure su cui poggia. Assolutamente centrali sono poi le risorse di auto-organizzazione sociale, che possono essere stimolate e accresciute proprio grazie ai processi di partecipazione sociale al Piano di zona.

Il terzo capitolo completa il quadro di riferimento teorico in cui si colloca la ricerca affrontando il tema delle competenze. Elena Allegri e Carla Facchini ricostruiscono innanzitutto il dibattito sulle competenze focalizzando i fattori che ne determinano il carattere ambiguo. In seguito presentano i principali passaggi del processo di impulso europeo che riguarda le politiche di istruzione, sociali e del lavoro dei Paesi UE, evidenziando come la spinta europea verso la partecipazione proceda di pari passo con il richiamo allo sviluppo di competenze adeguate a fronteggiare i mutamenti sociali in atto. Tuttavia, la natura ambigua e composita sia della partecipazione sia delle competenze sembra sfuggire ai tentativi di classificazione messi in atto nel tempo. Nella parte conclusiva il capitolo presenta alcuni presupposti inerenti la partecipazione e le competenze come temi fondanti del dibattito in corso.

Nella seconda parte del volume, dedicata, come anticipato, a quanto emerge dalle interviste, ciascun capitolo focalizza l’analisi su una tipologia di intervistato.

Nel capitolo quattro Elena Allegri approfondisce specificamente il tema delle competenze considerate fondamentali dai professionisti responsabili di settori/ aree di intervento. Dalle interviste, emerge una loro rappresentazione delle competenze che si estende sia a quelle tecnico- professionali, che a quelle strategiche e a quelle trasversali. In particolare, significativa risulta l'attenzione posta alle competenze trasversali per lo sviluppo del lavoro sociale di comunità e delle pratiche partecipative. Se sono fondamentali l'analisi del territorio e la capacità di progettare e di valutare i singoli progetti, fondamentale risulta anche la comunicazione, l'ascolto e la cura dei processi informativi.

Le rappresentazioni che dirigenti e funzionari mettono in campo in tema di competenze e partecipazione sono invece affrontati da Lavina Bifulco che, nel quinto capitolo, evidenzia come la pluralità di posizioni si coaguli in alcuni *frames* principali, incentrati sulle relazioni, le informazioni e l'organizzazione. In questo senso le competenze sono spinte a sviluppare principalmente la dimensione relazionale e comunicativa. Il modo stesso di intendere la competenza manifesta la centralità rivestita dalle cosiddette competenze di secondo livello o metacompetenze che, oltre a essere trasversali, hanno una marcata componente relazionale. Questo riguarda sia i funzionari/dirigenti sia gli operatori sociali che ricoprono posizioni di vertice e di coordinamento.

Vanna Riva focalizza, nel sesto capitolo, le competenze utili ai processi partecipativi nella elaborazione dei piani di zona dal punto di vista di esponenti del terzo settore e dell'associazionismo. Dall'analisi delle interviste emerge con chiarezza il fatto che questi soggetti attribuiscono rilevanza, seppur in modi differenti, alle competenze tecniche, strategiche e relazionali per lo sviluppo dei processi partecipativi. In particolare, l'associazionismo dà un rilievo fondamentale alle competenze relazionali; mentre il terzo settore, pur riconoscendo l'importanza degli aspetti relazionali, sottolinea la necessità di possedere competenze tecniche specifiche da applicare in modo strategico. Nello stesso tempo, si evidenzia come venga generalmente attribuito poco valore alle competenze organizzative e si ipotizza che tale sottovalutazione possa essere interpretata come un effetto della propensione, caratteristica dell'azione volontaria, a focalizzare in modo prevalente, nella dimensione dell'intervento, la singola persona e gli aspetti più individuali.

L'analisi delle rappresentazioni dei politici, illustrata da Lavinia Bifulco e Carla Facchini nel capitolo sette, mette in luce la centralità attribuita a tre aspetti in particolare: la multidimensionalità, l'expertise tecnica, le competenze tacite, non formalizzate, di cui dispongono le collettività locali. Il capitolo conferma la piegatura verso profili "tecnici" della figura dei politici loca-

li (specie di quelli con responsabilità di settori specifici): tendenza, questa, già rilevata da altre indagini sulle politiche socio-assistenziali italiane.

Il volume si chiude con il capitolo di Sergio Tramma che affronta il tema delle competenze informali per la partecipazione facendo riferimento a quell'insieme di esperienze educative che, pur in assenza di formalizzazione e intenzionalità, consentono ai soggetti individuali o collettivi di diventare competenti *in o per* qualcosa. Le considerazioni sviluppate fanno riferimento a due fuochi argomentativi principali: l'apprendimento delle competenze avviene nel corso di tutta la vita, in molteplici esperienze relazionali e organizzative, e non soltanto in quelle formative e professionali; le competenze acquisite o acquisibili dai soggetti non sono solo quelle che si inseriscono armonicamente nelle intenzioni e nelle normative che nei piani di zona si collocano e dai piani di zona scaturiscono, bensì sono anche le competenze meno virtuose, che tali rimangono, pur se stigmatizzate.

4. Lo sfondo generale dell'implementazione

Come suggeriscono anche le brevi note sui capitoli presenti nel volume, la doppia sfida con cui si confrontano i Piani di zona si configura come ardua ma non impossibile, nonostante le severe restrizioni cui oggi sono sottoposti i bilanci pubblici. La ricerca di cui dà conto il volume illumina inoltre alcune possibilità che chiamano in causa direttamente il livello quotidiano del sapere e del saper fare partecipazione e, più in generale, innovazione.

D'altro canto, dalla ricerca emergono anche indicazioni significative sulle criticità da considerare e da affrontare per provare a dare respiro e corpo a dinamiche sociali ancora fragili.

Prima di entrare nel merito, è però opportuno delineare lo sfondo in cui queste pratiche prendono vita, vale a dire l'innovazione sociale e istituzionale che scandisce l'implementazione dei Piani, a volte con maggiore continuità, a volte in modo rapsodico¹⁰. Le specifiche modalità con cui i PdZ sono stati implementati disegnano, infatti, il contesto in cui concretamente agiscono i diversi soggetti coinvolti e prefigurano tendenzialmente le loro modalità operative e quindi le competenze ad essi necessarie.

Anche se in modo sintetico, occorre, infatti, evidenziare che:

¹⁰ L'analisi che segue è basata, oltre che sulle interviste, sulle schede di lettura approntate per ciascun Piano di zona.