

***Alma Mater Studiorum – Università di Bologna***

**DOTTORATO DI RICERCA IN**

**14/C – SOCIOLOGIA**

**Ciclo XXVIII**

**Settore Concorsuale di afferenza: 14/C1 – SOCIOLOGIA GENERALE, GIURIDICA E POLITICA**

**Settore Scientifico disciplinare: SPS/07 - SOCIOLOGIA GENERALE  
(Politiche sociali, della famiglia e della socializzazione)**

**TITOLO TESI**

**LA VALUTAZIONE DI MODELLI E SPERIMENTAZIONI  
DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA  
SOCIALE E SOCIO-SANITARIA**

Presentata da: Fausta Martino

**Coordinatore Dottorato**

**Prof. Riccardo Prandini**

**Relatore**

**Prof. Leonardo Altieri**

Esame finale anno 2016

## INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>p. 8</b>
<b>1. VERSO UN WELFARE NUOVO: IL WELFARE GENERATIVO DI COMUNITA'</b>	<b>p. 12</b>
<b>1.1 I sistemi di welfare tradizionalmente intesi</b>	<b>p. 12</b>
<b>1.2 I servizi sociali e socio-sanitari</b>	<b>p. 15</b>
<b>1.3 La società contemporanea: dalla modernità al post moderno</b>	<b>p. 19</b>
<b>1.4 Il fallimento dei sistemi di welfare tradizionalmente intesi</b>	<b>p. 22</b>
<b>1.5 Verso un nuovo welfare generativo</b>	<b>p. 24</b>
<b>1.6 Welfare di Comunità: ma quale comunità?</b>	<b>p. 26</b>
<b>2. GOVERNANCE E PROCESSI PARTECIPATIVI: SIGNIFICATI, METODI E STRUMENTI PER GENERARE NUOVA FIDUCIA NELLA CITTADINANZA</b>	<b>p. 28</b>
<b>2.1 Democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa</b>	<b>p. 28</b>
<b>2.2 Il bisogno di partecipare: dall'insufficienza della rendicontazione ai processi partecipativi</b>	<b>p. 30</b>
<b>2.3 Lo sperimentalismo nella governance secondo Sabel</b>	<b>p. 32</b>
2.3.1 Trasformazioni transnazionali: l'ergere dello Sperimentalismo nella Governance	p. 32
2.3.2 Governance sperimentalista in azione	p. 34
<b>2.4 Democrazia deliberativa e approccio partecipativo</b>	<b>p. 36</b>
<b>2.5 Gli strumenti per la facilitazione dei processi partecipativi</b>	<b>p. 41</b>
2.5.1 Le tecniche e gli strumenti	p. 41
2.5.1.1 Il metodo GOPP – Goal Oriented Project Planning e il PCM – Project Cycle Management	p. 44
2.5.1.2 Il Metaplan	p. 45
2.5.1.3 Il focus group	p. 45
2.5.1.4 L'Open Space Technology	p. 47
2.5.1.5 L' EASW – European Awareness Scenario Workshop	p. 47
2.5.1.6 L' Appreciative Inquiry	p. 48
2.5.1.7 Il teatro do Oprimido	p. 49
2.5.1.8 La camminata di quartiere	p. 50
2.5.2 Gli strumenti on line	p. 50
2.5.2.1 CAWI	p. 52
2.5.2.2 Concept mapping nel web	p. 53
2.5.2.3 Twitter	p. 54
2.5.2.4 Focus groups online	p. 54
<b>2.6 i processi partecipativi online</b>	<b>p. 55</b>
<b>2.7 Le principali esperienze partecipative nel mondo: il bilancio partecipato di Porto Alegre e il movimento dei Machizukuri in Giappone</b>	<b>p. 58</b>
2.7.1 L'esperienza di Porto Alegre	p. 58
2.7.2 Il Machizukuri in Giappone	p. 60
<b>2.8 I benefici dei processi partecipativi</b>	<b>p. 61</b>
<b>3. LA VALUTAZIONE</b>	<b>p. 64</b>
<b>3.1 Il senso della valutazione</b>	<b>p. 64</b>
<b>3.2 L'oggettività relativa: i valori nella pratica valutativa</b>	<b>p. 67</b>
<b>3.3 L'evoluzione della pratica valutativa: tra ieri e oggi</b>	<b>p. 72</b>
<b>3.4 Definire la valutazione, aspetti metodologici e tecnici per un'evoluzione del metodo</b>	<b>p. 75</b>
<b>3.5 Valutazione e partecipazione</b>	<b>p. 90</b>
<b>CAP 4. IL QUADRO SUI SERVIZI SOCIALI E LO STATO DELL'ARTE DEL WELFARE SOCIO-SANITARIO ATTUALE IN ITALIA</b>	<b>p. 92</b>

<b>4.1 Dal centralismo sociale al federalismo solidale</b>	<b>p. 92</b>
4.1.1 Il sistema dei servizi tra poteri, collaborazioni e conflitti di interesse	p. 92
4.1.2 Sussidiarietà e terzo settore: l'approccio tripolare	p. 93
4.1.3 Terzo settore e partecipazione	p. 96
4.1.4 Il decentramento amministrativo	p. 99
4.1.5 I Rapporti fra enti locali ed i soggetti del terzo settore	p.100
<b>4.2 Gli strumenti per il funzionamento del sistema integrato delle prestazioni e dei servizi</b>	<b>p.101</b>
4.2.1 Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali	p.101
4.2.1.1 Livelli essenziali delle prestazioni	p.102
4.2.2 Piano sociale regionale	p.103
<b>4.3 Il piano di zona</b>	<b>p.104</b>
4.3.1 L'evoluzione legislativa, in Italia, dei piani di zona. Dalle leggi degli anni 70 alla legge 328 del 2000	p.107
4.3.2 La costruzione, gestione e valutazione dei piani di zona	p.110
4.3.4 I tecnici del piano di zona	p.113
4.3.5 Il coinvolgimento degli stakeholders nel piano di zona	p.114
<b>5. L'ESPERIENZA PARTECIPATIVA IN EUROPA</b>	<b>p.117</b>
<b>5.1 Introduzione</b>	<b>p.117</b>
<b>5.2 Premessa</b>	<b>p.117</b>
<b>5.4 Un modello di competenze</b>	<b>p.118</b>
<b>5.3 Fattori socio-economici che hanno portato alla organizzazione del Welfare State in Europa</b>	<b>p.119</b>
<b>5.5 Le sfide progettuali</b>	<b>p.120</b>
<b>5.6 Le parole chiave utilizzate nel progetto Change</b>	<b>p.122</b>
<b>5.7 Innovazioni sociali nella pubblica amministrazione</b>	<b>p.124</b>
<b>5.8 Incoraggiamento all' innovazione sociale</b>	<b>p.127</b>
<b>5.9 Conclusioni</b>	<b>p.133</b>
<b>6. IL PERCORSO COMMUNITY LAB PER LA PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA. METODOLOGIA PER CAMBIAMENTI ED INNOVAZIONE DI PROCESSI COMPLESSI</b>	<b>p.134</b>
<b>6.1 Il contesto</b>	<b>p.134</b>
<b>6.2 Il metodo Community Lab</b>	<b>p.135</b>
<b>6.3 Attività realizzate ed attualmente in corso a livello regionale</b>	<b>p.136</b>
<b>6.4 Le linee guida</b>	<b>p.139</b>
6.4.1 Introduzione	p.139
6.4.2 La sperimentazione	p.141
6.4.3 L'oggetto di lavoro. Come "nominare" i tavoli nella prospettiva dello sperimentalismo?	p.144
6.4.4 . La cura dei processi come "lavorano" i tavoli?	p.146
6.4.5 La manutenzione del processo curare i tavoli e i gruppi attivati	p.150
<b>6.5 Le figure della facilitazione</b>	<b>p.152</b>
<b>6.6 Il "community lab" in sintesi</b>	<b>p.152</b>
<b>7. LA VALUTAZIONE DEI CASI DEL COMMUNITY LAB</b>	<b>p.154</b>
<b>7.1 Introduzione</b>	<b>p.154</b>
<b>7.2 Il sistema di valutazione del Community lab</b>	<b>p.156</b>
<b>7.3 Il processo di valutazione</b>	<b>p.160</b>
<b>7.4 I casi</b>	<b>p.163</b>
7.4.1 Comacchio: "Il lavoro e la sofferenza delle donne"	p.164
7.4.2 Ravenna: Il bilancio di genere partecipato	p.166
7.4.3 Lugo: Bassa Romagna 2020	p.166
7.4.4 Faenza: Rigenerare il sociale, rimodulazione welfare locale	p.167

7.4.5 Cervia: Costituzione tavolo processo sul welfare dell'aggancio	p.169
7.4.6 Sorbolo: Dal progetto mobilità dolce ai tavoli per la salute e il benessere	p.170
7.4.7 Val d'Enza: linee guida sulla povertà	p.171
7.4.8 Unione bassa Reggiana: Plurima, scambio di abiti cose saperi tempo	p.173
7.4.9 Reggio Emilia: Percorsi per riprogettare il welfare in modo partecipato	p.174
7.4.10 Pavullo: laboratorio per la partecipazione e la progettazione partecipata tra enti e volontariato	p.175
7.4.11 Bologna – quartieri Borgo, Reno, San Vitale: lavorare con la comunità per la comunità	p.177
7.4.12 Casalecchio: laboratori comunitari del welfare reale	p.178
7.4.13 Ferrara: dalla fondazione di partecipazione alla partecipazione per il bene pubblico	p.179
7.4.14 Carpi, Unione terre d'argine: contrasto alle nuove povertà e all'esclusione sociale	p.180
7.4.15 Unione terre di castelli, distretto di Vignola: Verso la programmazione 2017 come nominare i tavoli	p.181
7.4.16 Castelfranco: Centro sanitario e socio aggregativo “I Saggi”	p.181
7.4.17 Castelfranco: tempo libero: progettare attività per qualificare il tempo libero delle persone fragili	p.182
7.4.18 Forlì. Da tavolo a processo, da target a bisogni	p.183
<b>8. LA SINERGIA DELLA PARTNERSHIP ALL'INTERNO DEI CASI “COMMUNITY LAB”</b>	<b>p.185</b>
<b>8.1 Introduzione</b>	<b>p.185</b>
<b>8.2 La sinergia della partnership: il costrutto di riferimento</b>	<b>p.186</b>
<b>8.3 Lo strumento di rilevazione: ”The Partnership Self-Assessment Tool”</b>	<b>p.188</b>
<b>8.4 La metodologia dell'indagine condotta sui casi “Community Lab”</b>	<b>p.191</b>
<b>8.5 Piano di elaborazione</b>	<b>p.193</b>
<b>8.6 I risultati</b>	<b>p.193</b>
<b>8.7 Il Campione</b>	<b>p.195</b>
<b>8.8 Verifica della proprietà psicometriche del questionario</b>	<b>p.195</b>
8.8.1 Validità di costrutto (Validity)	p.195
8.8.2 Attendibilità (Reliability)	p.196
<b>8.9 La valutazione della sinergia della partnership e dei fattori che ne influenzano il funzionamento</b>	<b>p.197</b>
8.9.1 La sinergia della partnership	p.199
8.9.2 La leadership	p.201
8.9.3 L'efficienza	p.203
8.9.4 Coinvolgimento partner di progetto	p.204
8.9.5 Relazionarsi con la comunità	p.206
8.9.6 Qualità dell'amministrazione e della gestione	p.207
8.9.7 Le risorse non finanziarie	p.209
8.9.8 Le risorse finanziarie	p.211
<b>8.10 Il punto di vista degli intervistati sulla loro partecipazione al gruppo di lavoro</b>	<b>p.212</b>
8.10.1 Come vedono il processo decisionale	p.213
8.10.2 Come vedono i benefici e gli svantaggi della partecipazione	p.214
8.10.3 Quanto sono soddisfatti della loro partecipazione al gruppo	p.216
<b>8.11 Il modello teorico di partenza applicato ai casi sperimentali Community lab</b>	<b>p.217</b>
<b>9. LA VALUTAZIONE DEL CO.MMUNITY LAB: LE CONCLUSIONI</b>	<b>p.220</b>
<b>9.1 Valutare i processi di programmazione locale partecipata</b>	<b>p.220</b>
<b>9.2 La valutazione dei casi: similitudini e differenze</b>	<b>p.230</b>
<b>9.3 Conclusioni</b>	<b>p.237</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>p.244</b>

## INTRODUZIONE

Il progetto di tesi dottorale era nato con lo scopo di valutare il welfare locale. Successivamente, dopo un'attenta riflessione e una prima disamina delle limitate esperienze di valutazione di welfare locale, sono stata indotta a riformulare l'oggetto di indagine. Non erano chiari, inoltre, alcuni punti ad esempio come definire il "welfare locale", con quale accezione intendere il termine "valutazione" e il tipo di indagine da andare a proporre.

Il cambio del titolo, da "la valutazione partecipata del welfare locale" a "la valutazione di modelli e sperimentazioni di progettazione partecipata sociale e socio-sanitaria", è maturato dopo l'esperienza del primo anno di dottorato, dopo, quindi, le prime ricerche bibliografiche, le prime riflessioni con il tutor: prof. Altieri, l'incontro con il prof. Castrignanò e l'iniziale studio di casi.

Di fatto il tema ha subito una variazione o meglio una precisazione: l'ipotesi iniziale di valutare il Welfare locale è risultata particolarmente complessa, forse non più originale e lasciava adito a forti critiche data l'astrazione del tema.

Il Welfare oggi fatica a rispondere ai mutamenti sociali evidenti come: l'allontanamento della cittadinanza dalle istituzioni (sfiducia), l'iper tecnicizzazione delle relazioni di aiuto, la frammentazione e la burocratizzazione delle istituzioni, l'aumento della precarietà lavorativa diffusa e della non autosufficienza nel ceto medio.

Inoltre è bene premettere che, come sostiene Kazepov (2009), la dimensione locale è stata sempre sottovalutata dagli studi di politiche sociali e inoltre le trasformazioni socio-economiche, la ristrutturazione industriale, la disoccupazione strutturale e la regolazione legislativa hanno minato la base del funzionamento delle istituzioni di welfare nazionali, modificando le modalità con cui si è alimentato lo sviluppo delle politiche sociali. Secondo l'autore, i processi legislativi e i repentini cambiamenti demografici ed istituzionali hanno portato ad una trasformazione territoriale dello stato sociale permettendo una diversificazione a carattere regionale delle politiche sociali e socio-sanitarie. Oggi, a sei anni dalla pubblicazione del testo di Kazepov e alla luce dei cambiamenti della programmazione sociale in diversi territori (vedi Bertin 2009), ma anche alla luce delle nuove, ma ridotte, funzioni che dovranno assumere le province, probabilmente è corretto parlare di "area" (intendendo per area l'unità ecologica dove la programmazione sociale incide) piuttosto che di regioni.

Le trasformazioni territoriali dello Stato sono state rese necessarie anche a causa del vecchio modello centralistico che non più permetteva una risposta adeguata ai bisogni di una determinata popolazione.

Riprendendo Bauman (2012) è possibile affermare che tutto è più fluido: le identità, le relazioni, i contesti, i gruppi di riferimento, con relativi vantaggi e svantaggi. Ad oggi vengono segnalati i

propri disagi ed il confronto non avviene per “fare politica”, prendendosi responsabilità, ci si sofferma nelle situazioni e nelle relazioni [Manghi 2005].

In sintesi, in questi ultimi anni siamo entrati in quella che oggi definiamo crisi economica, anche se siamo di fronte ad una parallela crisi sociale e relazionale. Luhmann, nella sua opera *Sistemi sociali. Fondamenti di un teoria generale* (2001), ha impostato un ragionamento di analisi strettamente collegato all’idea di sistema e di equilibri, più o meno stabili. La propensione all’entropia negativa ha dato una potente spinta alla constatazione di una flessibilità e complessità sociale che superano sempre più velocemente le descrizioni struttural-funzionaliste della società. Infatti i sistemi sono sempre più dinamici, differenziati e flessibili, sempre meno schematici e meccanici e i soggetti non solo si esprimono con identità rigidamente predefinite, ma si muovono in un contesto di costruzione di identità a seconda della situazione in cui vivono [Scanagatta 2009].

Riprendendo inoltre il documento sugli *Scenari futuri (2020) del settore sociale e socio-sanitario nella crisi del welfare: quali logiche di programmazione e quali modelli di servizio nelle aree vaste* dell’Università Bocconi (2014), si evincono i cambiamenti di cui sopra e la difficoltà da parte dei servizi sociali tradizionali ad occuparsi dei nuovi “temi” del welfare. La disoccupazione, il fenomeno dei neet, le nuove povertà (o meglio i nuovi poveri), la conciliazione vita-lavoro, i silver age, la “mobilità” familiare, ecc.. sono tutti temi centrali per le politiche di welfare, ma che faticano ad entrare nella programmazione ordinaria. Prevalgono ancora le lotte sindacali all’interno dei tavoli dei piani di zona, sul numero di posti in ricovero di sollievo o piuttosto il numero di posti protetti in strutture. Di fatto i bisogni “tradizionali” aumentano e nascono contemporaneamente nuovi bisogni, le risorse economiche diminuiscono e il settore sociale deve necessariamente mettersi in discussione per offrire un’opportunità di cambiamento.

Fino ad oggi infatti i servizi sociali hanno offerto interventi e prestazioni di tipo riparatorio, con la frammentazione della domanda e di conseguenza l’individualizzazione dell’offerta. Un esempio per tutti il caso delle badanti o meglio dette assistenti familiari, in cui la soluzione individuale isola anziani, famiglie e lavoratrici e aumenta il diradamento dei legami sociali generando sacche di esclusione sociale, isolando la fragilità e aumentando la percezione del bisogno. Inoltre il servizio sociale rispetto a quello sanitario, ma anche scolastico, non ha sviluppato una logica universalistica né ha mai adottato un principio di redistribuzione.

L’obiettivo della scrivente è sempre stato quello di svolgere una ricerca esplorativa di studio di casi, avendo come livello di indagine il micro (l’esperienza di attivazione di processi partecipativi nell’ambito dei servizi sociali e sociosanitari in unità ecologiche e non necessariamente in unità amministrative), sono state apportate delle modifiche al disegno della ricerca, mantenendo come obiettivo finale del presente lavoro la messa a sistema di buone prassi partecipative attraverso la valutazione delle stesse. Inoltre, la costante collaborazione con l’Agenzia sociale e sanitaria della

regione Emilia Romagna mi ha permesso di intrecciare il lavoro di ricerca con la valutazione dei casi del community lab, metodo per avviare processi innovati nei piani di zona e nella programmazione del welfare locale.

Il metodo chiamato “Community Lab” consiste appunto in un’analisi partecipata di contesti locali e di concreti casi di conflitto sociale e\o di sofferenza sociale in cui la risposta al problema è stata prodotta in modo partecipativo (coinvolgendo i cittadini e non solo i tecnici e i politici). In tal senso, il Community Lab è un metodo formativo che prevede la produzione di conoscenza attraverso l’azione con la comunità (“come siamo davvero oggi, di cosa siamo capaci?”) a partire dall’analisi di forme sperimentali del lavoro sociale che pure vi sono, a partire dall’attenzione forte alle dimensioni quotidiane del lavoro sociale (“quali sono i luoghi, i processi, le modalità relazionali che producono agio negli operatori e allargano la partecipazione tra gli utenti?”).

Nel caso specifico della sperimentazione attuata dal 2012 al 2014, il Community Lab è consistito in un sistema di attivazione, sostegno e accompagnamento di sperimentazioni per l’innovazione del welfare in modo partecipato in grado di garantire livelli adeguati di servizi nelle nuove condizioni perturbate che la nostra società sta attraversando. Elementi che saranno descritti nel primo capitolo di questo elaborato.

Il C Lab ha accompagnato:

- lo sviluppo (a volte a il consolidamento) di alcuni servizi innovativi;
- il ripensamento (a volte radicale) dei sistemi di governance di progettazione zonale;
- la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione tra istituzioni e società civile;
- la trasformazione delle istituzioni nel loro rapporto con la società civile.

L’approccio utilizzato ha tra i principali riferimenti teorici gli studi dello “sperimentalismo democratico” di Sabel, studioso di governance locale e di democrazia deliberativa.

Secondo l’autore infatti, laddove il potere è decentralizzato, per consentire ai cittadini e altri attori di utilizzare la loro “conoscenza locale”, è possibile adattare soluzioni alle situazioni. Questa modalità operativa permette anche di aumentare l’efficienza della pubblica amministrazione, favorendo l’apprendimento reciproco tra i suoi componenti e accrescendo la responsabilità dei cittadini e delle P.A. attraverso la partecipazione degli abitanti alle decisioni che li riguardano [Dorf, Sabel 1998].

L’idea di fondo è quella di partire dal quadro teorico, che vede una profonda trasformazione della società contemporanea (moderna o post- moderna che la si voglia intendere), delle architetture istituzionali, delle politiche sociali, dell’inquadramento territoriale della comunità (taglia della comunità: verso le unioni dei comuni), di passare poi per lo studio di casi, osservando processi locali di partecipazione sui temi del sociale e del socio-sanitario, per arrivare a delle generalizzazioni di buone prassi.

Sempre dal punto di vista teorico si terranno in evidenza gli approcci alla partecipazione di: Gallino, Arnstain, Rifkin, Sclavi, Guidi, Altieri e Luigi Bobbio al fine di valutare la partecipazione anche alla luce di quanto quest'ultima sia sostanziale o puramente strumentale.

## 1. VERSO UN WELFARE NUOVO: IL WELFARE GENERATIVO DI COMUNITA'

### 1.1 I sistemi di welfare tradizionalmente intesi

«I sistemi di welfare sono composti da programmi pubblici attraverso i quali lo stato persegue l'obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini, e in particolare di fornire protezione sociale ad alcune categorie di cittadini a rischio, quali i meno abbienti, gli infermi, i disabili, i disoccupati, gli anziani» [Galasso 2012]. Il soggetto che deve provvedere a questa forma di tutela è solitamente individuato nello Stato. Semplicisticamente, nell'immaginario collettivo, si immagina che il pagamento delle tasse e dei contributi possa coprire le spese per coloro che sono a rischio o considerati fragili.

In realtà il welfare, come vedremo oltre, non è più circoscrivibile alla tutela della salute e al contrasto della povertà. Oggi, parlare di “politiche di welfare” significa, sempre più, integrare e integrarsi con altre politiche. Dal punto di vista accademico, invece, solitamente, sin dalle prime teorizzazioni, si individuano diversi tipi di soggetti erogatori: lo Stato appunto, il libero mercato, le famiglie e/o i singoli individui, fino ad altri attori sociali di tipo associativo.

I servizi e gli interventi offerti dai sistemi di welfare sono molteplici e si distinguono in: trasferimenti monetari di vario genere, politiche attive del mercato del lavoro, pensioni; cura di malattie; le politiche familiari, come ad esempio l'accesso agli asili nido, periodi di maternità e paternità; l'edilizia pubblica; ecc.

Dal punto di vista storico-evolutivo la nascita del Welfare state può essere fatta risalire al 1601 con la *Poor law* della regina Elisabetta. Nella fase antecedente il 600 (società feudale), i ceti sono disposti in rigide gerarchie di status e l'assistenza ai poveri e agli indigenti si basa su una cerchia ristretta locale: vicinato, villaggio, e parrocchie. Questo intervento ridotto attribuiva alle parrocchie il compito di gestire l'assistenza a poveri, orfani, vedove. Gli interventi non erano preventivi, avevano carattere di risoluzione di un problema non finalizzato ad una “crescita rivolta all'indipendenza” degli individui, ma con l'obiettivo di alleviare la povertà nelle città borghesi dell'Inghilterra [Rei 2004]. Fino a tutto il 1800 il Welfare è possibile tradurlo come lotta alla povertà, tipico del mondo inglese [Swift 1729; riforma di legge dei poveri 1834]. Nel lavoro di Marshall (1949) “*Citizenship and social class*” il sociologo inglese traccia la storia dei diritti civili, politici e sociali, questi ultimi intesi come relativi ad un minimo di sicurezza economica e alla fruizione di standard di vita civile, attraverso l'offerta pubblica generalizzata di servizi (educazione, sanità, assistenza) [Mezzadra 2002:43].

Per poter delineare un quadro storico del Welfare bisogna necessariamente risalire alla nascita degli

Stati. È bene anticipare che mentre la nascita del Welfare è da far risalire alle questioni riguardanti la povertà, la sua diffusione e il suo cambiamento si registrano nel periodo delle grandi guerre mondiali nel diffondersi del bisogno di sicurezza [Rei 2004]. La fase di formazione degli stati sociali attualmente presenti in Europa si colloca nel periodo 1880-1920, quando emergono due distinti “modelli di copertura”, l’uno di impianto universalistico o verticale (di chiaro riferimento a Beveridge) e l’altro di impianto occupazionale orizzontale (di chiaro riferimento a Bismarck)» [Ferrera 1993]. La copertura verticale assegna allo stato il compito di assicurare la coesione sociale nel quadro nazionale. Essa promuove nei paesi scandinavi le prime politiche pubbliche di assicurazione nazionale obbligatoria, a vantaggio dei contadini poveri. Nell’Europa continentale industrializzata prevale invece la tutela per “blocchi orizzontali” (ossia per categorie di lavoratori) che introduce le assicurazioni obbligatorie verso le principali situazioni di rischio industriale e favorisce il contenimento dei conflitti sociali del lavoro [Rei 2004].

Il secondo dopoguerra (1950-1980) segna la fase di massima espansione dello stato sociale europeo e un’ulteriore differenziazione nei modelli. Molti hanno tentato una classificazione del Welfare. A questo proposito si riportano le principali classificazioni proposte da Titmuss, Esping Andersen e Leibfried anche se questi autori hanno centrato la loro classificazione all’interno dei sistemi culturali occidentali.

Titmuss ipotizza una prima classificazione in base alle modalità dell’intervento statale, distinguendo:

- un modello residuale, in cui l’intervento statale compare solo quando famiglie e mercato falliscono nel rispondere a bisogni sociali;
- un modello remunerativo, in cui l’intervento statale subentra per remunerare l’impegno professionale;
- un modello istituzionale-redistributivo, in cui l’intervento pubblico risponde ai bisogni sulla base del principio universalistico [Titmuss 1974].

Esping Andersen nel 1990 introduce il concetto di “regime di Welfare” intendendo le modalità con cui Stato, mercato e famiglie sono attivi nella produzione di servizi di welfare. L’autore studia il concetto di demercificazione (già introdotto da Polanyi nel 1944 e ripreso da Offe nel 1972) criticando il concetto per cui gli individui, soprattutto le donne, e il loro stato di benessere siano mercificati. L’autore distingue i diversi modelli in base alle variabili: vecchiaia, disoccupazione, famiglia. Egli individua:

- regimi liberali, con un basso grado di demercificazione, con risposte a bisogni di welfare residuali e con impostazioni chiaramente mercantili;
- regimi conservatori corporativi, in cui il welfare è legato al mercato del lavoro e centrato sul ruolo della famiglia;

- regimi socialdemocratici, in cui l'intervento pubblico si pone in sostituzione sia al mercato che alla famiglia in una logica universalistica [Gøsta Esping-Andersen 1999].

Un'ulteriore distinzione è stata effettuata da Leibfried che utilizza le variabili: assicurazioni sociali, povertà e reddito minimo [Leibfried 1992]. Come emerge da questa breve riflessione, il Welfare assume caratteri diversi e viene interpretato come interventista o residuale a seconda delle variabili che si intendono studiare. Ciò che è evidente è che «il principale problema dello stato sociale è quello di non riuscire ad andare fisiologicamente oltre un certo limite nella costruzione di una società decente, dove con questo termine si intende una società i cui membri ricevono, non servizi in termini meramente universalistici, ma prestazioni intrinsecamente umane, relazionali e quindi da commisurare sulla base delle esigenze individuali e sulle identità specifiche dei gruppi sociali. Quando le prestazioni richieste assumono caratteristiche di relazionalità, infatti, lo stato sociale risulta schiacciato dall'obbligo statutario di appianare le differenze tra gruppi sociali e quanto viene astrattamente considerato come il benessere di un immaginario cittadino medio non è offerto, ma letteralmente imposto ai cittadini in un modo che risulta sostanzialmente incurante delle esigenze realmente espresse» [Fazzi 1998: 16; Margalit 1996].

«L'analisi dei sistemi di welfare attualmente esistenti presenta tratti di globalizzazione di alcuni modelli, ma anche una grande varietà nelle modalità nelle quali il welfare è interpretato e attuato nei diversi contesti statuali. Le differenze principali non sono necessariamente solo quelle tra i paesi sviluppati e i paesi a più basso reddito, ma anche quelle tra gli stessi paesi sviluppati, e riguardano tanto l'entità della spesa per il welfare quanto le modalità tramite le quali questa viene erogata» [Galasso 2012]. Inoltre anche all'interno dello stesso Stato ci sono delle differenze sostanziali tra regioni e regioni e tra città e città. Il tema della comunità, invece, il più delle volte, viene emarginato.

Rispetto alle politiche attive del lavoro è possibile distinguere almeno tre tipi di sistemi di welfare.

- I sistemi di welfare socialdemocratici, che solitamente tendono a garantire un elevato livello di assicurazione sociale attraverso l'utilizzo combinato di diversi programmi. Per esempio, i rischi legati al mercato del lavoro sono assicurati attraverso un basso livello di regolamentazione, ma un'elevata spesa sociale. In Danimarca, per es., il modello di flexsecurity, seppure individua poche rigidità all'interno del mercato del lavoro, in modo diametralmente opposto prevede sussidi di disoccupazione alti in concomitanza a politiche attive del lavoro che consentono la riqualificazione dei disoccupati;
- Il welfare state corporativo, presente in Francia, Germania, Austria e Belgio, si connota per la sua somiglianza al modello socialdemocratico, anche se offre maggiore protezione sul mercato del lavoro;
- Nei paesi con un welfare state familiare, come Spagna, Portogallo e Grecia, e in parte anche in

Italia, a differenza dei due appena presentati, si connota per avere un mercato del lavoro fortemente strutturato, ma una spesa sociale praticamente nulla. In Italia ad esempio si parla di reddito minimo di inserimento da decenni ma nessun governo, nonostante una crisi lavorativa imperante, è mai riuscito ad introdurlo [Galasso 2012].

Questo modello di welfare favorisce gli anziani e i lavoratori con contratto a tempo indeterminato, trascurando altri target quali giovani e donne, target che in questi anni acquisiscono sempre meno attenzioni nonostante un forte bisogno sociale (si pensi al fenomeno dei neet).

## **1.2 I servizi sociali e socio-sanitari**

Ancora oggi viene messa in discussione chi sia l'attore principale in campo di servizi sociali e socio-sanitari: se lo Stato, le Regioni, i Comuni, il terzo settore o, in senso più ampio e nebuloso, la comunità. In questo lavoro è bene premettere che si adotterà una lettura multistakeholder e multilevel [Bertin 1996] proprio per evitare un'eccessiva semplificazione che faccia uscire fuori dalla concretezza dell'agire quotidiano. Questo approccio permette di prendere in considerazione una molteplicità di attori in gioco, tutti necessariamente importanti ed inoltre permette di scomporre i concetti generali in dimensioni indipendenti, ma integrate in un unico modello di analisi attraverso la scomposizione dei concetti in elementi osservabili, in modo tale da arrivare a definire delle regole condivise di giudizio delle informazioni raccolte, utili per la fase valutativa.

Dal punto di vista legislativo, dalla legge 112/98 alla 328/2000 e alla riforma del titolo V della Costituzione emerge come l'obiettivo del legislatore sia quello di decentralizzare il Welfare a livello locale, dando alle Regioni il ruolo di finanziatore e controllore e ai Comuni il ruolo di programmatore, organizzatore e in parte di erogatore con il contributo del terzo settore e, talvolta, del libero mercato.

La definizione dei servizi sociali può assumere diverse prospettive e può essere letto sotto diversi punti di vista. Anche alla luce del decentramento amministrativo e della modifica del titolo V della Costituzione, ogni regione nel panorama italiano ne ha una visione diversa. La mancanza di una precisa definizione dei LIVEAS a livello normativo e il fatto che la legge 328 attribuisca ai Comuni la titolarità "delle funzioni amministrative degli interventi sociali svolti a livello locale adottando un piano territoriale e partecipano alla programmazione regionale" fa in modo che, anche all'interno delle singole regioni, non sia possibile avere una visione unitaria del Welfare. Diverse ricerche hanno infatti differenziato il Welfare italiano in più modelli, classificandoli in base a diverse variabili prese in esame, come ad esempio la gestione dei servizi, i livelli di governance, ecc [Cfr.

Bertin 2009].

Il rapporto con la politica è determinante; infatti attraverso la pianificazione di tali servizi «emerge l'esistenza di una vasta area di connessione che si apre fra ciò che la politica persegue e ciò che viene implementato: fra politica sociale e l'attività concreta dell'amministrazione esiste uno spazio teorico ed empirico, tutto da definire nei suoi aspetti giuridici e amministrativi, in cui trovano verifica i processi e le dinamiche programmatiche nonché gli esiti della loro valutazione» [Mari 2012 : 12].

In questo lavoro si è ritenuto improprio parlare di utenti in ambito di servizi sociali e socio-sanitari, dal momento che in realtà i destinatari degli interventi sono i cittadini di un determinato territorio. Questa scelta è stata adottata in quanto nell'accezione di utenza verrebbero esclusi tutti i servizi volti alla prevenzione dell'entrata nel circuito assistenziale e non sarebbe compresa l'idea che, in una prospettiva di valutazione dei benefici a livello territoriale, si debba considerare anche il miglioramento della qualità della vita di tutti gli abitanti. Inoltre, avere il cittadino al centro dell'osservazione permette di non escludere quei target, es. i neet<sup>1</sup>, gli stranieri di prima generazione, ecc. che solitamente ignorano i servizi, non ne fanno richiesta e sui quali storicamente non vengono pensati dei servizi. Non limitare il Welfare alla sola utenza dei servizi vuol dire anche rendere i cittadini più consapevoli e attivi; non leggere i servizi sociali e socio-sanitari come rivolti solo alla popolazione che ne fa richiesta, significa, allo stesso modo, rendere gli abitanti di una comunità responsabili di quello che succede nel proprio contesto e considerarli come possibili risorse da mettere in campo per la risoluzione di problemi.

Come premesso, le attività di servizio sociale sono state nel tempo oggetto di una serie di disposizioni [Bortoli 1997]. Dal punto di vista giuridico, dalle disposizioni costituzionali e della legislazione di settore fino agli anni ottanta del secolo scorso è possibile circoscrivere i seguenti principi alla base dei servizi:

- l'ordinamento assicura a tutti una situazione giuridica soggettiva a tutela dei bisogni, che l'ordinamento medesimo valuta come essenziali tale per cui il soddisfacimento degli stessi attraverso prestazioni di utilità viene considerato un diritto della persona;
- a fronte di quella situazione giuridica attiva riconosciuta alla singola persona, l'ordinamento impone ai soggetti esponenziali della collettività il compito di predisporre gli apparati necessari e di svolgere attività corrispondenti al soddisfacimento dei bisogni;
- l'ordinamento non vieta ai privati di svolgere attività rivolte al soddisfacimento di quei bisogni ma, al contrario, ad essi garantisce la libertà di intraprendere quelle attività e ciò sia all'interno, sia all'esterno del sistema pubblico [Ferrari 1986].

---

1 *Not in Education, Employment or Training*. La dicitura indica individui che non stanno ricevendo un'istruzione, non hanno un impiego o altre attività assimilabili.

Il termine “servizi sociali” compare per la prima volta, in ambito legislativo, in Italia nel 1956 nella legge 888, riguardante il diritto penale per i minorenni. “L'ufficio di servizio sociale minorile controlla la condotta del minore e lo aiuta a superare le difficoltà in ordine ad una normale vita sociale, anche mettendosi all'uopo in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita” [art.27 L888/56]. “L'ufficio di servizio sociale cura i rapporti del minore con la famiglia e con gli altri ambienti di vita del medesimo, e dell'opera svolta e dei risultati ottenuti informa periodicamente per iscritto il Tribunale per i minorenni” [art.28 L.888/56].

Un ulteriore passo in avanti si è realizzato grazie alla legge 382 del 1975 «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione» e il Dpr 616 del 1977 di attuazione della legge 382. In queste due leggi di riforma si delinea il trasferimento delle funzioni amministrative, tra cui i servizi sociali, dallo Stato alle Regioni. L'art. 17 del dpr 616 stabilisce che «Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti di cui all'art. 1 nelle materie “polizia locale urbana e rurale”, “beneficenza pubblica”, “assistenza sanitaria ed ospedaliera”, “istruzione artigiana e professionale”, “assistenza scolastica”, “musei e biblioteche di enti locali”, come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna regione». All'art 22 della medesima legge viene precisato che «Le funzioni amministrative relative alla materia “beneficenza pubblica” concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale». L'Art. 23 specifica che nelle funzioni amministrative di cui all'articolo precedente sono comprese le attività relative:

- a) all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto;
- b) all'assistenza post-penitenziaria;
- c) agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile;
- d) agli interventi di protezione speciale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75», cosiddetta legge Merlin “Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui”.

«Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23, sono attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. La regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari. Con il d. lgs. 112 del 1998 “conferimento delle funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti

locali” i servizi sociali trovano una definizione legislativa nel capo II all’art. 128 per “servizi sociali” si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» [art.1 del DM 200/2012]. Gli attori in gioco nei servizi sociali sono Stato, INPS, Regioni Province e Comuni. «Nell'ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni [...] i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province. La legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a:

- i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose;
- i giovani;
- gli anziani;
- la famiglia;
- i portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi;
- i tossicodipendenti e alcooldipendenti;
- gli invalidi civili, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 130 del presente decreto legislativo.

La legge 328/2000 ha l’obiettivo di rifondare efficacemente il sistema di Welfare «richiamandosi in parte al medesimo modello teorico di welfare socio-assistenziale affermatosi negli anni 90 in alcune legislazioni regionali, basato sull’impostazione universalistica ed egualitaria e sulla valorizzazione della partecipazione dei privati all’organizzazione del sistema dei servizi sociali, all’insegna della sussidiarietà e dei doveri di solidarietà sociale» [Ferioli 2003: 81]. Il sistema in questo caso valorizza la persona e la partecipazione attiva dei cittadini. Qui pubblico e privato cooperano all’insegna della solidarietà. La legge abbandona il riferimento a categorie tipizzate di bisognosi richiamandosi alla Costituzione [ivi: 82]. Sembrerebbe quindi che maggiore rilievo venga dato ai Comuni, titolari oltre che di attività prima in capo alla Provincia, come le funzioni di assistenza ai figli illegittimi ed abbandonati, anche di una serie di funzioni di programmazione e progettazione degli interventi a livello locale da attuarsi attraverso i piani di zona [cfr. riforma titolo V Costituzione].

Abbiamo visto l’evoluzione del significato di servizio sociale; ma quali sono i servizi che deve offrire un Comune o una Ausl? é possibile definirne un elenco? Paolo Ferrario nel suo blog propone la seguente definizione: organizzazioni ed attività che hanno la funzione di rispondere a bisogni individuali che non possono, a breve o a lungo termine, essere affrontati mediante le proprie risorse personali e relazionali e che richiedono la mobilitazione di azioni sostenute dal sistema pubblico,

l'attivazione di competenze professionali specifiche, la partecipazione attiva delle persone alla costruzione del loro benessere. L'autore, utilizzando il criterio delle responsabilità di gestione, distingue le seguenti tipologie:

- servizi sociali, costituiti da attività di sostegno e di accompagnamento in caso di eventi problematici e debolezza delle reti familiari, di competenza amministrativa dei Comuni. Esempi: segretariato sociale, pronto intervento assistenziale, affidamenti familiari, asili-nido e micro-nidi, assegni per i nuclei familiari, inserimenti scolastici e lavorativi per disabili, eliminazione delle barriere architettoniche, servizi domiciliari;
- servizi socio-sanitari, costituiti da attività professionali di tipo medico-infermieristico e psico-sociale, di competenza distribuita fra i Comuni e le ASL. Esempi: consultori familiari, unità di valutazione geriatrica, assistenza domiciliare integrata, centri socio-riabilitativi diurni, centri socio-riabilitativi residenziali, residenze sanitarie assistenziali, dipartimenti di salute mentale, comunità terapeutiche, servizi per le tossicodipendenze e di alcolologia.

Da questa distinzione però sembrerebbe che i sistemi di prevenzione non siano contemplati; nell'accezione utilizzata dalla scrivente invece questi vanno compresi nella definizione dei servizi. Seppure consapevole del rischio che si corre, alla fine di questa prima riflessione sul tema, ritengo che sia da considerare nel Welfare locale, inteso come servizio sociale e socio-sanitario, qualsiasi intervento volto a promuovere il benessere collettivo, l'indipendenza individuale o la gestione dei carichi familiari, in cui il Comune, le Aziende USL, l'associazionismo e i singoli individui possono avere un ruolo attivo per il cambiamento. Questa riflessione nasce dalla lettura di diverse ricerche e studi, dai quali emerge, per es., come (tra cui Di Nicola 2010) non possa essere la sola famiglia o "rete informale" ad occuparsi della dipendenza, ma che sia necessaria un'organizzazione e un ente locale, che sviluppino politiche adatte a conciliare i diversi momenti di vita. La famiglia e la rete di prossimità hanno un ruolo determinante e devono essere coinvolte, come parti in causa per l'applicazione metodologicamente corretta del processo di aiuto; ma laddove si gestiscono casi in cui la cronicità è il problema determinante di un individuo, il "carico" di dipendenza deve essere "multi-distribuito" e in questi casi il terzo settore, o co-settore, gioca un ruolo fondamentale e trova la sua vera identità.

### **1.3 La società contemporanea: dalla modernità al post moderno**

Il primo cambiamento che destabilizza il modello di welfare tradizionalmente inteso si trova nella dialettica, tutta sociologica, tra modernità e post-modernità che rimane ancora oggi un irrisolto.

Walter Benjamin ci dice che «non c'è mai stata un'epoca che non si sia sentita moderna, nel senso

eccentrico del termine, moderna e non abbia creduto di essere immediatamente davanti ad un abisso. La lucida coscienza disperata di stare nel mezzo di una crisi decisiva è qualcosa di cronico nell'umanità. Ogni epoca si presenta irrimediabilmente moderna. Il moderno tuttavia è diverso nel senso in cui sono diverse le varie figure di un stesso caleidoscopio» [Benjamin 1986:701]. La crisi in questo periodo storico si è acuita a causa dei notevoli cambiamenti che si sono affermati in questi anni: dalla crisi economica del 2008 al quasi default dell'Europa con la possibile uscita della Grecia tra gli Stati membri nel 2015. Inoltre, i mezzi di comunicazione sempre di più invocano alla distruzione e alla possibilità di non ritorno, non fa notizia alcuna il messaggio di sobrietà.

Analizziamo il tema della modernità proprio perché i processi sociali e agli assetti istituzionali hanno creato i presupposti per la diffusione di strumenti e metodi partecipativi per la programmazione condivisa tra amministrazioni e cittadinanza nelle politiche di welfare. E' vero che già dalla nascita della sociologia ci si interroga tra il rapporto tra società tradizionale e quella moderna, ma, come sostiene Bagnasco, nella prefazione al testo di Giddens, sulle conseguenze della modernità e sull'accelerazione dei processi sociali in questo secolo, siamo portati a chiederci se la categoria del moderno sia ancora attuale o se l'idea del postmoderno e quindi l'idea di una uscita avvenuta dalla modernità sia concreta. Giddens sostiene che non siamo usciti dalla modernità, ma che ne stiamo vivendo una radicalizzazione [Giddens1994]. Di certo ci troviamo in una un'epoca che ha perduto certezze. E tra le fasi della modernità teorizzate dall'autore (modernità illuminista, modernità individualista, modernità radicale)<sup>2</sup> ci troviamo nell'ultima. Un periodo storico in cui i rapporti sociali sono ricollocati su archi spazio-temporali indefiniti. Altri elementi sono quelli della fiducia e della affidabilità. Temi che istituzionalizzano il dubbio e che non escludono la possibilità di un sapere sistematico e specialistico, ma che ne modifica periodicamente il senso cambiando anche la società [Giddens 1994]. Zygmunt Bauman, in antitesi con Giddens, nel suo testo "modernità liquida" propone un'analisi chiara e puntuale dei cambiamenti che stanno attraversando le nostre società all'inizio del nuovo secolo. Egli si chiede che cosa sia la modernità e quali siano i tratti caratterizzanti che la distinguono, come epoca storica, da quelle precedenti. Come Giddens analizza il mutato rapporto tra lo spazio ed il tempo. Per l'autore la storia della modernità è un lungo processo di "liquefazione continua" di tutti quei corpi solidi (spazi) che le società avevano precedentemente costruito.

Se consideriamo la modernità attraverso lo sguardo rivolte da autori quali M. Weber, A. De Tocqueville, scopriamo infatti che uno dei compiti assegnati alla modernità fu quello di "fondere i corpi solidi" per costruire una società più stabile e duratura; i primi corpi solidi ad essere liquefatti

---

2 In realtà le tre definizioni sono state riassunte dalla scrivente. Giddens definisce una prima modernità ancora illuminista e illusa sulle sue capacità di comprendere e governare; una seconda fase, della modernità che potremmo dire dispiegata, la quale giunge all'impasse: è l'età del Politeismo disincantato di Weber, quando ognuno può pretendere di avere ragione dal suo punto di vista; e in fine la modernità radicale dove si tratta piuttosto di sondare possibilità non ancora esperite di questa e, in un certo senso, anche di ripensarla in quanto tale

furono in generale gli obblighi etici e religiosi che caratterizzavano e tenevano unite invece le società pre-moderne. In questa fase di liquefazione l'unico rapporto sociale che resistette al cambiamento fu il rapporto di classe e dunque, da questo momento in poi, un nuovo tipo di razionalità prese la guida della società.

Nella nostra fase di modernità, che Bauman definisce liquida, tutte le strutture sociali sono definitivamente entrate in crisi e, liquefacendosi, hanno aperto una nuova fase della storia umana. Questa fase di liquidità attraversa aspetti importanti della nostra vita sociale come ad esempio il lavoro, la comunità, l'individuo, il rapporto tra lo spazio ed il tempo, ecc.

Lo scopo di questa riflessione è mostrare come siano divenuti più liquidi e dunque inafferrabili questi concetti che, fino a poco tempo fa, rappresentavano il cardine portante delle nostre società e del nostro vivere in comune. L'idea dell'autore, in merito al valore e all'attualità della teoria così esposta, è che questa concezione, nella modernità liquida, assomiglia alla metafora del "modello camping": nei camping, infatti, qualora qualcosa non funzioni, il visitatore può lamentarsi con la direzione e al limite estremo può andar via dal camping. Ma assolutamente non avverrà mai che il visitatore sostituisca la direzione stessa nella gestione del campeggio.

La metafora del camping, in modernità liquida, esemplifica la teoria dell'autore: la modernità non è più considerabile solida, non è sufficiente istituzionalizzare le norme ed i comportamenti dei cittadini; Scrive l'autore: "Le cause del cambiamento sono più profonde, radicate nella profonda trasformazione dello spazio pubblico" [Bauman 2013: 14].

La flessibilità dei legami sociali ha come risultato paradossale quello di aumentare il fascino dell'idea comunitarista dei rapporti interumani: la cosa è paradossale in quanto la società fluido-moderna spinge senza sosta verso l'individualizzazione di tutti i legami sociali, mentre la proposta comunitarista spinge a creare una nuova solidarietà tra gli individui della comunità che sappia controbilanciare la crescente insicurezza del mondo fluido moderno.

L'aspetto paradossale che viene messo in luce riguarda il fatto che l'idea di comunità è divenuta imprescindibile dalla nozione di identità, sebbene l'una rappresenti il limite dell'altra; la nozione di identità è per definizione una concezione esclusiva, mentre il concetto di comunità tende ad unire più membri possibili.

La novità che il neocomunitarismo ha portato alla ribalta deriva dunque dal fatto che, l'appartenenza ad una comunità (di identità) non rappresenta più un fattore rigido di appartenenza, ma è un processo di autoproduzione individuale che può sempre essere messo in discussione e rinegoziato; la comunità, insomma, è oggi l'unico luogo nel quale si trova riparo dalle crescenti insicurezze fluido-moderne, sebbene essa possa anche essere il maggior ostacolo all'integrazione tra individui di culture diverse, come dimostra il melting pot della società statunitense.

Altrettanti autori sostengono che invece sia avvenuto un passaggio a qualcosa d'altro. Soprattutto

dal XXI secolo si è affermata una sensazione di cambiamento di distacco dal moderno. Riedweg sostiene ad esempio che anche nel mondo della finanza, dove in certo senso sono presenti i costrutti finanziari avanzati, gli stessi che hanno provocato il crollo di Wall Street nel 2008, potrebbero altresì essere considerati “postmoderni” avendo perso ogni legame con la realtà. Anche Maurizio Ferraris, che nel 2011 pubblicò l'articolo “Il ritorno al pensiero forte”, suscitò una forte riflessione sul tema del postmoderno. Resta comunque indiscusso che anche coloro che sostengono l'esistenza di una rottura con la modernità la ritengano equivoca. Come Riedweg che sostiene che «già dall'etimologia risulta chiaro che, in teoria, il termine post moderno potrebbe riferirsi a innumerevoli momenti e fenomeni storici secondari, essendo il moderno che pre-cede il post anch'esso sempre ambiguo e relativo» [Riedweg 2013: 12].

#### **1.4 Il fallimento dei sistemi di welfare tradizionalmente intesi**

Alla luce del paragrafo appena illustrato, a prescindere dalla definizione che diamo alla modernità o post modernità, è innegabile affermare che ci troviamo in un periodo storico di forti e repentini cambiamenti, in cui si estremizza un senso generale di sfiducia anche verso le gerarchie e la “politica”, in cui si registra inoltre una fatica di tenuta dei modelli di welfare precedentemente intesi.

Negli ultimi dieci anni quindi il welfare state ha dovuto fare i conti con il mutato scenario demografico, economico e produttivo, oltre alle difficoltà di carattere amministrativo e politico. Come accennato in premessa, il welfare oggi è chiamato a farsi carico di nuovi rischi sociali che derivano dai cambiamenti della società che la vedano mutata rispetto a quando il welfare è nato e si è diffuso. I cambiamenti del mercato globale, la nuova organizzazione del lavoro, la precarietà lavorativa, le trasformazioni demografiche tra cui l'invecchiamento della popolazione e l'aumento delle cronicità, i nuovi modelli familiari, i flussi migratori, la vulnerabilità e l'esclusione sociale hanno modificato radicalmente il contesto all'interno del quale il welfare state opera.

I cambiamenti sul piano economico-lavorativo e su quello demografico- familiare hanno reso molte politiche sociali inadeguate nel riuscire a contenere la spesa sociale e rispondere adeguatamente ai nuovi bisogni della popolazione.

L'allargamento, ad esempio, del concetto di povertà e l'aumento del numero dei poveri assistiti sono da ricondursi, principalmente, alla circostanza che la gestione della previdenza nei Paesi economicamente avanzati è attraversata da una crisi strutturale, le cui cause sono da rinvenirsi, innanzitutto, nella tendenza a crescere della disoccupazione strutturale irreversibile; in secondo luogo, nella tendenziale caduta del tasso di natalità, solo debolmente compensato sul piano

economico dai crescenti flussi migratori; in terzo luogo nell'aumentata speranza di vita; infine, nella tendenza a contenere l'allungamento dell'età del passaggio dalla collettività degli attivi alla collettività della forza lavoro non più attiva. L'effetto netto di tutti questi trend strutturali è che la collettività della forza lavoro non attiva per raggiunti limiti di età e per mancanza di un'occupazione stabile risulta essere crescente. In conseguenza di ciò, la quantità di prodotto sociale di ciascuna unità di forza lavoro attiva deve provvedere al "mantenimento" di un crescente numero di soggetti inattivi. Inoltre, se il prodotto sociale complessivo non cresce ad un tasso sufficientemente alto, gli incrementi della produttività del sistema sociale si disperdono, mentre il prodotto sociale pro capite diminuisce [Sabattini 2009].

Ma la crisi del welfare state non è solo dovuta ad un forte limite economico, come sostiene l'autore, ma anche da un forte mutamento dei bisogni e della effettiva efficacia della risposta sociale.

Di fronte a tale inadeguatezza, da oltre un decennio si assiste a un processo di cambiamento, per molto aspetti ancora in atto, che sta ridisegnando gli schemi di intervento sociale soprattutto in Europa. Scopo di questi cambiamenti è la progressiva implementazione di piani di intervento volti a diminuire la dipendenza dei cittadini in condizioni di disagio socioeconomico dai meccanismi di redistribuzione pubblici, adottando misure atte a contrastare il rischio di esclusione sociale. L'implementazione di questi cambiamenti, tuttavia, avviene all'interno di un contesto regolativo che è diverso da paese a paese e, quindi, gli esiti delle nuove politiche sociali risultano, in molti casi, assai divergenti. Questa divergenza si spiega considerando che i processi di riforma si svolgono all'interno di contesti istituzionali che hanno avuto uno sviluppo storico differenziato dando luogo a diversi sistemi di welfare territoriali [Kazepov 2007]. Per questo le soluzioni messe in campo non possono tener conto solo delle trasformazioni sociali demografiche ed economiche in atto nella società contemporanea, ma anche dei meccanismi di regolazione sociale specifici di ogni sistema locale.

«L'aumento nella domanda di protezione sociale e la sua limitata sostenibilità finanziaria hanno intaccato l'equilibrio sul quale si basavano i sistemi di welfare, portando a un processo di importanti riforme caratterizzato da una riorganizzazione territoriale delle politiche sociali (il rescaling) e dall'ingresso di nuovi attori nella programmazione e gestione dei servizi (la governance) » [Kazepov 2007: 127].

La decostruzione postmoderna delle istituzioni moderne, come direbbe Bauman, rimuove gli ultimi ostacoli alle iniziative di chi intende riproporre un modello di welfare passato. L'autore in "La società dell'incertezza" (1999) sostiene che «La strada dei tagli al welfare può condurre ovunque tranne che a una società di individui liberi: anzi, per le esigenze della libertà, è come imboccare un vicolo cieco. Seguire la strada dei tagli conduce a stravolgere l'equilibrio tra i due versanti della libertà: in qualche luogo, lungo questa strada, il piacere della libera scelta si dissolve mentre

acquistato vigore la paura e l'angoscia. La libertà di chi è libero richiede, per così dire, la libertà di tutti» [Bauman 2013: 18].

Rispetto al lavoro sociale, i servizi di welfare si sono mossi in questi ultimi anni all'interno di contesti territoriali che sono anche depositi di criticità all'incrocio tra globale e locale che attraversano la vita quotidiana delle persone: da una parte aumentano i rischi (i pericoli di cui abbiamo consapevolezza) e dall'altro diminuisce la certezza delle fonti informative. Il sociale è stato fino ad oggi semplicemente un sistema di interventi riparatori e, poiché aumentano le incertezze e cresce la sfiducia della gente verso i decisori politici e tecnici, queste paure si trasformano in richieste ai servizi sociali, vissuti collettori di tutte le domande di sicurezza prodotte dalla nostra società. Inoltre, il pensiero dominante occupato da una razionalità strumentale [Taylor 2005] promuove una conoscenza sempre più complessa e specialistica che non riesce ad essere esaustiva, ingessata nel tempo. Infine, dato lo scarso appeal del sapere sociale, a motivo della sua non elevata capacità predittiva degli effetti di un'azione [Elster 1993] soprattutto se misurato con la performatività del sapere sanitario, si può immaginare la difficoltà degli operatori sociali ma anche dei cittadini a considerare le intuizioni che costellano il loro "corpo a corpo" continuo con la realtà, come un sapere degno di essere valorizzato, analizzato e comparato per costruire ipotesi più perspicaci intorno a ciò che sta succedendo nel mondo soprattutto alle modalità per intervenire [Mazzoli 2010].

### **1.5 Verso un nuovo welfare generativo**

Innanzitutto se è vero, come sostiene Schram (1993), che definire un oggetto di una politica è una operazione di rappresentazione sociale, nel passato i cosiddetti bisogni rispetto ai quali venivano indirizzati i programmi di intervento esprimevano le esigenze e le attese di una società profondamente diversa da quella di oggi. Fino ad oggi tutte le forme di welfare state dei paesi occidentali, che sono susseguite dall'inizio del '900 ad oggi, si sono dovute confrontare in via prevalente con bisogni legati alla disuguaglianza sociale. Il motivo per cui tale tema ha rappresentato il focus degli interventi ha diverse ragioni: una di tipo più culturale è che le società occidentali sono storicamente caratterizzate da una matrice culturale di tipo cristiano, per cui si sono dimostrate sempre sensibili, almeno formalmente al tema dell'esclusione. La motivazione cruciale per capire come il tema della disuguaglianza abbia assunto lo status di obiettivo principale delle politiche sociali è collegata, tuttavia, soprattutto alle dinamiche dello sviluppo economico e politico delle società occidentali dell'ultimo secolo [Alber 1982].

Tuttavia, la lotta alla disuguaglianza non sembra più in grado di risolvere tutti i problemi profondi

del benessere. Se i vecchi problemi non sono ancora stati risolti, nuovi fattori di criticità sono sorti e si stanno moltiplicando, ridefinendo in modo profondo il significato stesso di benessere e le condizioni di riproduzione del sistema sociale [Fazzi 2003:30].

Quindi la costruzione delle politiche di welfare oggi evidenzia un gap tra la concezione tradizionale delle politiche sociali e la natura e la tipologia dei bisogni sociali. Le politiche sociali che devono affrontare problemi di condizioni minime uguali per tutti gli individui esistono, come ha evidenziato Seligman (1992), solo come “universali generalizzati”. In questa ottica sembrerebbe che le politiche di welfare potessero risolvere tutti i problemi legati allo sviluppo per ognuno del proprio progetto di vita attraverso la redistribuzione. Per raggiungere questo obiettivo devono essere individuati quelli che si possono definire gli interessi comuni. Weber mostra come questo significhi che “sul piano giuridico e processuale, vengono prese in considerazione esclusivamente le caratteristiche generali univoche della fattispecie” [Weber 1922:102].

Si può procedere con una tale operazione solo partendo da una obiettivazione, come la definisce Husserl (1961), dei vissuti soggettivi individuali. Con questo termine l'autore si riferisce ad un intervento di astrazione di categorie universali comuni a tutti gli individui che vengono sovrapposte alle caratteristiche reali delle persone, fornendo una immagine omologata della natura umana e dei suoi bisogni. Oggi il meccanismo con il quale costruire le politiche sociali non può più essere quello dell'obiettivazione, non può più essere valido il meccanismo secondo cui occorre garantire procedure, che definiscono chi ha diritto a quali prestazioni o servizi (la logica dei bandi).

Nello scenario attuale il problema della definizione del sistema di welfare non può non tenere conto della definizione della modernità. La costruzione delle politiche sociali deve necessariamente confrontarsi con obiettivi difficilmente concettualizzabili aprioristicamente secondo categorie astratte ed universali del bisogno, ma il welfare ha la necessità di attribuire significato alle dinamiche e ai problemi, che sono di per sè legati ad un contesto (tempo e spazio per riprendere il primo paragrafo di questo capitolo) e legati alla multiproblematicità dei problemi presentati. Un welfare generativo è un welfare capace di attivare nuovi servizi e nuove prestazioni capaci di impattare diversamente su vecchi e nuovi problemi che non possono essere formulati esclusivamente in base ad astratte rappresentazioni di natura teorica, ma vanno compresi nel mondo in cui essi concretamente prendono forma.

Un elemento che sta caratterizzando le politiche di welfare è la gestione collettiva dei rischi individuali a livello nazionale; ma l'emergere di nuovi profili di rischio e di nuove domande sociali, sempre più frammentate e complesse, ha reso le politiche nazionali, per loro natura standardizzate e inadeguate. Le forme di vulnerabilità sociale sono sempre più territorialmente differenziate e vi è la necessità di trovare a livello locale soluzioni specifiche ai bisogni di quella specifica popolazione. Secondo Bertin (1996) il Welfare non può più essere centrato solo sul ruolo dello Stato, ma deve

bilanciarsi su altri poteri in campo «compresi sotto la definizione di soggetti pubblici, privati e soggetti che operano in una logica solidaristica» [Bertin 1996: 13]. In una logica di Welfare locale non può mancare il contributo del singolo nell'ottica di: partecipante alla costruzione del bene comune e in quanto abitante di una comunità.

## **1.6 Welfare di Comunità: ma quale comunità?**

Nel paragrafo precedente si è sostenuto che il welfare generativo deve tenere conto di una porzione di territorio (fisica) per poter rilevare tutte le risorse possibili formali ed informali. Esiste una dicotomia tutta sociologica tra società e comunità che ci fa aprire una riflessione sulla collocazione del Welfare locale come capace di generare nuove risorse in campo nelle politiche di welfare. Il welfare generativo non è escludente e nell'accezione di Manoukian (3434) è capace di rendere responsabile e coadiuvante delle politiche di welfare tutta la popolazione di un territorio sia essa già utente dei servizi sociali sia che non lo sia. Bagnasco, nel suo testo "Tracce di comunità", oltre a presentare alcune possibili definizioni del tema e a sottolineare la scarsa rilevanza che assume il termine nella società contemporanea, pone delle domande importanti che mettono in crisi la definizione di comunità, come ad esempio: quale è il limite territoriale? Bagnasco presenta la dicotomia tra teorici, che sostengono come il termine sia da ricondurre ad una unità essenzialmente morale, cementata da valori condivisi, e coloro che la ritengono, come inizialmente Parsons, sinonimo di comunità locale «i cui membri condividono un'area territoriale come base di operazioni per le attività giornaliere» [Parsons1965: 97].

Per Bagnasco il concetto di comunità si è dissolto in tre concetti quali: identità, reciprocità e fiducia; egli arriva a concludere che in un determinato territorio si possono trovare sia relazioni affettive, durature, diffuse, fiduciarie, sia relazioni di tipo societario [Bagnasco 1998]. Nell'accezione di questo lavoro si recupera il concetto di comunità locale, poiché è da ritenersi che la dimensione localistica sia oggi una delle dimensioni che permettono di cogliere l'idea di una comunità collocata all'interno di un territorio; certamente anche la collocazione geografica permette alla cosiddetta comunità di costruire una propria identità, sia reale (espressa cioè attraverso le modalità strutturali e organizzative che la comunità utilizza per radicarsi e abitare questo territorio), sia simbolica, espressione cioè di storie, identità, valori e culture [De Piccoli, Colombo, Mosso 2003]. La rilevanza che assume la dimensione locale è determinante sia per circoscrivere meglio ciò che in una comunità vuol significare Welfare, sia perché i processi di localizzazione conferiscono al territorio locale la facoltà e/o l'obbligo di selezionare strategie d'azione ed esperirle direttamente [Magnier, Russo 2002]. Il livello locale sviluppa relazioni interpersonali e, secondo Arnerio (2000),

permette l'accrescimento di capitale sociale. La comunità diventa luogo dove far emergere una diversa lettura di problemi e criticità del territorio, ma anche risorse e potenzialità.

Proprio per questo la criticità degli attuali sistemi di welfare sono quotidianamente chiamati a misurarsi all'interno degli Enti Locali quale primo organo deputato alla risoluzione dei problemi presentati dai cittadini. «Le difficoltà dei servizi sociali e socio-sanitari non dipendono ovviamente da un loro cattivo funzionamento ma dalla dovuta trasformazione del loro oggetto di lavoro: se la società cambia tumultuosamente, i servizi, occupandosi dei problemi che le persone incontrano nel vivere sociale, sono chiamati a modificare in profondità il loro modo di lavorare. Il welfare sembra così giunto a un punto di non ritorno: o si riprometta insieme ai cittadini ricostruendo un senso condiviso (un con-senso) o rischia di erogare “prodotti di nicchia” , un “lusso” riservato a chi ha le competenze (a volte la sfrontatezza) per accedervi, o a chi rientra nelle categorie previste dal mandato istituzionale. Mi sembra di tutta evidenza che un nodo strategico di tale portata non possa venire scaricato soltanto sui servizi, ma richieda un coinvolgimento complessivo della collettività, chiamata ad assumere una responsabilità politica rispetto a questo problema» [Mazzoli 2010: 33].

## 2. GOVERNANCE E PROCESSI PARTECIPATIVI: SIGNIFICATI, METODI E STRUMENTI PER GENERARE NUOVA FIDUCIA NELLA CITTADINANZA

«Se si vuole procedere alla cura della democrazia dei partiti occorre leggere i fondamento della legittimità democratica [...] nel contesto della crisi della rappresentanza.

Ora, la rappresentanza elettorale è la fonte principale e insostituibile di legittimità, ma non è la sola[...].

Chi si preoccupa della cura dovrebbe [...] immaginare le Istituzioni o gli interventi di riforma che meglio possono contribuire a riportare la fiducia nella democrazia.

La quale, se guardiamo la sua storia, è un interessante caso di permanente sperimentazione e creazione di strategie, regole e istituzioni volte a risolvere problemi che lo stesso processo democratico di decisione genera.

Insomma la democrazia è un sistema in perenne movimento, capace [...] di riaggiustare se stessa in corsa »

[Urbinati, La Repubblica 4 maggio 2012: 1,37]

### 2.1. Democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa

Prima di soffermarsi sui processi partecipativi è utile presentare una distinzione tra i tre tipi di democrazia al fine di collocarsi idealmente su un piano teorico ben chiaro.

La Democrazia diretta evoca immediatamente l'immagine dell'antica agorà ateniese e con cui si indica una qualche forma di esercizio diretto del potere e della sovranità del popolo.

Tra le forme di democrazia troviamo in primis (quella più conosciuta) la democrazia rappresentativa che viene solitamente idealizzata attraverso le elezioni.

La democrazia "diretta" è invece l'opposto della democrazia rappresentativa; infatti tutte le teorie che si appellano alla democrazia "diretta" hanno trovato alimento nella critica al ruolo e alla funzione della "rappresentanza", attingendo in particolare alle posizioni di Rousseau [Florida, Vignati 2013].

In questa visione della democrazia, ogni idea e forma di rappresentanza politica conduce inevitabilmente al distacco degli eletti dal popolo elettore [Manin 2010].

La nascita del termine "democrazia partecipativa", nonostante essa si sia sviluppata soprattutto con i movimenti new global dei primi anni Duemila, può risalire agli anni '60 negli Stati Uniti.

In questo periodo infatti si sviluppa un modello di participatory democracy, che trarrà ispirazione dai grandi movimenti giovanili di quel decennio e, negli USA, in particolare, dalla mobilitazione studentesca contro la guerra nel Vietnam. Questo modello teorico prevedeva il rifiuto perentorio della rappresentanza, di cui si evidenziavano gli effetti negativi: in particolare, l'atrofizzazione delle capacità politiche degli individui, gli incentivi all'apatia e alla passività [Barber 1984]. Per combattere questa ideologia la participatory democracy promuoveva i concetti della cittadinanza attiva che doveva e poteva essere educata ed alimentata da forme dirette di empowerment, dall'esercizio (anche parziale) di una diretta responsabilità di autonomia, autogoverno e autodeterminazione. « Al centro, vi era dunque una visione della democrazia come democrazia

locale e comunitaria, fondata sulla diretta partecipazione del cittadino alla formazione delle scelte collettive e sulla diffidenza e l'ostilità nei confronti di tutto ciò che appare proprio di un'élite politica, intellettuale o economica, lontana e prevaricatrice. La ripresa più recente dei richiami alla "democrazia partecipativa" si produce sull'onda dei movimenti di critica alla globalizzazione: contro la logica del "pensiero unico", occorre attivare un protagonismo sociale "dal basso" e la "democrazia partecipativa", in questo senso, diviene lo strumento attraverso cui si costituisce una nuova soggettività sociale critica ed antagonista. Torna, quindi, in forme rinnovate, l'idea di un empowerment delle società locali, oggi contro i processi di omologazione indotti dalla globalizzazione, e torna l'idea che le comunità locali si possano e debbano autogovernare, attraverso forme "dirette" di democrazia, e che si debbano in tal modo riappropriare del proprio destino» [Florida, Vignati 2013:4].

Tuttavia, a differenza delle visioni che possiamo propriamente ricondurre ad una concezione "diretta" della democrazia, le più recenti elaborazioni di un modello di "democrazia partecipativa" tendono a proporre una qualche forma di coesistenza o di complementarietà con le istituzioni della democrazia rappresentativa: le forme e le modalità di "democrazia partecipativa", così, tendono ad essere viste come quelle in cui i cittadini esercitano una qualche forma di "pressione" [Bobbio, 2007], o costruiscono una relazione diretta con i processi decisionali propri delle istituzioni, attraverso un loro intervento all'interno di tali processi [Allegretti 2011].

La "democrazia deliberativa" individuata come una corrente del pensiero democratico contemporaneo, permette la coesistenza di vari filoni, anche se è possibile individuare alcuni punti di riferimento determinanti. Prima di tutto, come vedremo di seguito attraverso la teoria di Sabel, le decisioni degli individui non devono essere date come immodificabili bensì possono formarsi e trasformarsi nel corso stesso di un processo e di una procedura deliberativa. Inoltre un processo partecipativo deliberativo si fonda sulla discussione pubblica, sullo scambio di ragioni e di argomenti, e può ambire ad ottenere un consenso razionale e una soluzione condivisa, o produrre decisioni migliori; ma può anche limitarsi a circoscrivere le ragioni di un disaccordo o di un conflitto, a renderlo produttivo, individuando possibili punti di equilibrio e di compromesso [Bobbio 2007]. Deliberativo nella concezione anglosassone di "*to deliberate*" ovvero, come abbiamo appena descritto, non arrivare alla decisione ma "riflettere", "ponderare".

Quindi "deliberare" significa soppesare i pro e i contro delle possibili soluzioni ad un problema collettivo: un processo di formazione discorsiva delle opinioni e dei giudizi politici dove nessuno può essere incompetente e non c'è solo spazio riservato agli esperti in materia.

Infine è possibile arrivare alla conclusione che «A partire da queste definizioni, si può ben comprendere anche come non sia possibile alcuna immediata identificazione tra "democrazia partecipativa" e "democrazia deliberativa": la prima si fonda sull'azione diretta di cittadini che

acquisiscono o cercano di esercitare una qualche influenza sulle decisioni istituzionali; la seconda, invece, punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che precedono una decisione, e vedono la deliberazione come fase di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere» [www.sips.it / società italiana di scienza politica].

## **2.2 Il bisogno di partecipare: dall'insufficienza della rendicontazione ai processi partecipativi**

I processi di coinvolgimento dei cittadini nella cosa pubblica stanno conoscendo una crescente diffusione in molti paesi democratici da diversi decenni ormai. L'insorgere del tema della partecipazione tendenzialmente viene fatto risalire al periodo in cui si avanzava una domanda politica di implicazione di cittadini nelle scelte pubbliche da parte dei movimenti sociali: gli anni '60-'70. Questi movimenti denunciavano il tradimento da parte della democrazia rappresentativa. Questa rappresentava per molti di loro una forma di oligarchia che aveva perso il concetto della "sovranità del popolo" e dell'uguaglianza politica dei cittadini. Le varie mobilitazioni di quel periodo (in primis quella studentesca del '68) hanno portato a nuove elaborazioni teoriche quali l'idea di una governance collaborativa formulata dal New Public Management o quella del capitale sociale che fa riferimento, nel dettaglio, al rapporto di fiducia tra governati e governanti [Nanz, Fritsche 2014]. Per ottemperare alla richiesta di un sistema di politiche diverso i vari Stati, tra cui l'Italia ha promosso forme di rendicontazione, leggi sulla trasparenza, il diritto d'accesso agli atti, ecc. La rendicontazione sociale nella Pubblica amministrazione si è sviluppata a partire dalla seconda metà degli anni novanta in particolare nell'ambito degli Enti Locali, all'interno dei quali è stata avvertita maggiormente una necessità di comunicazione più trasparente nei confronti dei cittadini che hanno a loro conferito fiducia attraverso il mandato elettorale [D'aries, Mazzara 2006]. Nel dettaglio, in Italia hanno agito in concomitanza tre fattori affinché ci fosse l'esigenza di "fare" rendicontazione.

1. L'esigenza di rilegittimare l'operato pubblico agli occhi dei cittadini elettori, attraverso i valori della trasparenza, della comunicazione e della partecipazione. Da questo punto di vista, la rendicontazione sociale è vista come strumento necessario ad avvicinare la Pubblica Amministrazione ai cittadini, ancora di più dopo gli episodi di corruzione diffusa che emersero tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni novanta, il cosiddetto fenomeno di "tangentopoli".
2. Il rafforzamento del rapporto fiduciario che lega i governatori locali ai propri elettori, attraverso l'introduzione della rendicontazione sociale come risposta degli Enti alle riforme delle autonomie locali che hanno potenziato il collegamento tra i Governi Locali e le rispettive

comunità. In particolare la legge n. 81 del 1993, che ha sancito la riforma con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (prima venivano scelti tra i componenti dei consigli comunali e provinciali), e la modifica del Titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n.3 del 2001, che ha riconosciuto al Comune il rilevante ruolo di Ente di base più vicino ai cittadini, chiamato in via primaria a soddisfare i loro interessi nel rispetto dei principi di sussidiarietà orizzontale e federalismo fiscale. Rispetto a quest'ultimo punto, si riconosce l'autonomia di entrata e di spesa assicurando agli Enti Locali la possibilità di fissare i propri tributi (prima della riforma i conferimenti erano da parte dello Stato con un'autonomia finanziaria indiretta). Nello stesso modo, con la riforma si è provveduto a responsabilizzare gli amministratori locali, i quali ora devono gestire le risorse a loro disposizione in maniera efficiente, senza quindi più contare esclusivamente su aiuti provenienti da Istituzioni superiori, attraverso una regola, nell'ambito delle autonomie locali, volta a prevenire gli sprechi e a contenere la spesa.

3. Una maggiore consapevolezza dei cittadini del loro ruolo di controllo e dei loro diritti di partecipazione.

Rispetto a quanto descritto finora riguardo la rendicontazione sociale, è stato chiesto quindi alle Pubbliche Amministrazioni di adottare iniziative e strumenti di comunicazione più trasparenti, di relazione, di informazione e di comunicazione, già ispirati alla legge n. 241 del 1990 che sancisce le norme sul procedimento amministrativo e di accesso ai documenti ed alla legge n. 150 del 2000 che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Nel dettaglio, durante la campagna elettorale, i candidati presentano alla comunità locale il loro programma di mandato coerente con le necessità avvertite a livello locale, discusse e ulteriormente manifestate dai cittadini in occasione di incontri e conferenze organizzati per l'occasione, aumentando in questo modo le aspettative, da parte della comunità, di vedere il grado di realizzazione delle promesse elettorali attraverso adeguati strumenti di rendicontazione. Nasce così quindi il bisogno da parte degli Enti Locali di dotarsi di strumentazioni per il controllo strategico, per poter verificare la misura di quanto è stato realizzato rispetto a quanto pianificato in precedenza, e di sistemi in grado di verificare la corrispondenza di quanto è stato programmato rispetto agli effettivi bisogni ed esigenze rilevati in ambito sociale nel territorio preso in esame. È oltremodo vero che la rendicontazione sociale rappresenta uno strumento utile per gli organi politici poiché hanno la possibilità di verificare se le azioni, realizzate nell'ambito dei loro programmi, soddisfano le effettive esigenze presenti nel territorio, con l'opportunità di apportare modifiche in base ad eventuali necessità emergenti.

Ovviamente tutte queste risposte, seppure utili e rilevanti ai fini della modernizzazione politico-amministrativa, non eludono la questione centrale: l'attribuzione di quote di potere in capo al popolo.

## **2.3 Lo sperimentalismo nella governance secondo Sabel**

### *2.3.1. Trasformazioni Transnazionali: l'emergere dello Sperimentalismo nella Governance*

La rendicontazione sociale, come concluso nel precedente capitolo, non ha ottemperato al bisogno di “decisionismo” da parte dei cittadini, ha solo permesso loro di venire a conoscenza delle politiche già decise. Il tema centrale quindi non può essere ricondotto solo alla mera informazione in una relazione top-down, ma bensì occorre un nuovo modello di governance. Proprio per questo, di seguito viene riportata la teoria di Sabel, professore esperto di economia e organizzazioni sociali, del Columbia Law School di New York, in cui insegna legge e scienze sociali.

Dalla traduzione della scrivente dell'articolo su Sabel e Zeitlin (2011) *Experimentalism Governance* emerge quanto riportato di seguito<sup>3</sup>.

Gli autori presentano un primo inquadramento del contesto contemporaneo in cui evidenziano una serie di trasformazioni di vasta portata nella natura della governance contemporanea, all'interno e all'esterno del rapporto stato/nazione. Esse possono essere osservate su più livelli e luoghi, dalla riforma dei servizi pubblici locali, come l'istruzione e il benessere dei bambini, alla regolamentazione del commercio mondiale di prodotti alimentari e forestali. Al centro di queste trasformazioni emerge quella che possiamo tradurre in italiano in “governance sperimentalista”, basata sul contesto normativo e sulla revisione ricorsiva di esperienze di implementazione in diversi contesti locali. L'articolo individua diversi esempi sia negli Stati Uniti che nell'Unione europea. In questo paragrafo si analizzeranno le proprietà di questi processi di “governance sperimentalista”.

Più in generale, detta in termini applicabili a tutti i contesti in cui è possibile ritrovarsi, compresi i servizi sociali, la governance sperimentalista è un processo ricorsivo fatto di obiettivi provvisori e della loro revisione sulla base dei quali imparare dal confronto tra approcci alternativi per poterli proporre in contesti diversi (gli autori usano il termine “ricorsivo” come utilizzato comunemente in matematica e informatica, per cui l'uscita di una sequenza di operazioni diventa l'input per la successiva, in modo che l'iterazione del medesimo processo produca mutevoli risultati). La Governance Sperimentalista nella sua forma più sviluppata comporta un'architettura multi-livello, i cui quattro elementi sono collegati in un ciclo iterativo.

---

3 L'articolo è stato pubblicato nella rivista *The Oxford of Governance*.

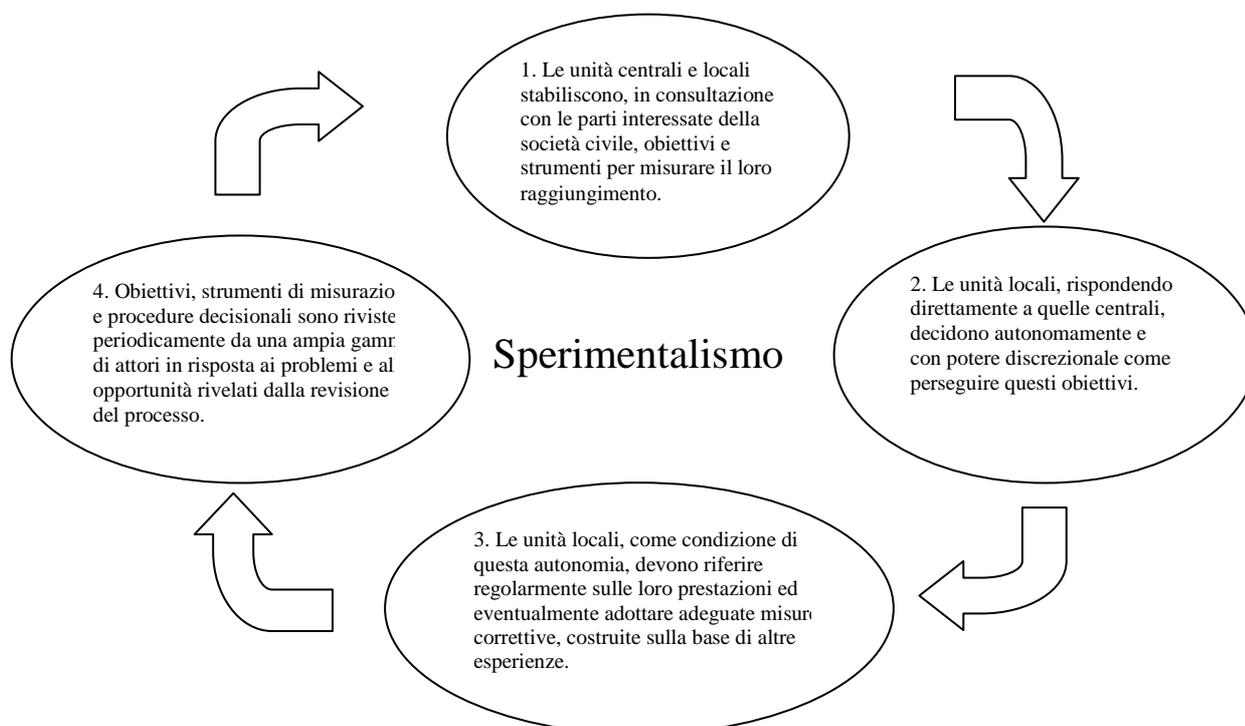
Il primo elemento si riferisce agli obiettivi quadro e agli strumenti per misurare il loro raggiungimento che sono provvisoriamente stabiliti da una combinazione di unità “centrali” e “locali”, in consultazione con le parti interessate della società civile.

Il secondo elemento è costituito dalle unità locali alle quali è dato ampio potere discrezionale per perseguire questi obiettivi autonomamente. Nei sistemi di regolamentazione, le unità “locali” sono in genere soggetti privati come imprese o autorità territoriali, che però devono rispondere direttamente alle unità centrali. Nelle organizzazioni che forniscono servizi, le unità “locali” sono in genere operatori in prima linea come potrebbero essere: insegnanti, agenti di polizia, assistenti sociali, coordinatori di quartiere, ecc.

Il terzo elemento, come condizione di questa autonomia, definisce che queste unità locali devono riferire regolarmente sulle loro prestazioni e partecipare a una revisione tra pari in cui i loro risultati vengono confrontati con quelli di altri che utilizzano mezzi diversi per gli stessi fini. Se non stanno facendo buoni progressi rispetto agli indicatori concordati, le unità locali sono tenute a dimostrare che stanno prendendo adeguate misure correttive, costruite sulla base dall'esperienza altrui.

Quarto ed ultimo elemento sono gli obiettivi, gli strumenti di misurazione e le procedure decisionali che sono riviste periodicamente da una ampia gamma di attori in risposta ai problemi e alle opportunità rivelati dalla revisione del processo, e il ciclo si ripete.

### Riquadro 1: Il ciclo fondativo dello sperimentalismo



(Fonte: grafico a cura di Fausta Martino sulla base del modello proposto da Sabel e Zeitlin)

I processi di governance organizzati secondo tali principi, possono essere considerati sperimentali nel senso filosofico dei pragmatisti americani come John Dewey (1927), perché sistematicamente provocano dubbi circa le proprie ipotesi e pratiche; trattano tutte le soluzioni come incomplete e correggibili; producono un continuo adeguamento reciproco dei fini e dei mezzi attraverso il confronto di differenti approcci anticipando gli obiettivi generali comuni [Sabel 1998 e 2008]. Questi processi di governance possono essere considerati una forma di “poliarchia direttamente deliberativa” (DDP l’acronimo individuato dagli autori). Sono deliberativi perché usano argomenti per mettere in discussione pratiche già consolidate e avviano il riesame delle definizioni di un gruppo di lavoro, istituzionali ma anche quelle di interesse nazionale talvolta anche già consolidate. Sono direttamente deliberativi perché usano le diverse reazioni ai problemi attuali per generare nuovi punti di vista. Questi processi di governance sono poliarchici perché, in assenza di un ente decisionale centrale, i loro componenti devono imparare dagli errori e fissare obiettivi volta per volta.

Alcune architetture di governance sperimentalista di questo tipo sono diventate istituzionalizzate nell’UE attraverso una gamma di settori. Nonostante ciò occorre riconoscere che alcune pratiche sono ancora rivolte ad elite o stakeholders di particolare rilevanza piuttosto che a cittadini. Questi si estendono dalla regolazione dell’energia, dei servizi finanziari, alla concorrenza attraverso il cibo e la sicurezza dei farmaci, la riservatezza dei dati, e la tutela dell’ambiente per la giustizia e la sicurezza interna, lotta alla discriminazione e per i diritti fondamentali. La forma organizzativa di avviamento dello sperimentalismo può essere diversa: agenzie di rete, consigli delle autorità di regolamentazione nazionali, metodi aperti di coordinamento, cooperazione operativa tra i funzionari di prima linea, ecc.. A volte queste forme sono combinate. Architetture di governance con proprietà simili sono diffuse anche negli Stati Uniti, sia nella riforma dei servizi pubblici come l’istruzione e per il benessere dei bambini, nella regolazione dei rischi per la salute e la sicurezza pubblica, come per l’energia nucleare, la trasformazione dei prodotti alimentari e l’inquinamento ambientale. Due esempi calzanti sui servizi socio-sanitari verranno riportati nel capitolo xxx sul caso brasiliano e finlandese, per ora, per comprendere al meglio il modello di Sabel si riporta un esempio concreto rispetto alla direttiva europea sull’acqua.

### *2.3.2 Governance sperimentalista in azione*

Secondo Sabel e Zeitlin, l’architettura sperimentalista nei regolamenti è ben illustrata dalla Direttiva europea quadro sulle acque (WFD) e dalla sua strategia comune di attuazione (CIS). Questa normativa è stata adottata nel 2000, dopo anni di negoziati intensi e sostituisce sette direttive

prescrittive dettagliate dal 1970 con un unico ampio e generale quadro. La direttiva mira a migliorare la qualità e la sostenibilità delle risorse idriche in tutta l'UE attraverso la gestione integrata dei bacini fluviali, mentre impone agli Stati membri di raggiungere “un buono stato di qualità delle acque” entro il 2015. Il concetto di “stato delle acque buono” è stato espressamente introdotto senza limiti precisi, con metodi, strumenti e valori da utilizzare per la sua valutazione da sviluppare attraverso l’attuazione del progetto stesso. La direttiva quadro richiede inoltre agli Stati membri di “incoraggiare la partecipazione attiva di tutte le parti interessate” alla sua attuazione, in particolare nella produzione, revisione e aggiornamento dei piani di gestione.

Al fine di aiutare gli Stati membri ad attuare la direttiva quadro sulle acque ed evitare conflitti normativi derivanti da approcci incompatibili, organizzativamente è stato introdotto il CIS, un Ente che ha lo scopo di trovare una strategia comune per l’attuazione della direttiva. Il CIS fornisce documenti tecnici di orientamento non vincolanti, quali indicatori e valori per la misurazione della qualità delle acque e la definizione di “buono” stato delle acque. Rispetto agli indicatori si richiede poi agli stati membri di svilupparli in modo pragmatico sulla base di pratiche esistenti negli Stati membri, che incarnano le migliori conoscenze disponibili, e sono concepiti come documenti viventi oggetto di revisione costante e aggiornamento. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a presentare relazioni periodiche sull'attuazione della direttiva, tra cui entrambi i piani e programmi per il monitoraggio dello stato delle acque e gestione dei bacini idrografici. La Commissione a sua volta produce le proprie relazioni di attuazione periodiche, tra cui l'esame dello stato delle acque dell'UE, indagini dei piani degli Stati membri, e le proposte di miglioramento futuro, ognuno dei quali attingono a tabelle e parametri di riferimento sviluppati attraverso il CIS.

Non solo i documenti prodotti dal CIS, ma anche le sue modalità organizzative, sono considerati provvisori e soggetti a revisione alla luce dell'esperienza. Le attività del CIS più in generale generano sia direttamente che indirettamente le revisioni della direttiva quadro sulle acque. Pertanto, le proposte legislative di nuove direttive “figlie” sono sviluppate in uno spirito di concertazione aperta attraverso esperti del forum consultivo, con i rappresentanti di organizzazioni non governative, associazioni di categoria ed esperti esterni, oltre che da parte delle autorità nazionali e della Commissione.

L'esempio dell'acqua è molto illuminante e anche contraddittorio per alcuni aspetti. Se da un lato esiste un forum consultivo di esperti, dall'altro il referendum sull'acqua, di giugno 2011, ha portato circa 27 milioni di persone ad esprimersi affinché l'acqua potesse essere considerata un bene pubblico. In questo modo sono state abrogate le leggi che parlavano di una sua privatizzazione e, coerentemente, essa sarebbe dovuta passare dalle società private al settore pubblico. Di fatto a questo sono seguiti: ricorsi in Cassazione, decreti legge, vuoti normativi e ricorsi al TAR.

Questo approccio risponde alle carenze ampiamente riconosciute di regolazione “comando e

controllo” in un mondo in rapida e turbolenta evoluzione. Nella società post moderna, regole fisse scritte da parte di un'autorità gerarchica diventano obsolete troppo velocemente per essere applicate efficacemente, e il divario risultante tra le norme e la pratica è colmato da una proliferazione inspiegabile di deroghe discrezionali ed eccezioni. L'approccio alternativo è quello di costruire e controllare i meccanismi di rilevamento e correzione degli errori “imponendo” loro di sviluppare piani sistematici verificabili per identificare e mitigare i possibili rischi nelle loro operazioni alla luce delle conoscenze disponibili sugli errori di sicurezza in contesti simili. Se volessimo riprendere la sociologia classica diremo che *l'argomentazione* è ancora il modo per dare una validità “scientifica” all'operato.

Questo nuovo approccio sottolinea l'importanza della “pianificazione altamente individualizzata”, della misurazione delle performance, e degli sforzi per aggregare e diffondere informazioni sulle pratiche efficaci.

La pietra angolare di questi nuovi programmi è la ridefinizione del rapporto convenzionale tra il centro e la prima linea. Il ruolo del centro non è più solo di monitorare il rispetto delle norme promulgate in prima linea, ma è responsabile di fornire l'infrastruttura e i servizi che supportano gli sforzi della prima linea.

## **2.4 Democrazia deliberativa e approccio partecipativo**

Abbiamo inteso quanto la partecipazione sia uno strumento efficace per generare pratiche efficaci, ma “partecipazione”, il lemma in se, è un termine generico, usato in modo impreciso per indicare processo fra di loro molto diversi. Recarsi periodicamente alle urne, scrivere una lettera ad un quotidiano, andare in piazza a sentire un comizio, occupare i binari per protesta contro una discarica, prendere parte a una dimostrazione più o meno pacifica sono tutte forme di partecipazione politica. Nel linguaggio corrente tuttavia per partecipazione s'intendono quelle interazioni sociali (in genere all'interno di un percorso più articolato):

- in cui sono coinvolti cittadini e/o rappresentanti di gruppi di associazioni di qualche natura e le amministrazioni competenti per l'oggetto discusso;
- che sono rivolte in qualche modo alla risoluzione di una situazione collettiva percepita come problematica o all'assunzione di una decisione di interesse pubblico [Nanz, Fritsche 2014: 11].

Nella realtà operativa, tuttavia, accade che la dimensione partecipativa venga troppo spesso banalizzata, confinata nell'ambito della concertazione locale tra rappresentanze, la quale non è in grado di per sé di apportare risultati sufficienti né in termini di condivisione di conoscenze, né in termini di sviluppo di processi di intelligenza collettiva. Infatti, paradossalmente, uno dei punti di

debolezza più frequentemente rilevati nelle recenti generazioni di progetti di sviluppo locale riguarda proprio la mancanza di specificità delle analisi (valutazione ex ante) e delle strategie proposte.

Nella maggior parte dei casi questo tipo di carenze è legata ad una mancanza di consapevolezza riguardo l'importanza delle dinamiche di partecipazione e condivisione e, in particolare, ad un gap di abilità, intesa come quel mix di conoscenze ed esperienze (allenamento) che si traducono nel "saper fare" qualcosa, nel campo della facilitazione del lavoro in grandi gruppi [Altieri, Nicoli 2011].

Infatti, quando non se ne ha consuetudine, le attività partecipative, soprattutto quelle creative, spaventano molto, nell'incertezza di come e con quali esiti potranno svolgersi, danno una tipica sensazione di vuoto metodologico. In parte ciò è dovuto anche al fatto che spesso non si hanno riferimenti ad hoc. La partecipazione in questo senso rientra nel concetto di democrazia deliberativa (e non rappresentativa).

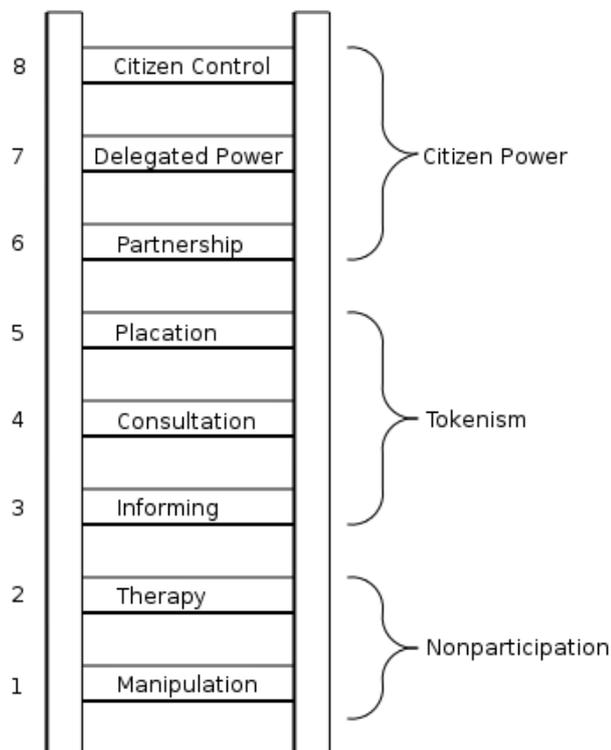
Come evidenziato nel primo capitolo, c'è una crescente disaffezione dei cittadini nei confronti della politica. Per ovviare a questo limite Lewanski propone di «prendere "semplicemente" la democrazia in parola: coinvolgiamo il popolo (demos), (ri)dandogli un po' di potere (kratos)» [Lewanski 2010:6]. Oggi, il sistema politico è eccessivamente sbilanciato verso la rappresentanza e gruppi d'interesse ed esperti esercitano un grado d'influenza che appare incompatibile con gli stessi presupposti democratici. Lewanski, nel saggio "La democrazia deliberativa, nuovi orizzonti per la politica", sostiene che per descrivere appropriatamente il fenomeno occorre tenere distinti tre aspetti: la partecipazione, il dialogo, la deliberazione. Il primo punto può essere decisamente argomentato attraverso la descrizione delle principali scale di misurazione del grado di partecipazione riportate nei riquadri di seguito:

## Riquadro 2: la scala della partecipazione

La scala della partecipazione		
Azione	Obiettivo	La promessa dei decisori
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiano una migliore comprensione di una questione/ decisione	Vi teniamo informati
Consultare	Ottenere commenti e informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	Vi ascoltiamo
Coinvolgere	Operare <b>insieme</b> ai cittadini, le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	Le vostre opinioni sono prese in considerazione
Cooperare	Identificare e scegliere <b>insieme</b> ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini ( <i>empowerment</i> )	Metteremo in atto le vostre decisioni

(Fonte: *International Association for Public Participation*, [www.iap2.org](http://www.iap2.org))

## Riquadro 3: la scala della partecipazione di Arnstein



(Fonte: *Originally published as Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224*)

Arnstein nel 1969 definisce quali sono i livelli di partecipazione [Arnstein 1969]:

- Non Partecipazione (uso inopportuno della partecipazione)

Processi che attribuiscono un ruolo del tutto passivo, finalizzati esclusivamente a far accettare e ottenere il consenso per scelte politiche e progetti già deliberati dall'Amministrazione.

1. Manipulation: azione di informazione parziale ed unidirezionale, volta unicamente a pubblicizzare i programmi dell'Amministrazione ed a persuadere gli abitanti della bontà e dell'utilità dei progetti e degli interventi programmati.

2. Therapy: Interventi di accompagnamento sociale rivolti in particolare ad individui e gruppi sociali svantaggiati, percorsi formativi e professionalizzanti.

Consultazione e Concertazione

- Processi finalizzati al miglioramento dei progetti e delle scelte da effettuare, ma che non conferiscono reali poteri alla cittadinanza permanendo la fase decisionale di esclusiva competenza degli amministratori.

3. Informing: attività informativa corretta e completa sulle motivazioni delle scelte, sui contenuti progettuali e sulle possibili opzioni alternative.

4. Consultation: indagine sistematica sulle esigenze (questionari, interviste, ...) ed ascolto attivo delle opinioni e delle proposte espresse (pubbliche audizioni, assemblee, incontri di lavoro, seminari a tema,...).

5. Placation: prevede l'inserimento, in numero limitato, di alcuni rappresentanti della comunità locale in organismi consultivi istituiti dalla pubblica amministrazione; svolge un ruolo di negoziazione in presenza di situazioni conflittuali ed interessi divergenti.

- Partecipazione attiva ed empowerment

Il diretto coinvolgimento nei processi decisionali non è visto solo come un mezzo per raggiungere uno scopo, ma come parte dei fini.

6. Partnership: coinvolgimento attivo, formazione di comitati tecnici paritetici, collaborazione tra enti pubblici, associazioni e organizzazioni dei cittadini per l'elaborazione e gestione di specifici programmi d'intervento.

7. Delegated power : conferimento di poteri reali ai rappresentanti delle comunità locali.

8. Citizen control: promozione e finanziamento di progetti autoprodotti e di forme di autogestione delle comunità locali.

La scala di S. Arnstein segnala diversi livelli di partecipazione e che "poca partecipazione" può significare "falsa partecipazione".

Questo punto è di fondamentale importanza anche ai fini della possibilità di motivare i cittadini a partecipare. Solitamente ci si rende disponibili a dare il proprio tempo e energie se si ha una aspettativa concreta che non si tratti di operazioni simboliche o, peggio ancora, manipolative, ma

che le loro opinioni siano destinate a esercitare un'effettiva influenza sulle scelte finali. La partecipazione di persone tout court (non attraverso rappresentanze) non è tuttavia facile da stimolare: diverse ricerche mostrano che le persone partecipano solo quando interessate all'argomento, quando questo risulta particolarmente chiaro ed esplicito e li riguarda in prima persona [Bobbio 2004].

Il secondo punto è il dialogo. Qualunque sia il grado di trasferimento di potere ai partecipanti, la partecipazione certamente si basa su processi discorsivi: vi sono discussioni, scambi verbali che tendono più o meno ad essere manipolativi, talvolta negoziati e mediazioni. Ma non necessariamente si tratta di processi dialogico-deliberativi [Lewanski 2010].

La discussione risulta essere la modalità prevalente di confronto tra opinioni e interessi diversi nelle società democratiche. È raro però che il confronto verbale porti ad una mediazione tra le parti, con l'effettiva comprensione delle tesi divergenti. Solitamente si raggiunge il compromesso. Il più delle volte le modalità della discussione sociale, o inter-personale, tendono ad affrontare le questioni secondo una prospettiva di contrapposizione aprioristica e polarizzata. Probabilmente è questo il motivo per cui molti strumenti della partecipazione tendono a ricostruire situazioni e luoghi informali, meno standardizzati. Se pensiamo all'*Open Space Technology*, ad esempio, sappiamo che Owen lo ideò in quanto si rese conto che durante i congressi e i convegni per la maggior parte del tempo tutti si annoiavano, poi arrivava la pausa caffè e durante quei dieci minuti succedevano tutte le cose più interessanti. Così pensò che per fare incontrare le idee delle persone e ottenere grandi risultati, invece di fare dei convegni si sarebbero dovuto fare delle grandi pause caffè.

Il dialogo quindi deve essere favorito attraverso strumenti che offrano la possibilità di comunicare in piccoli gruppi, per porzioni di territorio, talvolta attraverso forme originali di coinvolgimento della popolazione. A questo proposito vedremo successivamente alcuni esempi di strumenti, alcuni che vanno ad indagare la razionalità dei partecipanti (es OST) altri che invece mettono in evidenza lo scambio emotivo tra i portatori di esperienze attraverso forme di narrazione (es. teatro dell'oppresso).

La scelta del metodo per confrontarsi con la cittadinanza non è da sottovalutare. Uno degli aspetti che contraddistingue la partecipazione è l'alto tasso di attività relazionali: gran parte del lavoro viene svolto in una dimensione collettiva in cui project manager, animatori, tecnici ed attori del territorio interagiscono. Va da sé che la qualità del progetto è fortemente influenzata dalla qualità di tali relazioni e interazioni. Esse si svolgono in situazioni diverse che possono essere più o meno in forma di assemblea (incontri pubblici, workshop, dialoghi bilaterali, ecc.), più o meno formali (tavoli di concertazione, gruppi di lavoro, ecc.), più o meno decisionali (assemblee di partenariato, focus group, ecc.) e quindi, più o meno idonee a stimolare la creatività e l'intelligenza collettiva. La capacità di organizzare questo tipo di lavoro rendendolo efficace, dosando in modo appropriato le

diverse situazioni, facilitando le interazioni e stimolando la condivisione, è una delle principali abilità richieste a chi deve occuparsi della gestione del processo partecipativo [Pellegrino 2013].

Il terzo aspetto è la deliberazione. Questa viene definita come una modalità che mira a generare un consenso informato attraverso un metodo dialogico (in greco «discorso tra persone») che porti a comunicazioni interpersonali significative [Holman et al., 2007], a una progressiva comprensione delle ragioni altrui (senza rinunciare aprioristicamente alle proprie), a uno spostamento verso valutazioni più bilanciate, condivise, ragionate e orientate al cambiamento [Lewanski 2010].

La struttura e le regole dei processi partecipativi assicurano che le relazioni tra i partecipanti siano basate sulla simmetria e la reciprocità: tutti devono avere le stesse opportunità di esprimere le proprie opinioni e di essere attivamente ascoltati.

La comunicazione non è intesa nel senso di mera trasmissione di significati e contenuti fra emittente e ricevente, ma come costruzione di significati sociali e relazionali [Howell, Pearce 2002]. Ognuno dei partecipanti deve poter dare il proprio contributo attraverso le modalità comunicative che sono proprie della sua cultura o subcultura. Lo scambio dialogico in condizioni «protette» (nel senso che evitano possibili prevaricazioni) permette a coloro che partecipano di argomentare avendo come filo conduttore il bene comune piuttosto che interessi egoistici o individualizzati, oltre che creare un livello di empatia diffuso.

Il termine «deliberazione», l'ultimo fattore preso in esame, non implica necessariamente o esclusivamente l'assunzione di decisioni tout court, ma certamente occorre prendere in esame e pesare i vari aspetti di una questione di interesse collettivo/pubblico.

Un processo partecipativo, per essere definito tale, deve essere includente. Questo vuol dire che tutti i soggetti in gioco devono avere la possibilità di esprimersi nel modo migliore, a maggior ragione se ci si occupa di temi legati alle politiche sociali e socio-sanitarie. Il reclutamento dei partecipanti a tali processi dovrebbe quindi prevedere anche sforzi diretti a coinvolgere soggetti marginali che altrimenti non sarebbero presenti per ragioni culturali, sociali e materiali. Inoltre, come già anticipato, la maggior parte delle tecniche partecipative prevedono la presenza di piccoli gruppi proprio per favorire la possibilità di un coinvolgimento attivo.

## **2.5 Gli strumenti per la facilitazione dei processi partecipativi**

### *2.5.1 Le Tecniche e gli Strumenti*

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, negli ultimi anni si è assistito in Italia e in Europa ad un radicale cambiamento, che ha visto nuovi modelli di governance aggiungersi a quelli più

consolidati di government. Questo passaggio ha portato ad una crescente diffusione di progetti e strutture tese a coinvolgere cittadini e attori organizzati nei processi decisionali in campo urbanistico, della sostenibilità ambientale, della vivibilità degli spazi, nella pianificazione dei servizi, e più in generale delle politiche di sviluppo locale e delle politiche pubbliche integrate. Infatti, alla base di strumenti come l'Agenda 21 Locale, i Progetti Integrati Territoriali, i Programmi Comunitari quali Leader, Equal o Interreg, i Piani Sociali di Zona, i Piani Strategici per le città e altri, ci sono processi decisionali inclusivi che necessitano di metodologie per facilitare la partecipazione attiva delle persone. Di tecniche, strumenti e metodologie se ne contano moltissime, basti pensare che un recente manuale online inglese dedicato al Community Planning [[www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net)] presenta più di cinquanta metodi per la gestione di processi partecipativi nonché casi studio, scenari e principi; un lavoro, curato da Luigi Bobbio 2004, sui processi decisionali inclusivi descrive una selezione di circa venti strumenti tra i più utilizzati e diffusi in Italia e che tra l'altro possono essere adottati ed integrati secondo gli obiettivi e i vicoli posti dalla situazione locale. Interessanti portali - [www.Change-management-toolbook.com](http://www.Change-management-toolbook.com); [www.loci.it](http://www.loci.it) - presentano una selezione di strategie, strumenti e metodi da applicare nei diversi contesti organizzativi per facilitare gruppi di lavoro e processi di cambiamento. E' bene sottolineare che gli strumenti che verranno analizzati servono a condurre fasi di un processo partecipativo, che di certo non può concludersi con un evento. Ci sono metodologie più adatte a sensibilizzare e a stimolare i processi comunicativi, altre che sono finalizzate all'analisi dei problemi e alla costruzione di progetti, altre più efficaci con gruppi di poche persone, altre per facilitare la negoziazione e lo sviluppo di strategie operative. Ci sarebbero diversi modi per classificare gli strumenti: in base al numero "consigliato di partecipanti", in base al tipo di reclutamento; se è uno strumento che ragiona sul fatto posto in esame o se ragiona in termini immaginari; se si tratta di strumenti con spiccato senso razionale o di altri che stimolano forme teatrali di rappresentazione; se di strumenti di tipo narrativo o di altri più di stampo organico. In ogni sub paragrafo verrà riportato quanto lo strumento indicato sia "tipicamente" utilizzato nei processi partecipativi (OST, Teatro dell'Oppresso, ecc) e quali strumenti metodologici potranno essere anche previsti in processi partecipativi (es focus groups). Alcuni strumenti hanno lo scopo di prendere una decisione finale che si elabora in gruppo, altri invece favoriscono la condivisione dei problemi o delle criticità per arrivare ad elaborare una progettualità condivisa. Prima di esplorare i principali strumenti, si propone un quadro riassuntivo su una vasta gamma di strumenti indicando alcuni fattori descrittivi. Seppure è immaginabile che alcuni scienziati sociali presentino perplessità in merito, anche strumenti che non prevedono il coinvolgimento di un numero consistente di persone può essere definito partecipativo in quanto è il metodo con il quale viene condotto l'evento che ne definisce il significato.

**Riquadro 4: Gli strumenti della partecipazione analizzati per fattori**

Strumento	n. partecipanti possibili	razionale/ emotivo	reclutamento	Decisione/ programmazione
GOPP	10	Razionale	Esperti	Programmazione
Metaplan	10	Razionale	Portatori di interesse	Programmazione/ decisione
Focus groups	10	Razionale/ emotivo	Portatori di interesse	Programmazione
OST	20 /2000	Razionale	Autoselezione	Programmazione
EASW	30	Razionale/emotivo	Esperti	Programmazione
Appreciative Inquiry	10/2000	Razionale	Autoselezione	Programmazione
Teatro do oprimido	10/100	Emotivo	Autoselezione	Programmazione
Camminata di quartiere	30	Emotivo	Portatori di interesse	Programmazione
CAWI	indefinito	Razionale	Autoselezione	Decisione
Concept mapping	indefinito	Razionale/emotivo	Autoselezione	Programmazione
Twitter	indefinito	Razionale	Autoselezione	Programmazione
Face book	Indefinito ma limitato	Razionale	Portatori di interesse	Programmazione
Bilancio partecipativo	100/ 20000	Razionale	Portatori di interesse	Decisione
Town meeting	500/5000	Razionale	Portatori di interesse	Programmazione
Machizukuri	20	Razionale	Portatori di interesse	Programmazione
Consensus conference	10/ 30	Razionale	Autoselezione	Programmazione
World café	12/1200	Razionale	Autoselezione	Programmazione
Town meeting	500/ 5000	Razionale	Portatori di interesse	Programmazione

(Fonte: elaborazione di Fausta Martino)

### *2.5.1.1 Il metodo GOPP - Goal Oriented Project Planning e il PCM - Project Cycle Management*

Il metodo GOPP (Goal Oriented Project Planning), così come altri approcci o strumenti ispirati al Quadro Logico, nasce a partire dagli anni '60 da un insieme di tecniche e di strumenti elaborati nel quadro delle attività di progettazione di Enti e agenzie dedite alla cooperazione allo sviluppo.

Il GOPP è un metodo che facilita la pianificazione e il coordinamento di progetti attraverso una chiara definizione degli obiettivi e si inquadra in un approccio integrato denominato PCM (Project Cycle Management).

E' stato utilizzato nel 1993 dalla Commissione Europea come standard di qualità nelle fasi di programmazione, gestione e valutazione di interventi complessi.

Durante il ciclo di vita di un progetto il GOPP può essere utilizzato:

- nella fase di identificazione e definizione, per analizzare i problemi, stabilire possibili soluzioni, obiettivi, risultati, attività e indicatori di monitoraggio e valutazione (costruzione dell'albero dei problemi e dell'albero delle soluzioni);
- nella fase di attivazione e progettazione esecutiva, per chiarire la suddivisione dei compiti tra i vari attori coinvolti e per fare eventuali adattamenti (costruzione del logical framework);
- nella fase di valutazione e verifica del progetto in corso d'opera, per condividere eventuali adattamenti qualora siano emersi problemi o nuove opportunità;
- nella fase di valutazione finale, per verificare il raggiungimento degli obiettivi e individuare eventuali suggerimenti per successivi miglioramenti e progetti futuri.

Da un punto di vista organizzativo un workshop GOPP prevede il coinvolgimento di circa una decina di persone, individuate tra gli attori-chiave che hanno un ruolo cruciale per il successo di un progetto, e di un facilitatore, e può avere una durata di uno o più giorni.

È una metodologia che fa largo utilizzo delle tecniche di visualizzazione: si utilizzano grandi fogli di carta adesiva affiancati su una parete e i partecipanti, seduti a semicerchio, lavorano, dall'analisi dei problemi alla proposta di soluzioni, con dei cartoncini colorati nei quali possono scrivere i loro suggerimenti secondo le fasi della metodologia.

Tali idee una volta inserite sulla parete adesiva possono essere visualizzate da tutto il gruppo che può spostarle o aggregarle secondo le esigenze.

È evidente che l'utilizzo di tale tecnica può portare a rafforzare la comunicazione e la convergenza di gruppi di lavoro, ed è particolarmente efficace per analizzare i problemi, suggerire proposte, evidenziare rischi, ed elaborare soluzioni in tempi relativamente ristretti [Bussi 2001].

### *2.5.1.2 Il Metaplan*

Il metodo Metaplan nasce e si diffonde in Germania negli anni '70 grazie al lavoro dei fratelli Wolfgang ed Eberhard Schnelle.

Si tratta di un metodo di facilitazione particolarmente attento alla gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro, basato sulla raccolta di opinioni dei partecipanti e la loro successiva organizzazione in blocchi logici fino alla formulazione di piani di azione in cui sono evidenziate problematiche rilevate e possibili soluzioni.

In quanto tecnica di discussione visualizzata il metaplan prevede l'utilizzo e la messa a disposizione per tutti i partecipanti di una serie di materiali di lavoro: grandi rotoli di carta, figure geometriche piane di carta di diverso colore e dimensione, pennarelli colorati, bollini adesivi, strutture precostituite quali assi cartesiani, reti, schemi ad albero, liste graduate, ecc., strumenti attraverso i quali viene visualizzato tutto il processo di lavoro del gruppo. La figura del moderatore, è funzionale non solo a spiegare l'utilizzo dello strumento, ma anche a gestire il gruppo di lavoro durante tutto il suo percorso, che sarà articolato in riunioni e discussioni in plenaria e in sessioni operative in cui sotto-gruppi di più piccole dimensioni avranno il compito di analizzare aspetti specifici del tema proposto e di proporre idee e soluzioni. Alla definizione del piano d'azione ci si arriva quindi attraverso una serie di steps:

- il moderatore ha inizialmente la funzione di spiegare il programma di lavoro e di definirne gli obiettivi;
- i partecipanti sono quindi invitati ad esprimere le loro opinioni in merito al tema su cui si lavorerà e a scriverle su dei fogli di carta colorati che saranno attaccati sulle pareti e quindi visibili a tutti;
- successivamente si procederà ad aggregare le opinioni espresse individualmente e le persone in sotto-gruppi di lavoro che avranno il compito di analizzare, proporre idee e soluzione, far emergere elementi problematici relativamente all'aspetto su cui si è scelto di lavorare;
- il lavoro dei sotto-gruppi sarà riportato in riunioni plenarie e si arriverà alla definizione di un piano d'azione successivamente ad una votazione [Schnelle 1979].

### *2.5.1.3 Il Focus Group*

Il focus group è un tipo di "intervista di gruppo" nata negli anni '40 grazie a Levin e Merton, dove si vogliono evidenziare le diversità presenti nella popolazione e le modalità di convergenza verso un punto comune (intervista sui contenuti + dinamiche di gruppo), solitamente all'interno di persone

che non si conoscono tra loro. Solitamente il focus group viene effettuato da due persone: un animatore che conduce la discussione e un osservatore che esamina le dinamiche di relazione del gruppo. Vi sono grandi focus (12\14 persone) e piccoli focus (6/8): un numero inferiore potrebbe inficiare le dinamiche di gruppo, un numero superiore tende spesso a censurare l'intervento delle opinioni contrarie o deboli, non permettendo a tutti i partecipanti di esprimere al meglio le proprie idee. Il "gruppo focalizzato" seppur nasce nella volontà dei primi autori come intervista, per i fini dei processi partecipativi consistono in una elaborazione collettiva che è mirato su un argomento specifico e che viene studiato in profondità. Si tratta in generale di una osservazione che pone l'indagine a livello del gruppo e che si svolge in un contesto artificiale (per questo a volte definisce tale contesto adottando strategie simili al gioco).

L'iter si divide in diverse fasi da tenere presente nell'ideazione della conduzione:

- **Riscaldamento:** è la fase più delicata in cui si determina l'esito del focus group, poiché spesso conduttore e osservatore sono percepiti con diffidenza, quali intrusi indagatori; pertanto, è bene mitigare il clima con un approccio soft. Si inizia poi a strutturare la comunicazione sul contenuto, stimolando i partecipanti a riflettere su un tema generico che deve essere sempre più specificato e indagato nella direzione utile rispetto ai fini preposti, seguendo i ragionamenti e le parole dei partecipanti stessi e facendone un'analisi semantica e del contenuto per farne emergere le criticità.
- **Relazione:** in questa fase si indaga il clima del gruppo, è perciò opportuno fare domande su tematiche di interesse comune e condiviso (tipo la mission di un ente, i valori, la cultura aziendale laddove si conduce un focus group interno ad una istituzione o ad una azienda ecc.). E' possibile utilizzare le tecniche proiettive per stimolare le libere associazioni e favorire l'esposizione di tutti i partecipanti (ad esempio: se io dico....., voi dite.....? - Un buon motivo per lavorare qui è....? - Se avessi la bacchetta magica, della mia amministrazione cambierei....?).
- **Consolidamento:** in questo momento, di norma, emergono le problematiche più sentite: è perciò importante, oltre a lasciare che il gruppo metta in evidenza le proprie criticità, tentare di evitare che si verifichino conflitti e per evitare che il focus group diventi un luogo dove far emergere il proprio individualismo.

**Distacco:** la quarta fase è quella dell'allontanamento: per evitare di deludere le aspettative dei partecipanti, che, a questo punto, se la tecnica di ricerca è stata condotta ed utilizzata nel modo appropriato, sono in sintonia con il conduttore, in cui ripongono fiducia, è bene attuare un distacco graduale, lasciando che il gruppo si sfaldi da sé, in modo naturale, tirando in maniera autonoma le conclusioni [Acocella 2008].

Riprendendo il testo di Altieri “Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale” possiamo notare come il focus groups sia espressione di un metodo ben più significativo rispetto alla concezione tradizionale. Un focus groups può essere molto utile per elaborare collettivamente i significati che il processo partecipativo mette in campo. Inoltre può essere utilizzato nella fase iniziale, centrale o finale di un percorso valutativo, con distinti accorgimenti; ha diversi elementi positivi: “ha il grande vantaggio di combinare una vivace dinamica di gruppo (resa possibile dalla riunione fisica dei partecipanti), una potenzialità di approfondimento data dalla limitatezza dei temi e dalla possibilità di costruire un percorso a tappe di più riunioni e una notevole libertà di espressione non ristretta e condizionata da tecnicismi o dalla forzatura dei ritmi e dei tempi” [Altieri 2011: 308-309].

#### 2.5.1.4 L' *Opens Space Technology*

La tecnica *Open Space Technology* (OST) è stata creata nella metà degli anni '80 da Harrison Owen, un esperto americano di scienza delle organizzazioni.

Si tratta di una tecnica di gestione di workshop che consente a qualsiasi gruppo di persone, in qualsiasi tipo di organizzazione, di rendere incontri e riunioni di lavoro particolarmente interessanti e produttive. La metodologia, che si basa sull'autorganizzazione, permette di far lavorare insieme, su un tema complesso, gruppi con un numero di partecipanti variabile da 5 a 1000 persone, in workshop di una giornata, convegni di tre giorni o nella riunione settimanale di staff.

Per organizzare un workshop in OST non sono necessari relatori e programmi predefiniti, ma tutto è demandato ai partecipanti che propongono e gestiscono in completa autonomia il programma di lavoro attraverso la proposta di temi e problematiche reali e per le quali provano un sincero interesse. Una volta selezionati i temi, si organizzano sessioni parallele di gruppo e progressivamente si focalizza la discussione su un argomento di importanza strategica. Alla fine del lavoro, di un giorno o di più giornate, ciascun partecipante avrà il resoconto in cui vengono descritte tutte le discussioni svolte [Owen 2008].

#### 2.5.1.5. *EASW - European Awareness Scenario Workshop*

La metodologia *European Awareness Scenario Workshop* (EASW) nasce in Danimarca all'inizio degli anni '90. Nel 1994 è stata adottata ufficialmente, promossa e diffusa dal programma

Innovazione della Commissione Europea per stimolare la progettualità partecipata, negoziata, consensuale e dal basso tra grandi gruppi di attori locali.

L'EASW è una metodologia che pone una particolare attenzione al ruolo dello sviluppo tecnologico, invitando gli attori di una comunità a interrogarsi sui possibili obiettivi cui indirizzarlo e sulle concrete modalità di azione da mettere in campo a tal fine.

A livello pratico la metodologia EASW si articola in tre fasi fondamentali: lo sviluppo di scenari; la mappatura degli stakeholders e organizzazione locale; il workshop EASW: sviluppo delle visioni ed elaborazione di idee.

Le prime due fasi sono preparatorie al workshop e coinvolgono generalmente un gruppo ristretto di partecipanti, per lo più tecnici ed esperti sul tema trattato; questo si traduce da un lato nell'elaborare scenari ipotetici tenendo conto di due principali dimensioni relative a come saranno risolte le situazioni locali e su chi dovrà occuparsene, dall'altro nell'identificare gli attori chiave che prenderanno parte al workshop, all'interno di quattro categorie: amministratori/politici; tecnici/esperti; settore economico; società civile.

Il workshop può durare uno o più giornate ed è coordinato da uno specifico team di facilitazione.

Si articola in due fasi: l'elaborazione di visioni future e lo sviluppo di idee e azioni. Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori partecipanti è chiesto di sviluppare visioni relative ad un futuro possibile da qui a dieci anni. Nella fase plenaria di discussione ci si confronta sugli scenari avanzati dalle diverse categorie e si individuano i temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase. A questo punto si individuano quattro gruppi tematici e a composizione mista tra le diverse categorie di attori. Ricorrendo a sessioni successive di brainstorming e a tecniche di negoziazione, ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di idee e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop. Durante tale sessione, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti [Commissione Europea, DG XIII-D]

#### *2.5.1.6 Appreciative Inquiry*

L'*Appreciative Inquiry*, uno strumento di diagnosi che dirige l'intelligenza collettiva del gruppo sui campi di azione più pregni di motivazione, è nata in America alla fine degli anni '80 nell'ambito dello sviluppo comunitario-sociale.

Non si tratta in realtà soltanto di uno strumento, quanto piuttosto di un approccio in base al quale si tenta di leggere i processi di cambiamento che interessano le organizzazioni e le comunità attraverso le motivazioni, le impressioni delle persone e dei diversi attori.

Questo processo può essere organizzato in forma di intervista - e quindi avere una durata di 20-30 minuti - o di manifestazione strutturata come grande evento che può durare anche quattro giorni.

Il nucleo fondamentale dell'Appreciative Inquiry consiste nell'intervista di valutazione, eseguita in quattro fasi distinte:

- Discovery, ovvero la comprensione del successo: i successi vengono valutati in modo da poterne determinare le caratteristiche e le cause che hanno portato al successo in passato.
- Dream, ovvero lo sviluppo di una visione: il passo successivo consiste nello sviluppo di prospettive future, che tengono in considerazione le esperienze esistenti relative a successi già raggiunti e quindi puntano a un pieno utilizzo del potenziale esistente.
- Design, ovvero l'elaborazione di una visione: la visione si concretizza in relazione ai partner necessari, alle interazioni possibili e alle condizioni esterne fondamentali
- Destiny, ovvero la realizzazione: in conclusione si definiscono le finalità e le misure necessarie al raggiungimento della visione, sia quelle occorrenti a medio termine che i successivi passi concreti da effettuare [Cooperrider 2009]

#### *2.5.1.7 Il teatro do Oprimido*

*Il teatro do Oprimido*, è una metodo teatrale che comprende differenti tecniche create dal regista brasiliano Augusto Boal (direttore Teatro Arena di San Paolo) e da Paulo Freire (pedagogista brasiliano).

L'obiettivo di questa tecnica è quello di fornire strumenti di cambiamento personale, sociale e politico per tutti coloro si trovano in situazioni di oppressione.

Le modalità di realizzazione del teatro dell'oppresso rappresentano una forma di educazione popolare basata sulla comunità, che usa il teatro come strumento per il cambiamento sociale a livello individuale, locale e globale.

Tendenzialmente viene utilizzato per la risoluzione dei conflitti, costruzione di comunità, terapia, riabilitazione, sensibilizzazione e anche per la produzione di indicazioni normative.

Progettato per i non-attori, utilizza il linguaggio universale del teatro come un mezzo per indagare la vita da parte di persone e comunità intere, di identificare i loro sogni e reinventare il loro futuro.

Il teatro dell'oppresso è uno strumento liberatorio che offre spunti di riflessione e di azione per trovare nuovi modi per relazionarsi con le persone intorno a noi e per creare un senso di comunità.

Inoltre cerca attraverso un nuovo approccio la riscoperta del linguaggio corporeo.

Gli esercizi e il lavoro sulle esperienze personali permettono a ognuno di prendere coscienza del fatto che ogni essere umano è un “essere politico”, cioè che possiamo diventare attivi e partecipi della vita e della comunità (cfr cap 1).

Esistono diverse forme di realizzazione del teatro dell’oppresso:

- il Teatro Immagine: è la base del TdO e permette ai partecipanti di conoscere e usare il loro corpo in modi nuovi e diversi,
- il Teatro Forum: si traduce in brevi spettacoli senza barriera fra attori e spettatori; il palco diventa uno spazio di indagine per sperimentare e cercare nuove idee e situazioni a riguardo di una certa tematica che viene condivisa dalla comunità,
- il Teatro Invisibile: è una forma di teatro realizzata in contesti di vita quotidiana, che porta il teatro fuori dal teatro e coglie le reazioni del pubblico inconsapevole di trovarsi di fronte ad una performance teatrale,
- il Teatro Giornale: è una forma di teatro che usa articoli dei quotidiani e di riviste (tecnica sviluppata durante la censura dittatoriale in Brasile),
- il Teatro Legislativo: è una forma di teatro per portare delle proposte di legge nei parlamenti locali, regionali, ecc [Sabatino 2011].

#### *2.5.1.8 La camminata di quartiere*

La camminata di quartiere è un appuntamento di grande importanza nell’ambito di processi attivati sul territorio di tipo partecipativo. L’idea portante di questa metodologia è la valorizzazione delle competenze degli abitanti in relazione al particolare ambiente di vita in cui essi vivono o lavorano abitualmente. In questo sopralluogo vengono coinvolti sia coloro che quotidianamente abitano il contesto territoriale in esame, che i professionisti e amministratori che operano su di esso, permettendo di creare una stretta relazione tra le reciproche competenze. Durante il percorso i partecipanti si scambiano osservazioni, problemi, idee, ricordi, speranze, creando un flusso di informazioni continuo, ricco di spunti e confronti [www.loci.it].

#### *2.5.2 Gli strumenti on line*

Negli ultimi anni il proliferare di strumenti on line deve farci interrogare se la qualità di quanto “postato” su una pagina facebook o quanto “tweettato” in un altro noto social network possa essere

la strada, forse non sostitutiva ma parallela, all'attivazione di processi partecipativi.

Nonostante sia indispensabile porsi delle domande sulla veridicità delle posizioni ricoperte da coloro che si trovano nelle comunità online, non è ormai più possibile non tenerne conto.

Nel testo "E- methods and web society" si pongono in esame proprio questi temi:

- la relazione cambia in modalità on-line, ma cambiano anche gli assunti ontologici della comunità?
- Si devono sondare con approcci teorici diversi l'identità e l'autenticità?
- Come tener conto delle sub- popolazioni che restano escluse dall'accesso a dispositivi mobili?  
[Corposanto, Lombi, 2014].

Non è possibile non avere un gran entusiasmo per questi nuovi metodi, in quanto nonostante le difficoltà legate alla rappresentatività, all'affidabilità dell'analisi e le questioni etiche rappresentano un modo veloce, economico e diffusibile nello spazio e nel tempo per portare all'attenzione di più persone temi soggetti alla decisione pubblica.

E' anche vero, come sostiene Altieri nel testo "la progettazione sociale nella web society": «Non manca chi mette in evidenza come l'attuale struttura di internet, dominata dai network e da Google, finisca per disperdere le sue potenzialità a vantaggio dei grandi gruppi di potere.

Così come a Toffler (1987) che teorizzava, positivamente, la nuova figura del "prosumer" complementarietà di consumatore e produttore nel web, si contrappone Sigel (2011) per cui l'homo interneticus sul web è in realtà strumentalizzato e chiuso in reti di narcisismo» [Altieri in Cipolla, 2014].

Non è obiettivo di questa tesi di dottorato argomentare in merito alla qualità dei dati provenienti dal web, ma si cercherà di esaminare i principali strumenti, tra l'altro alcuni già descritti nel sub paragrafo precedente, in chiave on linee.

È bene sottolineare come gli ambienti offline e online si trovano ad essere sempre più strettamente co-implicati [Wellman 2004] e questi trovano sempre nuove forme di comunicazioni che generano nuove forme di analisi. «Cambia quindi il senso della posizione nella comunicazione, cioè la percezione che come individui abbiamo del nostro ruolo comunicativo nella società, e cambiano sia i modi dell'ascolto che i modi di osservare ed elaborare gli eventi dell'esistenza: non dobbiamo più considerarli fatti strettamente privati ma possiamo farli divenire oggetto di comunicazione pubblica» [Corposanto, Lombi 2013: 26].

Di seguito vengono riportati i principali strumenti via web utilizzati per fare sondaggi in processi partecipativi. Mentre il metodo Cawi è tendenzialmente usato per "misurare" il grado di interesse per una determinata politica e quindi come un vero e proprio strumento quantitativo, i metodi come il focus groups on line, le mappe concettuali e twitter vengono utilizzati alla stregua degli strumenti di cui sopra ma con alcuni vantaggi che si riportano nei sub paragrafi dedicati.

Gli strumenti descritti di seguito sono stati riportati da testi di metodologia della ricerca e adattati ai processi partecipativi. Possiamo definirli partecipativi solo se rispondono al seguente prerequisito: creare una lettura condivisa su un fenomeno attraverso la costruzione di un pensiero che genera una decisione politica di fondo. Questa definizione quindi esula dalla quantità del numero di partecipanti.

### 2.5.2.1 Cawi

Negli ultimi decenni, prima negli Stati Uniti e più recentemente anche nel nostro Paese, si sono via via diffuse nuove e più potenti tecniche di rilevazione dei dati. Infatti, se fino ad una ventina di anni fa si poteva contare, principalmente, su tre metodi di indagine (face-to-face, via telefono o via posta), oggi la diffusione di internet ha aperto nuovi orizzonti, inimmaginabili fino a qualche tempo fa. La tecnica CAWI (*Computer-Assisted Web Interview*), in particolare, pur costituendo ancora oggi una realtà di nicchia, assume maggiore rilevanza nel momento in cui la popolazione è composta soprattutto da persone con elevato livello di istruzione, di età mediamente ridotta, che ha facile accesso ad internet e buona padronanza delle più moderne tecnologie. Resta però vero che le più recenti tecniche di rilevazione via internet, ed in particolare la metodologia CAWI, consentono solo raramente di raggiungere tassi di risposta soddisfacenti; per tale motivo, è spesso necessario ricorrere alla combinazione di tecniche di rilevazione differenti, così da garantire la necessaria copertura e rappresentatività del campione di intervistati. È ovvio che in tal caso il responsabile del processo partecipativo deve risolvere il problema dell'omogeneizzazione di informazioni raccolte con strumenti di rilevazione differenti. È vero anche che la metodologia di indagine possa influenzare, in modo non casuale, le risposte. Di contro presenta alcuni indiscutibili vantaggi:

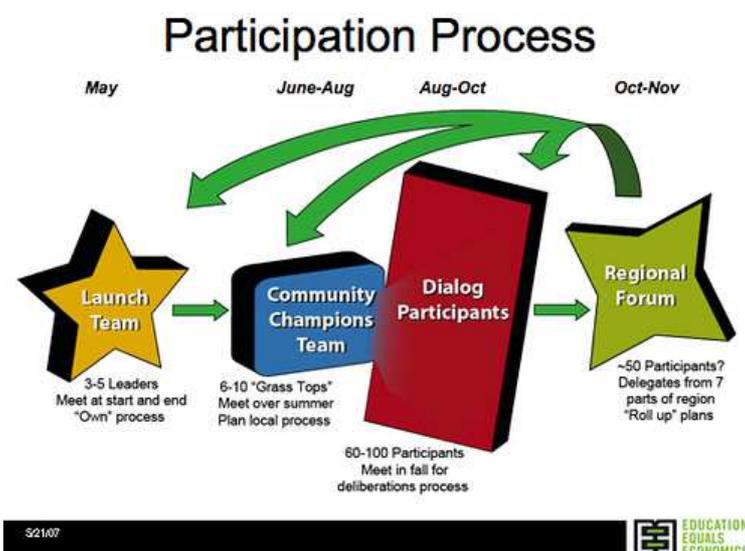
- la riduzione dei costi: la raccolta delle risposte tramite la tecnologia informatica si traduce in un risparmio economico connesso alla riduzione dei tempi per la raccolta, l'inserimento dati e i controlli di congruenza legati ad errori di inserimento,
- distribuzione territoriale diffusa: al fine di sviluppare percorsi in logica comparata che richiedono il coinvolgimento di individui stanziati in luoghi geografici e contesti culturali differenti [Giarelli 2010],
- personalizzazione dell'intervista: a differenza del cartaceo il passaggio attraverso le domande filtro viene automaticamente. Questo comporta una serie di benefici: coerenza interna, facilitazione del processo di risposta, riduzione dei tassi di abbandono e dei missing [Lombi 2014].

### 2.5.2.2 Concept mapping nel web

Usato come una tecnica di apprendimento e di insegnamento, le mappe concettuali illustrano visivamente le relazioni tra concetti e idee. Spesso sono rappresentate con cerchi o scatole e i concetti sono collegati da parole e frasi che spiegano la connessione tra le idee, aiutando, attraverso questo ausilio visivo, i partecipanti al processo partecipativo ad organizzare e strutturare i loro pensieri per capire meglio le informazioni ricevute e/o scoprirne nuove relazioni. La maggior parte delle mappe concettuali rappresentano una struttura gerarchica: prima viene rappresentato il concetto ampio e complesso e poi vengono individuati sotto-argomenti connessi, concetti più specifici e tendenzialmente più semplici da comprendere. La mappa concettuale serve anche a generare nuove idee, comunicare in modo più chiaro idee, pensieri e informazioni.

Di seguito un esempio di mappa concettuale che descrive gli step di un processo partecipativo

#### Riquadro 5: mappa concettuale del processo partecipativo Education Equals Economics



(Fonte: <http://e3alliance.org>)

La mappa concettuale può aumentare il numero di stakeholders coinvolti e può aumentare la partecipazione in quanto semplifica le fasi del processo o i significati soggetti alla decisione o condivisione pubblica. Attraverso il web è possibile utilizzare un software "concept system global", marchio registrato che struttura la mappa concettuale nel seguente modo: raccolta delle idee (brainstorming), classificazione (sorting), analisi e rilevanza degli items (rating) [Bertin in Cipolla, 2014].

### 2.5.2.3 *Twitter*

Twitter ha sicuramente un punto di forza che è la rapidità con il quale lanciare il proprio tweet su un argomento specifico mediante l'uso dei hashtag (#). Il termine a cui viene applicato l'hashtag, tendenzialmente costituisce l'argomento centrale di cui si vuole parlare. Portiamo ad esempio l'argomento del lancio del nuovo iPhone, riportato da Corposanto nel testo "blog, fb & tw, fare ricerca quali quantitiava online". L'evento ha fatto sì che gli utenti di tutto il mondo generassero milioni e milioni di tweet in pochi giorni. Risulta chiaro come, in situazione di questo tipo, chiunque fosse in possesso di queste informazioni, avrebbe per le mani una ricchezza facilmente dimostrabile. La stessa Apple, ad esempio, potrebbe trarne vantaggi in quanto l'opinione generale espressa dagli utenti di twitter permetterebbe all'azienda di non ripetere, nel momento in cui si lancerà sul mercato un nuovo modello, eventuali errori commessi nel produrre il telefono appena messo in vendita [Corposanto, Valastro 2014]. Tutto ciò è facilmente trasferibile in oggetti della partecipazione o sul processo partecipativo in generale. Mettiamo ad esempio di generare un hashtag su una scuola dimessa per raccogliere idee in merito ad una nuova destinazione d'uso oppure rispetto al ruolo di un professionista del sociale. Anche in questo caso ovviamente bisogna valutare il fatto che l'accesso alla piattaforma online non è scontata per tutti i potenziali interessati.

### 2.5.2.4 *Focus groups online*

Come già anticipato il focus group nasce negli Stati Uniti ad opera di due sociologi degli anni '40 del Novecento, K. Levin e R. Merton, è una tecnica in cui un gruppo di persone è invitato a parlare, discutere e confrontarsi riguardo all'atteggiamento personale nei confronti di un tema/oggetto. Le domande sono fatte in modo interattivo, infatti, i partecipanti al gruppo sono liberi di comunicare con gli altri membri, seguiti dalla supervisione di un conduttore (in genere il ricercatore o un suo assistente). Con l'avvento del web, oggi è possibile collegare gli intervistati elettronicamente. I soggetti condividono immagini, dati e le loro risposte sui propri monitor. Questo evita la spesa di cifre significative per i viaggi e offrono la possibilità di rispondere nel gruppo in modo offline, quando gli intervistati hanno tempo per farlo. I gruppi on-line sono solitamente limitati a 6 oppure 8 partecipanti. Anche in questo caso, il principale problema dei focus group on-line è quello di assicurare che gli intervistati siano rappresentativi di una popolazione più ampia (compresi quelli che non hanno un computer). Questo tipo di strumento può essere reso operativo anche attraverso la piattaforma facebook [Acocella 2008].

## 2.6 I processi partecipativi online

La crescente importanza di internet come piattaforma dedicata all'informazione e alla comunicazione si manifesta anche nell'ambito dello strumentario metodologico di molti processi partecipativi. Diversi processi utilizzano ormai delle componenti online come elementi integrativi, con l'obiettivo di ridurre la distanza tra le cittadine e i cittadini da un lato e i decisori politici dall'altro. La creazione di vocaboli come "e-Government" ed "e-Participation" stanno ad indicare questo aumento di rilevanza» [Nanz, Fritsche 2014: 122].

Con l'espressione e-Government s'intende l'uso di tecnologie digitali che rendono accessibili online i servizi dell'Amministrazione pubblica offrendo in questo modo la possibilità di gestire delle pratiche in rete con strumenti elettronici. Questa ottimizzazione e modernizzazione delle procedure dell'Amministrazione pubblica assume svariate forme: si va dalla messa online di informazioni alla presa di contatto e scambio di pareri con i dipendenti dell'Amministrazione pubblica, fino alla possibilità di scaricare documentazioni e moduli, di mandare avanti determinate pratiche amministrative o di utilizzare la firma digitale. Ricade in questo ambito anche la ricongiunzione delle attività di diverse autorità in pagine web condivise.

Un esempio eccellente di e-Government è il sito britannico [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com): a questo indirizzo online le cittadine e i cittadini possono fare segnalazioni su problemi che vengono individuati in città indicandoli direttamente su una mappa. Nella home page del sito è possibile indicare la via oppure farsi localizzare automaticamente, particolarmente efficace nel caso in cui ci si trovi direttamente in strada.

Report a problem Your reports All reports Local alerts Help mySociety

# FixMyStreet

## Report, view, or discuss local problems

(like graffiti, fly tipping, broken paving slabs, or street lighting)

Enter a nearby UK postcode, or street name and area:

or locate me automatically

### How to report a problem

- 1 Enter a nearby UK postcode, or street name and area
- 2 Locate the problem on a map of the area
- 3 Enter details of the problem
- 4 We send it to the council on your behalf

**3,022** reports in past week

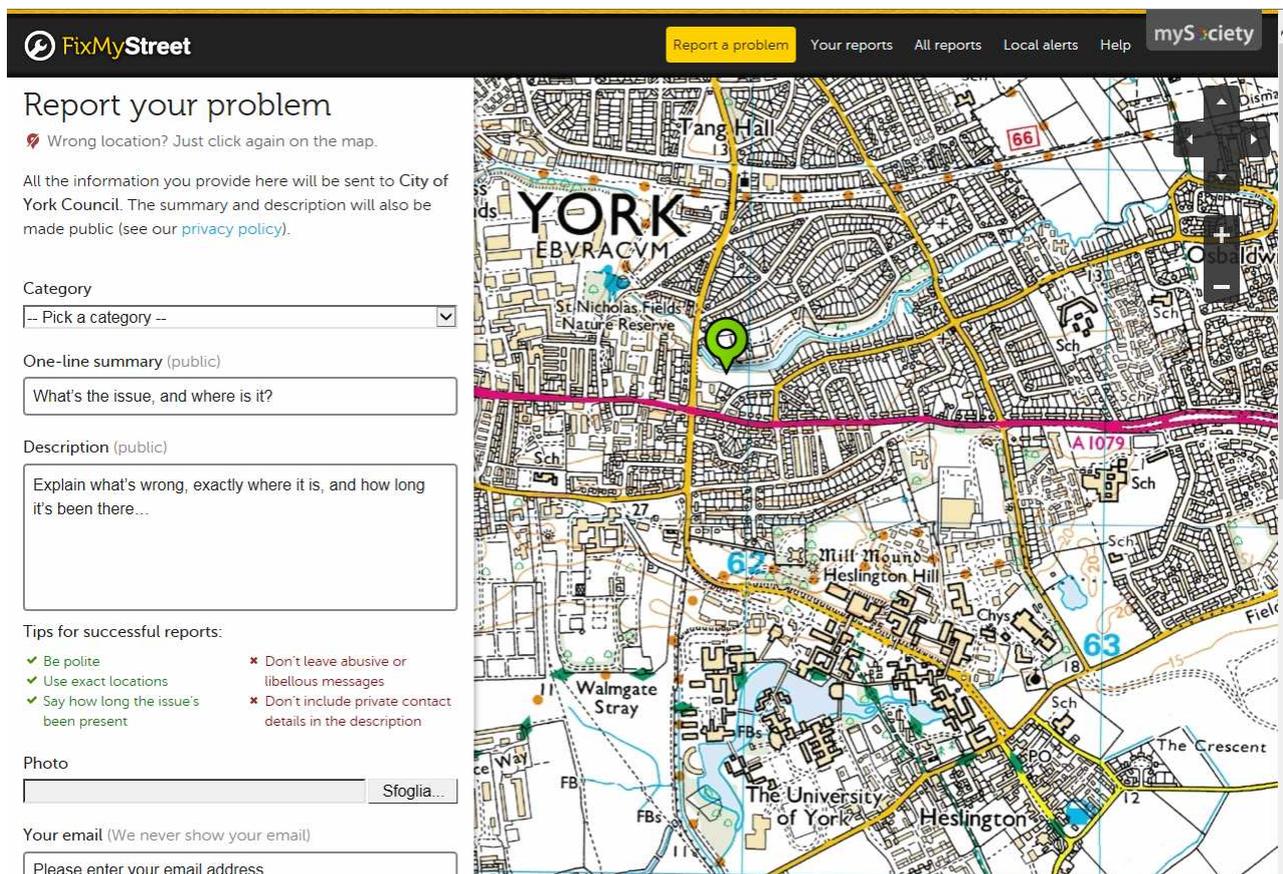
**5,341** fixed in past month

**687,681** updates on reports

### Recently reported problems

Waller Road Bottom End 09:40 today	
Dumped waste 09:11 today	
Uneven pavement 09:06 today	
86 Galahad Road 09:06 today	
Flytipping, Berkshire road, E9 09:02 today	

Individuata, ad esempio, una città o una via inglese è possibile informare i cittadini tenendoli al corrente della presa in carico della loro segnalazione e come questa proceda attraverso i vari servizi. Questo progetto ovviamente non produce né una deliberazione né una programmazione condivisa ma offre l'opportunità di creare una responsabilità condivisa del territorio. Costruisce di fatto quella *forma mentis* necessaria per innestare nei cittadini la volontà di partecipare. Inoltre, nella logica “visuale” permette anche di localizzare, nella carta della città, il bisogno emergente



Mentre l'e-Government considera i cittadini come attori passivi o comunque come clienti, l'e-Participation sottolinea il loro ruolo di partner paritari nella elaborazione delle prese di posizione in politica e negli iter decisionali, ma difficilmente si connotano processi per produrre una programmazione condivisa. Il settore della partecipazione su internet comprende le petizioni online, i dibattiti promossi dallo Stato su proposte di legge, la possibilità di esprimere il proprio parere in materia di progettazioni locali, fino ai dibattiti sull'uso delle risorse finanziarie comunali. L'elemento che accomuna questi processi online è rappresentato dal fatto che le cittadine e i cittadini tramite internet inoltrano per iscritto i loro punti di vista, dialogano con altri soggetti, discutono e con le loro affermazioni possono incidere sull'iter decisionale politico. Un esempio italiano è il sito <http://www.airesis.it> sviluppato da alcuni giovani informatici.

È bene premettere che in quanto “processo”, quindi un percorso complesso, non è tutto riconducibile all'utilizzo di un solo strumento, online o meno che sia. Molti processi partecipativi

possono prevedere un mix methods, ovvero la coesistenza durante il processo di più strumenti della partecipazione e tra questi la diversità tra on e offline.

Le tecniche partecipative basate sull'uso di internet hanno il vantaggio dell'immediatezza. Queste tecniche consentono di esprimere in maniera diretta e rapida le proprie opinioni senza bisogno di prendere parte fisicamente ad un evento e quindi senza soggiacere ai relativi vincoli temporali e logistici. Grazie ai metodi partecipativi online si possono così ridurre gli ostacoli alla partecipazione, in modo da coinvolgere un maggior numero di persone e spaziare geograficamente. In realtà dalle premesse indicate nel capitolo 2 il valore comunitario in questo caso verrebbe perso, ma è altresì importante sottolineare anche come in realtà si possano ampliare i tempi di durata e coinvolgere persone che per problemi di natura fisica non riescono a partecipare fisicamente. Rispetto ai tempi, nella partecipazione digitale, la risposta ad un intervento precedente può arrivare anche dopo alcune ore o giorni. Nelle pause i partecipanti possono quindi raccogliere e misurare gli argomenti pro o contro un determinato punto di vista. In questo modo i processi online possono imprimere una struttura ai dibattiti e migliorarne la qualità. Inoltre nei processi partecipativi online non si corre il rischio che prendano la parola "sempre gli stessi" o "gli esperti". Infatti, nei dibattiti online possono fornire un loro contributo anche coloro i quali negli incontri fisici potrebbero essere timidi nell'esprimere il proprio punto di vista.

I forum sono la forma più consueta di partecipazione online. Di regola vengono avviati su temi specifici, con l'obiettivo di offrire agli iscritti la possibilità di esprimersi su un determinato argomento per un lungo lasso di tempo e di reagire in differita alle osservazioni degli altri partecipanti. I forum possono essere aperti, oltre che da organizzazioni indipendenti o da decisori politici, da chiunque ne abbia desiderio o interesse. Esistono molti siti che offrono la possibilità di essere guidati gratuitamente per l'avvio di un forum.

La modalità con il quale si moderano i processi online è suddivisibile in due tipi:

- premoderazione: avviene preventivamente e i post vengono controllati ed eventualmente filtrati prima della pubblicazione in rete;
- postmoderazione in cui i post vengono controllati solo dopo la pubblicazione e, nel caso, eliminati successivamente.

Altri esempi di partecipazione esclusivamente digitale sono le "chat dei politici". Si tratta di "udienze" pubbliche, limitate nel tempo, che si svolgono per iscritto online. Un esempio italiano di politico attivo da questo punto di vista è Giuseppe Civati [<http://www.ciwati.it>].

Il Presidente Usa Barack Obama, ad esempio, nel marzo 2009 ha tenuto per la prima volta un ricevimento dei cittadini online denominato "Open for Questions" dove sono state inviate oltre 100.000 domande e tra queste le prime 5 selezionate dai partecipanti sono state poi sottoposte al Presidente per ricevere risposta in streaming.

## **2.7 Le principali esperienze partecipative nel mondo: il bilancio partecipato di Porto Alegre e il movimento dei Machizukuri in Giappone**

Sempre di più vi sono esempi di partecipazione introdotti a livello nazionale e internazionale, nati sia per iniziativa delle amministrazioni che per iniziativa della società civile. Tra le esperienze che, nel mondo, hanno cambiato il modo di interpretare la partecipazione sicuramente l'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre va menzionato.

### *2.7.1 L'esperienza di Porto Alegre*

Innanzitutto ci troviamo nel quadro di quella che ad inizio capitolo abbiamo definito democrazia diretta.

Porto Alegre è la capitale dello Stato del Rio Grande do Sul, si trova all'estremo sud del Brasile, in un'area di confine con l'Argentina, il Paraguay e l'Uruguay; è una metropoli di quasi un milione e mezzo di abitanti con un'economia da realtà di confine: commercio transfrontaliero, terziario avanzato e micro-impres.

Dal 1989 il Comune di Porto Alegre ha riorganizzato i suoi settori strategici in senso partecipativo attraverso un processo istituzionale che va sotto il nome di bilancio partecipativo (Orçamento Participativo): una forma pubblica di gestione del potere, con cui i cittadini decidono come sarà utilizzato il bilancio pubblico. È costituito da una serie di dibattiti successivi e aperti a tutti i cittadini per decidere la destinazione degli investimenti in strutture e servizi in ambito cittadino.

Ancora oggi, nonostante la turnazione di nuove amministrazioni comunali, si rispetta l'impegno di mantenere il bilancio partecipativo in modo che, attraverso dibattiti, si trovano nuove definizioni delle priorità per il comune. Il ciclo OP è caratterizzato da tre fasi principali: riunioni preparatorie, le Assemblee regionali e l'Assemblea comunale. L'OP è un processo dinamico che periodicamente adatta alle esigenze locali gli strumenti comunali e facilita il dibattito tra il governo municipale e la popolazione.

E' uno dei maggiori strumenti di partecipazione riconosciuti: le Nazioni Unite, definiscono l'esperienza come una delle 40 migliori pratiche di governance urbana nel mondo, la Banca Mondiale riconosce il processo di partecipazione popolare a Porto Alegre come un esempio di successo di un'azione congiunta tra Governo e società civile.

Questo riconoscimento si manifesta in altri modi. Ogni anno, i rappresentanti dei governi brasiliani e stranieri, tra gli studiosi di tutto il mondo, vengono nella capitale per incontrare il PO, parlare con i leader della comunità e conoscere le opere decise da parte della popolazione. Molti di questi

comuni hanno adottato la partecipazione popolare, come è il caso di Saint-Denis (Francia), Rosario (Argentina), Montevideo (Uruguay), Barcellona (Spagna), Toronto (Canada), Bruxelles (Belgio), Belém (Parà) Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG) e anche qualche caso italiano. Nello specifico in Italia la riflessione su questi temi si è avviata da: Università di Firenze e Politecnico di Milano, che hanno presentato la Carta del nuovo municipio che disegna le linee guida delle nuove forme di democrazia diretta, dello sviluppo locale sostenibile e di criteri innovativi per misurare il benessere. A Venezia, Roma (X e XI circoscrizione) e Napoli vengono nominati assessori o delegati del sindaco al bilancio partecipativo; a Firenze e in altri 40 comuni della Toscana, è in sperimentazione l'Agenda 21 ([www.agenda21.it](http://www.agenda21.it)). E ancora a Genova, dove si è costituito un Forum della città educativa; a Trento, dove è stato organizzato un corso di formazione sul bilancio partecipativo e indicatori di sviluppo locale; nell'area di Vimercate e in altre città della cintura di Milano, dove i cittadini sono coinvolti in esperimenti di gestione del territorio. La prima esperienza però è sicuramente da imputare al Comune di Grottammare (Ascoli Piceno). Infatti, nel '94 la cittadinanza è stata coinvolta dal sindaco nella discussione del piano regolatore. Da allora il consenso e la partecipazione sono cresciuti in modo esponenziale dando luogo a scelte controcorrente come ad esempio: progetti di cooperazione con il sud del mondo, centri polivalenti per gli immigrati, per i giovani e per gli anziani, gestione democratica ed efficiente dei servizi, metà delle aree edificabili riportate all'uso agricolo, traffico limitato sul lungomare, ecc.

Tornando al caso di Porto Alegre è possibile affermare che il primo passo è stata una riforma fiscale per drenare risorse, il secondo l'invenzione insieme alla cittadinanza di modi per far partecipare tutti - e soprattutto i più esclusi - alle scelte collettive. Questa esperienza in continua trasformazione (è regolata solo da un articolo dello Statuto comunale, la cittadinanza ha sempre rifiutato che venisse cristallizzata in una legge) non nasce dal nulla: affonda le sue radici in una tradizione di autonomia e di movimenti popolari urbani. E' su queste basi di autonomia che si sono spontaneamente costituite le 16 aree in cui è divisa Porto Alegre. Ogni anno mediamente 45.000 persone (su 1.300.000 abitanti) partecipano alle assemblee del Bilancio Partecipativo.

Il funzionamento nel dettaglio è il seguente:

1. Si inizia con riunioni preparatorie, i funzionari del Comune presentano il bilancio ordinario dell'anno precedente rispetto a spese correnti e investimenti. Le autorità municipali accompagnano questi incontri al fine di fornire chiarimenti sui criteri che guidano il processo e la fattibilità delle richieste.
2. Vengono realizzate le Assemblee regionali e di emissione, intorno ad aprile/maggio, in cui le 17 aree (chiamate regioni) si confrontano su sei aree tematiche. A questo punto la popolazione elegge le priorità per la città. Dal 2007-2008 è stata aggiunta una regione relativa alle isole.

3. I delegati, responsabili della definizione delle priorità, in ordine di importanza, presentano le opere e servizi. Tutto ciò viene solitamente discusso nel periodo tra maggio e luglio dove avverrà l'esame e l'approvazione del Bilancio ordinario [<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/>].

### *2.7.2 Il Machizukuri in Giappone*

La pratica del “Machizukuri”, che si potrebbe tradurre con lo “sviluppo della comunità”, è stato coniato nel 1962 da un movimento popolare a Nagoya, che protestò contro la costruzione di un palazzo di otto piani nel loro quartiere. Da allora, il concetto ha subito numerosi cambiamenti nella sua ortografia e significato.

Nel 1960, lo sviluppo della comunità era legato soprattutto ad un'espressione di rifiuto e di protesta, e l'obiettivo era soprattutto la conservazione del paesaggio urbano tradizionale. Oltre alla protesta, era un mezzo per raccogliere fondi per lo sviluppo della comunità, dove il denaro è stato utilizzato per piccoli progetti di sviluppo locale.

Tendenzialmente in Giappone si è passati ad un lento decentramento: fino al 1968 tutti i poteri di pianificazione erano concentrati nel Ministero delle Costruzioni e solo lentamente ha iniziato un processo che ha consegnato deleghe a prefetture e comuni. Il coinvolgimento dei cittadini nel processo di pianificazione non era scontato, motivo per cui il movimento si è battuto per ottenerlo. E' interessante evidenziare come la parola nella sua forma originale contenesse il kanji “街” per indicare il Quartiere. Come abbiamo evidenziato nel capitolo precedente, il valore comunitario intesa come unità ecologica/ porzione del territorio sia determinante. Dal 1970 sono state avviate le prime iniziative indipendenti per migliorare l'ambiente di vita e l'attenzione si è spostata dalla protesta a una partecipazione cooperativa, con l'obiettivo di produrre uno sviluppo economico locale con l'utilizzo delle risorse, ma senza preservare l'identità del quartiere. Era stato quindi individuato un “luogo” dove cittadini, esperti e responsabili comunali potevano scambiarsi opinioni. Dal 1980 l'evoluzione del Machizukuri ha portato un naturale interesse verso interventi "soft" per promuovere l'assistenza agli anziani, la cura dei bambini, il benessere, l'edilizia sociale e la protezione civile nei quartieri o in piccole zone. Allo stesso tempo i governi locali cominciarono a coinvolgere attivamente i cittadini nel processo di pianificazione, ad esempio, attraverso indagini e idee concorsuali. Questo ha funzionato soprattutto per i progetti di piccole dimensioni che hanno colpito gli abitanti direttamente. Così anche in Giappone dal 1990, i piani regolatori comunali si svilupparono con la partecipazione dei cittadini [Kidokoro 2008].

## 2.8 I benefici dei processi partecipativi

L'approccio partecipativo implica il coinvolgimento attivo dei beneficiari potenziali nelle diverse fasi di un piano, fin dalla sua ideazione. Questo approccio, conosciuto come bottom-up, ha avuto un notevole successo, ma non sempre gli si attribuisce un significato univoco, così come dai due esempi sopra riportati.

In molti casi, ad esempio, esso viene interpretato come un importante fattore di democrazia locale, tuttavia le ragioni principali per cui un approccio "dal basso" si dimostra efficace nel migliorare la qualità dei progetti di sviluppo locale.

Un'attività di diagnosi strategica orientata ad un sistema territoriale circoscritto (unità ecologica) non può prescindere, sia nella fase di analisi che in quella di decisione strategica, dalla raccolta e dal confronto di elementi conoscitivi detenuti esclusivamente dai diversi gruppi di attori locali che operano nell'ambito di quel sistema. Questa constatazione, che rappresenta il "principio operativo" del bottom-up, è illustrata chiaramente ad esempio nel metodo del Project Cycle Management che, messo a punto per migliorare la qualità dei progetti di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, ha poi fortemente influenzato il sistema di procedure e raccomandazioni che riguarda tutta la programmazione dei fondi strutturali dell'UE [<https://ec.europa.eu>].

Si tratta quindi di suscitare la condivisione di informazioni, percezioni, esigenze, visioni e, più in generale, conoscenze implicite ed esplicite per farle diventare patrimonio di tutti gli interessati anche potenziali.

È necessario creare un senso di appartenenza al progetto tra gli attori che saranno mobilitati in fase di implementazione altrimenti si corre il rischio di disaffezione al progetto stesso.

Questo processo, che riduttivamente viene interpretato come un'attività propagandistica di "costruzione del consenso", implica in realtà un'evoluta capacità di ascolto ed animazione per compiere il percorso che porta da un primo "allineamento delle visioni" ad una vera progettazione partecipativa delle strategie di intervento.

Il campo principale di applicazione dei sistemi partecipativi è quello della progettazione, nell'ambito del quale esistono diverse categorie di "metodologie partecipative" come descritto nei paragrafi precedenti.

Tuttavia, se opportunamente utilizzati, i metodi partecipativi si rivelano utili in tutti i casi in cui è necessario sviluppare nuove conoscenze a supporto di decisioni, comprese, naturalmente, le attività di valutazione. Questo è il significato di partecipazione inteso dalla scrivente: ovvero l'utilizzo di processi partecipativi a sostegno della democrazia deliberativa.

I possibili benefici della democrazia deliberativa sono molteplici. Di seguito vengono indicati i principali:

- a) Accresce la cultura civica, rendendo i partecipanti cittadini più consapevoli e attivi nella sfera collettiva. I processi partecipativi in questo caso sviluppano le capacità e le competenze di coloro che vi prendono parte. Sotto questo profilo contribuisce dunque alla costruzione di capitale sociale, di senso di appartenenza e comunità, di rispetto, di relazioni e fiducia tra cittadini e tra questi e il sistema politico.
- b) Produce decisioni migliori, ovvero che tengono conto di più punti di vista e tendenzialmente sono più argomentate anche attraverso canali diversi (abbiamo visto nel paragrafo precedente il richiamo alle mappe concettuali).
- c) Consente di giungere a scelte condivise, incorporando le preferenze delle comunità interessate. Sono i cittadini a definire in cosa consista l'interesse pubblico. Per questo motivo le scelte compiute risultano più stabili in quanto hanno una maggiore capacità di resistenza di fronte ai cambiamenti delle situazioni nel tempo.
- d) Aumenta la legittimità delle decisioni che, raggiunte con il coinvolgimento diretto delle comunità piuttosto che attraverso l'imposizione dall'alto o dall'esterno, risultano più accettabili e sono percepite come più eque.
- e) Accresce la legittimità delle autorità che ricorrono a questo tipo di percorsi: coinvolgendo i cittadini e le comunità nei processi decisionali, si riduce la percezione che l'agenda sia guidata solo da gruppi d'interesse e dalla distribuzione sociale del potere.
- f) Grazie al contributo degli interessati, aumenta le probabilità di successo nella fase di attuazione delle politiche.
- g) Consente di gestire costruttivamente i conflitti, riducendone l'intensità e trasformandoli in opportunità di produzione di scelte condivise [Lewanski 2010].

Si può obiettare a queste affermazioni che le persone spinte verso un individualismo sempre più spiccato siano poco disponibili a concedere parte del proprio tempo alla cosa pubblica e che la cittadinanza attiva sia sempre meno un valore. Non vi è, in generale, una «fame di partecipazione», se non «contro», ovvero quando viene percepita una minaccia diretta (una infrastruttura sgradita, fenomeni di degrado sociale). Tuttavia è la partecipazione stessa a sviluppare il gusto di riappropriarsi della politica. Perché questo possa avvenire, come accennato, occorre peraltro che chi prende parte a tali processi sia persuaso che non si tratti di operazioni simboliche o manipolative, ma realmente capaci di influenzare le decisioni, il più alto grado della scala di Arnstein [Lewanski 2010].

I cittadini sono più motivati a prendersi cura della cosa pubblica quando hanno fatto esperienza diretta della partecipazione e acquistano fiducia nelle loro capacità e competenze e quando l'oggetto del processo partecipativo richiama l'interesse della comunità.

Perché tale obiettivo sia raggiunto, è anche necessario ipotizzare la sensibilizzazione/formazione ad

hoc degli amministratori per chiarire quali sono temi, luoghi e tempi della partecipazione. Inoltre è necessario stimolare una sensibilità da parte dei politici, che preveda una cessione di parte del proprio potere verso altri stakeholders [Palumbo 2004].

### 3. LA VALUTAZIONE

La valutazione all'interno di processi partecipativi deve diventare una componente necessaria, in linea con la più generale diffusione di una cultura della valutazione. Infatti la valutazione è ormai ritenuta componente essenziale di ogni programmazione di servizi, interventi e attività sociali e sanitarie.

Non ci si improvvisa valutatori, ma allo stesso modo non si può «seguire acriticamente mode e approcci culturali dominanti, bensì, da un lato, legare la valutazione a criteri e metodologie rigorose, dall'altro, calibrare l'analisi valutativa sull'oggetto preciso che vogliamo giudicare, sul contesto sociale specifico, sulle dimensioni reali del problema. Così, per intenderci, la valutazione non dovrà solo indicare astrattamente una metodologia teorica, ma declinarla e articolarla nel contesto specifico» [Altieri, Martino 2014:109].

#### 3.1 Il senso della valutazione

Il processo di avvicinamento di studiosi afferenti a discipline diverse ad un tema multidisciplinare<sup>4</sup> qual è la valutazione è passato attraverso numerosi convegni e pubblicazioni. Queste hanno favorito la divulgazione di tematiche proprie della valutazione, senza però giungere ad una vera e propria diffusione di conoscenze comuni o, quanto meno, ad un linguaggio condiviso.

Tale lacuna sembra colmata, da alcuni volumi recentemente pubblicati da autori che hanno percepito l'assenza, o comunque una carenza, di una base di appoggio concettuale e terminologico. Inoltre è bene ricordare la costituzione dell'Associazione Italiana di Valutazione, nata con lo scopo di promuovere e sviluppare la "cultura della valutazione", che pubblica periodicamente la rivista dal titolo: "Rassegna Italiana di Valutazione". L'obiettivo che si pone è quello di adottare strategie di ricerca che condividono la caratteristica di affrontare la complessità sociale senza nascondere dietro schemi preconcepiuti o scorciatoie concettuali.

Saporiti, nel suo testo *"La ricerca valutativa: riflessioni per una cultura della valutazione"* del 2001, confronta la valutazione al comunismo in questo modo: "Uno spettro s'aggira per l'Europa- lo spettro del Comunismo, così, scrivevano cinquanta anni fa Karl Marx e Friedrich Engels nel Manifesto del Partito Comunista. [...] parafrasando quel famoso incipit si potrebbe affermare che

---

<sup>4</sup> Si utilizza il termine *multidisciplinare* nell'accezione proposta da A. Bruschi (*"Metodologie delle scienze sociali"*, Mondadori 1999, pp. 159-160), secondo il quale l'interdisciplinarietà implica una trasformazione delle diverse discipline, un loro "prodotto", tale da generare una nuova teoria, mentre con multidisciplinarietà si designa il ricorso a teorie di discipline diverse, ma non per fonderle in teorie più generali, bensì per descrivere e spiegare meglio eventi specifici

anche oggi uno spettro si aggira per l'Italia, lo spettro della valutazione. «Ma il senso di questo incipit è ben diverso dal precedente. Mentre per Marx ed Engels il comunismo era uno spauracchio che incuteva spavento e richiedeva la più ferma opposizione della borghesia, la valutazione è un qualcosa d'auspicato, invocato, atteso e ormai anche imposto da chiunque e in ogni dove» [Saporiti 2001:9-10]. In molti servizi, compresi quelli di pubblica utilità, si evince una letteratura e una pratica anche molto sofisticata della valutazione. Ormai, la valutazione sembrerebbe una componente stabile ed essenziale delle attività di studio e di ricerca, della programmazione delle politiche pubbliche, dei processi decisionali e degli interventi sociali; nel settore pubblico, così come nel privato sociale e nella sfera del privato tout court.

E' quindi possibile affermare che "Non si può non valutare", utilizzando metaforicamente il celebre assunto di Watzlawick [1971] sull'impossibilità di eludere qualche forma di comunicazione. Si sostiene come non si possa mai essere esenti dal misurarci con qualche tipo di valutazione [Colasanto 2005]. Le azioni legate al valutare si sono moltiplicate a dismisura nella nostra società, a partire già dagli anni Ottanta del secolo scorso, tanto da non poterci esimere dal prendere in carico il problema del suo peso e del suo impatto sui fatti sociali. Qualunque politica, azione o ricerca sociale, comporta una qualche forma di valutazione. Ogni azione di politica sociale si intreccia con specifici approcci valutativi, che ne indicano il senso e il valore.

Bisogna però ricordare che intraprendere un percorso di valutazione non è affatto semplice. E non solo a causa dei molti approcci teorici, dai molti strumenti a disposizione, ma anche dall'indeterminatezza dell'argomento. La valutazione quindi spaventa e da molti operatori è vista come un vero e proprio "lupo cattivo" da evitare [Berti 2006]. La necessità di valutare i programmi sociali nacque infatti negli Stati Uniti d'America, in quanto una cospicua parte dei finanziamenti proveniva dal settore privato, che aveva il bisogno di capire se i soldi fossero spesi bene oppure no. Si affermava la necessità così della valutazione "sommativa" (summative), attraverso la quale si decideva se proseguire il programma rifinanziandolo, oppure modificarlo, oppure interromperlo. A questo tipo di valutazione, se ne contrapponeva un'altra, definita "costruttiva" (formative), effettuata al fine di capire cosa può essere migliorato nel progetto. La differenza è sostanziale e determina buona parte dell'atteggiamento con cui gli operatori percepiscono la valutazione [Berti 2006].

Nella vita quotidiana continuamente raccogliamo informazioni, le colleghiamo fra loro, le elaboriamo, formuliamo sulla base dei nostri criteri valoriali dei giudizi che ci consentono di prendere delle decisioni e assumere dei comportamenti. Si valuta quindi per conoscere cosa si sta facendo in merito ad una certa questione e cosa ne risulta, per farci quindi una opinione in merito e, se abbiamo l'opportunità e l'interesse, agire, intervenire. Valutare è quindi un'operazione ricorrente della nostra vita quotidiana, per lo più tacita, non tematizzata né esplicitata neppure a noi stessi.

Alla buona salute individuale e dei gruppi sociali giova infatti talvolta prendere coscienza, esplicitare e, nel caso, comunicare l' "operazione valutazione". Questo, in particolare, quando la valutazione si esercita su un oggetto di rilievo, o su questioni emergenti, nuove, o quando essa stessa è innovativa e introduce a comportamenti non in linea con opinioni e pratiche precedenti e ricorrenti. Questo vale anche per le Istituzioni Pubbliche, soprattutto quando operano in contesti o su campi tematici complessi e dinamici, che le spingono a innovare e programmare. È allora forte l'esigenza di sapere cosa effettivamente accade, con che risultati e conseguenze, di farsi un giudizio in merito per prendere le decisioni che paiono più opportune per migliorare, per rivedere e correggere, per qualificare, per selezionare azioni e attori, per sanzionare, se è il caso. Quando si tratta di istituzioni democratiche elettive, o quando il campo di azione considerato è popolato da molti attori e relativi interessi, l'esigenza che la valutazione sia trasparente, esplicita anche partecipata è più forte [De Ambrogio 2003].

La valutazione è quindi componente logica e ricorrente di politiche e di interventi che, come anche quelli sociali, presentano caratteristiche di complessità e pluralità di attori. Da molti anni si parla frequentemente di valutazione e la si prescrive anche in atti legislativi. Anche perché quello che nel passato avveniva secondo modalità spontanee e occasionali, oggi può essere effettuato utilizzando metodologie elaborate e strumentazioni specifiche, frutto di ricerche ed esperienze che soccorrono a migliorare nel merito e nel riconoscimento sociale l'utilità della valutazione. Da qui la tendenza ad assumerla come dimensione necessaria della definizione e della implementazione delle politiche, dei sistemi di servizi, di specifici interventi. Soprattutto quando tali azioni vengono ad assumere carattere programmatico, con il relativo tipico percorso ciclico: analisi, decisione, azione, valutazione.

Accanto a questi fattori, ve ne sono altri che in questi anni hanno con essi concorso all'assunzione e diffusione della valutazione specificatamente, anche se non esclusivamente, nel campo delle politiche e degli interventi sociali, a diversi livelli istituzionali e gestionali. Creando una domanda che ha alimentato la crescita di un'offerta, di centri cioè "produttori" di valutazione o di formazione alla valutazione, nelle sue diverse declinazioni, che a loro volta, ovviamente, tendono ad indurre un'ulteriore espansione della domanda in termini non sempre giustificati.

Ciò che è ormai certo è che la valutazione sta entrando sempre più frequentemente nella letteratura scientifica e l'attenzione posta a questo argomento è riconducibile ad un insieme di elementi:

- crisi del welfare state;
- crisi dei modelli organizzativi burocratici, centrati sul controllo delle prestazioni;
- crisi delle ideologie professionali che hanno caratterizzato il confronto interno ad alcune professionalità sociali [Bertin 1996].

Rispetto all'approccio alla valutazione esistono due diversi filoni: la theory-driven evaluation

(valutazione in base ad un modello teorico) e la value free evaluation (valutazione senza criteri di valore prestabiliti) [Masoni 2002]. Nell'albero della valutazione presentato nel paragrafo successivo si darà ampio spazio a questa distinzione.

### **3.2 L'oggettività relativa: i valori nella pratica valutativa**

Nel presentare gli elementi che distinguono la valutazione da altri tipi di analisi, Nicoletta Stame ne sottolinea brevemente anche la dimensione etico-normativa [Stame 1998]. In effetti, al di là di ogni valenza implicita nell'etimologia del verbo "valutare", il riferimento ai valori è senza dubbio uno degli elementi costitutivi della valutazione, e questo per numerose ragioni. Per illustrare quest'aspetto fondamentale della valutazione in modo semplice, conviene distinguere le fonti dei valori nella valutazione in fonti interne ed esterne alla sua logica [Saporiti 2001]. Cominciamo dalle fonti esterne. Innanzitutto la valutazione è di per sé un valore. Non solo e non tanto perché è essa stessa conoscenza, bensì perché nasce da un apprezzamento positivo del suo ruolo e delle sue funzioni sociali. A ben vedere, all'origine dell'idea della valutazione c'è la convinzione che tra conoscenza e azione umana sussista un nesso ben preciso, di tipo quasi logico, la convinzione, in altre parole, che per agire razionalmente in vista di uno scopo sia necessario conoscere. Nel caso specifico, tale convinzione si traduce nel riconoscimento di un'esigenza conoscitiva da parte della comunità, finalizzata ad un uso razionale delle risorse già investite in attività di carattere sociale per il benessere della popolazione. In breve, l'impresa della valutazione, consiste nel porre i metodi e le tecniche della scienza sociale a servizio dell'uso razionale delle risorse e del miglioramento delle politiche di benessere sociale [Simon, Yuchtman 1983]. Questa definizione esprime un valore di fondo della società: la conoscenza non soltanto come valore in sé, ma anche come strumento di un agire razionale, ovviamente non ristretto alla valutazione. Un secondo e più specifico motivo che rende conto della presenza della dimensione etica nella ricerca valutativa e più in generale nella valutazione riguarda le funzioni stesse della valutazione. È intuibile che fare valutazione non è una questione che riguarda esclusivamente la volontà, gli interessi del ricercatore e basta. Al contrario, dato il suo oggetto più "canonico", le politiche pubbliche e non, essa richiede necessariamente l'iniziativa e la partecipazione attiva di un "committente"- lo Stato, soggetti privati, ecc.,- il quale promuove, predispone, finanzia, ne sceglie i destinatari, controlla e spesso conduce direttamente l'intervento.

In questo processo si possono individuare due possibili tipi di funzioni della valutazione. Una funzione che possiamo definire "manifesta", nel senso che è dichiarata ed è nota a tutti gli attori che prendono parte al processo di valutazione e che consiste, appunto, nel determinare in un qualche

modo il merito dell'azione intrapresa dal committente. La seconda, invece è funzione, per così dire, latente in una duplice valenza: nel senso che, pur intenzionale, non è dichiarata, e/o nel senso che viene percepita in modo diverso da quella manifesta, soprattutto da parte dei destinatari dell'intervento. Le forme che può assumere questa funzione latente sono sostanzialmente due, e in buona parte contrapposte: quella del controllo sociale e quella di un contributo alla crescita della coscienza sociale in generale e della partecipazione al processo di democratizzazione della società. Però uno dei rischi che corre il ricorso sistematico e rigoroso alla pratica della valutazione dell'azione è quello di essere concepita e/o intesa come una forma di controllo sui comportamenti e sulle attività dei cittadini [Saporiti 2001]. Che la valutazione assuma una funzione di controllo sociale è più probabile accada nel caso di quella che a volte viene chiamata *management-oriented evaluation*, ovvero una valutazione fortemente orientata da esigenze gestionali e amministrative e che tende a porre in secondo piano la considerazione degli scopi delle attività oggetto di indagine valutativa. Questa forma di valutazione, per lo più centrata sulla misurazione dell'efficienza dei processi lavorativi e della produttività, e in genere sotto il diretto controllo di una autorità centrale, è tipica di vasti settori della Pubblica Amministrazione, che se ne serve per razionalizzare la spesa pubblica, ma anche di tutte quelle istituzioni e organizzazioni nazionali e internazionali che finanziano programmi e progetti di intervento sociale (ONU, Banca Mondiale, OCSE, CEE, fondazioni, ecc.) e, quindi, che sono soprattutto interessate al calcolo economico dei programmi finanziati [Tarozzi 1992]. Tuttavia, una concezione per così dire "repressiva" della valutazione può anche scaturire dalla percezione che ne hanno i soggetti cui è diretta l'azione da valutare. Si prendano ad esempio tutti quegli interventi annunciati, e magari non attuati, per ridurre le così dette "stragi del sabato sera"; oppure quelli pensati a contrastare certi tipi di prostituzione. In entrambi i casi, i destinatari diretti di tali interventi: giovani, ragazze e ragazzi, ma anche coloro che indirettamente ne verrebbero coinvolti: ad esempio, i gestori delle discoteche e, per quanto assurdo sia, i "clienti" delle prostitute possono essere richiesti comportamenti e modi di essere che agli stessi appaiono come una limitazione del proprio stile di vita, come una limitazione della sfera delle libertà individuali. Senza esprimere alcun giudizio di carattere etico sui fenomeni appena citati, è possibile affermare che non c'è nulla di cui stupirsi se si pensa che le politiche sociali sono nate come forma di controllo per le classi subordinate, come opportunità e necessità di includere nella società civile una parte emarginata e potenzialmente pericolosa della popolazione. E tuttavia, questa valenza negativa della presenza dell'etica della valutazione è solo l'estremità di un continuum che all'altro capo ne esclude del tutto la funzione di "controllo" come ragione d'essere. E quindi la valutazione può assumere una valenza estremamente positiva, sia dal punto di vista sociale, sia da quello dei singoli individui o dei gruppi che ne sono coinvolti. C. H. Weiss nel suo scritto "*Policy evaluation as societal learning*" [1983], afferma che la valutazione può essere intesa anche come

una sorta di apprendimento sociale che procede secondo un processo, per così dire, “evolutivo” per tentativi ed errori, un processo in cui l’insorgenza o il riconoscimento dell’esistenza di un problema sociale genera possibili soluzioni che alla prova dei fatti possono risultare risolutive, e allora entrano a far parte della cultura della comunità, oppure fallimentari, venendo in tal caso a costruire quella imprescindibile esperienza per l’elaborazione di altri e diversi percorsi di azione. Ancora Weiss sottolinea che «Quando, (attraverso la valutazione) emergono nuovi concetti e nuove testimonianze empiriche, il loro effetto graduale e cumulativo può essere, da un lato, quello di cambiare le convenzioni cui si conformano i decisori politici, dall’altro quello di ristrutturare gli scopi e le priorità del mondo della politica concreta» [Weiss 1998: 544]. Come processo di apprendimento sociale generalizzato e come forma di conoscenza in linea di principio trasparente e condivisa, la valutazione viene così a svolgere anche un ruolo attivo nel processo di democratizzazione sociale. In un certo senso, la valutazione è anche tale da poter invertire la direzione di controllo sociale, o quanto meno da completarne il processo circolare: non più soltanto dall’alto verso il basso, dai policy makers ai destinatari, ma anche dal basso verso l’alto, dagli utenti, dai cittadini ai governanti. E tanto più questo è vero, quanto più la pratica della valutazione ha scoperto, da un lato il valore quasi determinante della “partecipazione attiva” dei potenziali beneficiari dei programmi d’intervento sociale per la riuscita delle politiche sociali e non, dall’altro, il valore altrettanto determinante della loro partecipazione per poter produrre della “buona” valutazione. Se questo raccordo esterno, come l’abbiamo precedentemente classificato, tra valutazione e valori può non sembrare del tutto immediato, c’è un modo più diretto e sostanziale che dipende dal fatto che ogni questione di valutazione nasce da una o più questioni di politica. Ogni intervento pensato, programmato e attuato per incidere sulla realtà sociale, sulle condizioni di vita di singoli individui e/o di interi gruppi sociali, è sempre l’espressione delle priorità legislative ed esecutive della politica, e per ciò stesso sempre “carica” di valori [Saporiti 2001]. Se davvero la politica è il governo della cosa pubblica, anche le scelte comunemente affrontate, non possono non riflettere scelte di valore che rimandano a particolari concezioni del mondo, della società e dei rapporti che governano le relazioni tra governanti e governati, nonché quelle tra singoli individui e tra gruppi sociali. Come modalità di azione pubblica, le politiche sociali traggono, quindi, linfa vitale da concezioni particolari del bene e del male, di ciò che è giusto o ingiusto fare; dalle idee sulla uguaglianza e sulla giustizia, sui diritti degli individui e dei gruppi sociali, sulle cause della povertà, ecc. Assumendo che la politica opera in un contesto di risorse sempre più limitate e che, quindi, deve necessariamente fare delle scelte dal punto di vista etico, ogni intervento sociale solleva problemi e questioni almeno sotto quattro aspetti:

- in primo luogo è la scelta stessa di un certo intervento piuttosto che un altro che genera questioni e conflitti di valore;

- in secondo luogo, questioni analoghe sorgono riguardo ai diversi modi in cui si può intervenire nell'ambito di un'azione programmata per raggiungere un determinato fine. Se il programma esprime una determinata strategia sociale, l'intervento ne rappresenta, per così dire, la tattica;
- in terzo luogo, anche le modalità concrete di intervento, vale a dire gli strumenti impiegati per raggiungere gli obiettivi di un programma, possono generare forti conflitti di valore;
- infine, è la stessa determinazione "oggettiva" degli esiti di un programma o di un intervento sociale ad essere "toccata" dai valori che fanno parte del bagaglio umano di ciascuno di noi, valutatori inclusi.

A titolo esemplificativo, è del tutto plausibile ipotizzare che molto probabilmente, chi ha un orientamento proibizionista nei confronti della tossicodipendenza, se lo porti con sé quando è chiamato a valutare la chiusura di una nota discoteca del riminese; allo stesso modo chi ha una concezione fortemente individualista della responsabilità di ciascuna persona e della condotta di vita, sarà certamente più attento nel valutare i risultati di un programma diverso. Certo che non tutte le politiche generano necessariamente conflitti di valore. Nessuno, ad esempio, si opporrebbe ad un programma teso a ridurre la tossicodipendenza; è sul "come" che si generano varie ipotesi con il carico di valori che ognuna delle ipotesi si porta dietro.

Ciò che in sintesi si vuole esprimere è che non c'è politica sociale senza che vi sia una dimensione etica, e quindi che non c'è valutazione senza che entrino in gioco considerazioni d'ordine etico. Di più, è la stessa decisione di politica di fare/non fare valutazione che esprime un valore: il primato dell'agire politico rispetto all'agire razionale-scientifico.

Nonostante i fautori dell'approccio ingegneristico [Megginson, Mosley 1994] alla valutazione, non si può negare che chi fa valutazione sia coinvolto anche in scelte di valore, al di là della discussione sul carattere più o meno oggettivo delle scienze sociali in generale. Le fonti interne della dimensione etica della valutazione sono presenti in un duplice senso: nella formazione del giudizio di merito e in alcuni dei suoi più importanti momenti operativi. In senso propriamente tecnico e generale, valutare significa determinare gli esiti di un certo corso d'azione per vedere fino a che punto sono conformi alle aspettative connesse al corso d'azione. Inoltre, si può affermare che il metodo sotteso a questo processo è quello sperimentale. È ora opportuno aggiungere che l'analisi sperimentale si basa, in ultima analisi, sul metodo comparativo, sulla capacità cioè, di giudicare l'esito delle azioni umane rispetto a standard di giudizio prefissati, oppure sulla capacità di formulare giudizi confrontando situazioni o eventi che si differenziano per qualche elemento o qualche caratteristica. Tutto sommato l'approccio sperimentalista di Sabel è adottabile anche nel processo valutativo.

Quello che si vuol evidenziare è che la valutazione non può essere un mero strumento scientifico, neutro ed "oggettivo", per supportare le scelte razionali dei policy makers e degli amministratori. É

in realtà una verità tra le verità che essa può spingersi ad una oggettività relativa che solo l'argomentazione può ottemperare. Questa è la posizione di molti autori: Wittgenstein, Popper, Montagne, Boas, Margaret Mead. Fino a M. Scriven, per il quale la ricerca valutativa è una disciplina in cui i valori entrano in gioco in molti e differenti modi, sino al punto da poterla considerare come la "scienza del valutare". Per Scriven: «Il bene è il bene e il male è il male, e il compito del valutatore è stabilire ciò che è bene e ciò che è male» [Scriven 1980: 19]. Se è vero che valutare significa in ultima analisi esprimere giudizi di valore, allora qualcuno potrebbe obiettare che la ricerca valutativa, così intesa, trascende il compito delle discipline positive, seppure interessate e applicate al sociale [Scriven 1980]. Così scrive ancora M. Scriven «La ricerca valutativa deve produrre conclusioni esattamente quel tipo di affermazioni che per anni gli scienziati sociali hanno considerato illegittime: un giudizio di valore, di merito, un giudizio su ciò che è desiderabile. È questo il grande significato scientifico e filosofico della ricerca valutativa» [Scriven 1991:4]. Con questo non si intende certo affermare che i classici canoni del controllo e dell'evidenza empirica non rientrino nel programma costitutivo della valutazione, e che questa debba abbandonare i criteri del metodo scientifico, al contrario, però il grande merito di una posizione del genere sta nel fatto di ridurre le pretese del modello tecnico-razionale della ricerca valutativa, pur non negandone i fondamenti di validità. È l'argomentazione, la descrizione dei risultati, dei passaggi e delle posizioni degli individui che si apprestano a valutare che danno il senso dell'oggettività relativa. Scrive sempre Scriven: «Il valore di un programma, il merito di un insegnante o la qualità di un prodotto non sono altro che costrutti teorici la cui natura può manifestarsi in un numero indefinito di implicazioni fattuali, tutte interconnesse nella rete dei nostri concetti, dei nostri bisogni e del nostro ambiente, e che, come ogni altro costrutto umano, sono utilizzate sia nella sfera delle attività intellettuali, sia nel mondo della pratica. Non è possibile accettare il ruolo dei costrutti empirici nella scienza e poi proporre una qualsiasi argomentazione contro il ruolo dei costrutti di valore» [Scriven 1991: 41].

Nel discutere le questioni epistemologiche sul ruolo della sperimentazione nelle scienze sociali applicate e, quindi, indirettamente pure nella valutazione, Campbell riprende la classica distinzione tra fatti e valori affermando che: «Noi tutti siamo dei valutatori così pervasivi che nessuno dei fatti di questo mondo può essere asserito senza esprimere anche una connotazione valutativa, ma ciò non toglie nulla alla distinzione tra fatti e valori». Il concetto della oggettività relativa aiuta a comprendere che una politica, un programma o un progetto, oltre a determinare un giudizio di valore, deve essere sempre descritto al fine di apporre una metavalutazione; descrivendo infatti si permette a chi legge il report di valutazione di conoscerne i criteri.

### 3.3 L'evoluzione della pratica valutativa: tra ieri ed oggi

La valutazione, intesa come strumento di verifica dei risultati di un programma politico sulla base di dati scientifici, è nata negli Stati Uniti, un paese, non a caso, caratterizzato da una cultura giuridico-amministrativa in cui prevale l'attenzione all'efficacia dell'azione pubblica rispetto alla conformità alla norma e in cui non è radicata la tradizione burocratica che, in molti Stati europei, deriva dall'adozione del modello centralistico di governo di tipo napoleonico.

Nonostante le prime tracce di un'esigenza di verifica dei programmi pubblici risalgano al XVIII secolo, possiamo considerare il periodo che va dalla fine della Prima guerra mondiale al secondo dopoguerra come l'epoca in cui si attuano le prime esperienze di valutazione, soprattutto nel campo dell'educazione e dei programmi sanitari. Ma l'utilizzo su larga scala della valutazione ha inizio nei primi anni del XX secolo, con le leggi per la costruzione della cosiddetta Great Society<sup>5</sup> e per la lotta contro la povertà adottate dalle amministrazioni democratiche dei presidenti Kennedy e Johnson. In quel periodo, infatti, il Governo degli Stati Uniti impegnò somme enormi di denaro per combattere la disoccupazione, la devianza, il degrado delle aree urbane e per offrire servizi sanitari ed educativi pubblici. Le grandi aspettative sui cambiamenti sociali legati a tali programmi, insieme con i dubbi derivanti da una cultura politica tradizionale che privilegiava gli interventi di aiuto sociale promossi dalla società civile e l'autonomia del mercato rispetto all'intervento pubblico, fecero sì che fossero finanziati sistematicamente una serie di studi valutativi per vedere come fosse speso il denaro pubblico. Negli anni settanta, si verificò una svolta importante, con l'affermarsi dell'idea che fosse necessario sperimentare le nuove politiche e i nuovi programmi prima di attuarli in maniera estensiva a tutta la popolazione. Furono così attuati diversi esperimenti su larga scala, il più famoso dei quali è quello su una nuova legislazione fiscale chiamata: "Negative Incombe Tax"<sup>6</sup>. In tale sperimentazione, i nuovi programmi erano implementati in uno specifico territorio e i loro risultati venivano poi valutati mettendo a confronto cambiamenti ottenuti con quelli verificatisi in popolazioni simili per caratteristiche sociali, ma sulle quali non si erano testati gli interventi. In quegli anni, uno dei pionieri della valutazione, Donald Campbell, immaginò che si potesse costruire una *Experimenting Society* fondata sulla valutazione sperimentale delle innovazioni. Tale società, che egli definiva un'utopia di processo, sarebbe stata attiva, capace di apprendere, non dogmatica, scientifica, trasparente, attenta ai bisogni della popolazione, decentrata; una proposta che potremmo

---

<sup>5</sup> L'assicurazione contro la disoccupazione, l'assistenza ai bambini delle madri single, il sistema pensionistico pubblico furono introdotte col New Deal dopo la grande depressione, e Franklin D.Roosevelt fu accusato dalla destra americana di essere un pericoloso sovversivo con idee socialiste, mentre le sue riforme si scontravano con gli anatemi della ultra-conservatrice Suprema Corte di Giustizia. Per proseguire nel cammino del welfare bisognò attendere le presidenze di Kennedy e Johnson degli anni 60, quando fu introdotta la sanità pubblica per i poveri e i vecchi nell'ambito del programma della Great Society.

<sup>6</sup> L 'NIT consiste nel dare ai poveri la differenza in denaro tra quanto guadagnano e un ipotetico reddito per condurre una vita dignitosa (reddito minimo).

definire di “utopia pragmatica” emblematica di una sensibilità presente in una parte della cultura politica statunitense [Moro 2005: 17]. Gli anni settanta, iniziati sotto questi auspici utopici, segnarono, in seguito, la prima grande crisi della società americana e dell’economia dei paesi occidentali dopo la Seconda guerra mondiale; basti ricordare la sconfitta nella guerra del Vietnam, la prima crisi petrolifera in seguito alla guerra arabo-israeliana, l’inflazione crescente, l’aumento delle tasse. Una delle conseguenze più importanti fu il ridimensionamento del processo di espansione delle politiche sociali pubbliche e la necessità di porre mano ai tagli per contenere il deficit dello Stato. Inoltre, il clima politico era cambiato: si iniziava a guardare con sospetto alla continua espansione dei programmi governativi e a porre attenzione più alle promesse mancate e alle inefficienze che alle trasformazioni sociali prospettate. Ciò portò anche a modificare le finalità della valutazione. Da strumento per sperimentare nuove politiche, essa si trasformava in supporto per la razionalizzazione della spesa pubblica: la valutazione doveva guidare le scelte sui programmi da tagliare e sugli sprechi da ridurre. Venne posta un’attenzione particolare all’analisi dei benefici dei programmi pubblici a fronte dei costi sostenuti, alla verifica dell’efficienza del management, alla dimostrazione della responsabilità nei confronti dei cittadini chiamati a finanziare i programmi tramite il prelievo fiscale. Alla valutazione, inoltre, venne chiesto di migliorare il processo di implementazione dei programmi, tenendo sotto controllo le variabili chiave affinché il programma non deviasse dai propri obiettivi e potesse continuamente essere reindirizzato, qualora si fossero verificati effetti non previsti. Nel contempo, l’utilizzo della valutazione diventava sempre più diffuso a vari livelli dell’amministrazione pubblica. Questo processo di espansione ebbe fine all’inizio degli anni ottanta con l’avvento delle amministrazioni repubblicane, guidate prima da Regan e poi da Bush padre. Con l’obiettivo di ridurre il deficit statale e di tenere sotto controllo l’inflazione, questi governi tagliarono drasticamente la spesa pubblica, concentrando i tagli soprattutto sulle spese sociali. Spesso lo smantellamento delle politiche sociali fu giustificato evidenziando gli effetti modesti dei programmi di lotta alla povertà, dovuti alla loro cattiva implementazione. Alla luce del paragrafo precedente, i valori in questo caso hanno creato un pregiudizio ideologico contro l’estensione dello stato sociale e a favore della riduzione della pressione fiscale. Una delle conseguenze di tale orientamento politico fu l’assenza di nuovi programmi pubblici, soprattutto sociali, e di conseguenza il ridimensionamento del ruolo della valutazione che, come detto, si era concentrata soprattutto sullo studio degli impatti dei programmi sperimentali. Durante gli anni novanta, con la presidenza di Clinton si assiste a un incremento dei programmi sociali e, di conseguenza, cresce la necessità che essi siano valutati, anche se tali programmi venivano gestiti meno attraverso lo stato federale e più dalle singole amministrazioni statali e locali. I cambiamenti più importanti sono però costituiti dalla nuova prospettiva politica cui vengono ricondotti gli studi valutativi. Essi sono uno degli strumenti per realizzare quella profonda

riforma della pubblica amministrazione che fu uno degli obiettivi principali della presidenza Clinton. Questa prospettiva sarà adottata anche in Europa, in particolare dal primo ministro laburista inglese Tony Blair; se ne avranno echi anche in Italia, con le riforme, seppure parziali, della pubblica amministrazione attuate nella seconda metà degli anni novanta (si pensi soprattutto alle cosiddette Leggi Bassanini). Il problema era legato al fatto che, nelle amministrazioni pubbliche, si desse scarsa attenzione ai risultati. Ovviamente a questo seguì un cambio di prospettiva: da finanziamenti basati sugli input a finanziamenti basati sui risultati [Moro 2005]. In questa prospettiva, l'utilizzo della valutazione nell'ambito dei sistemi burocratici significa privilegiare i temi dell'imprenditorialità, della competizione e della centralità dei risultati piuttosto che quelli delle regole, della qualità dell'offerta e del coinvolgimento degli utenti. In questo modo, la valutazione coinvolge direttamente gli operatori pubblici nella definizione degli obiettivi di un programma e, soprattutto, li rende partecipi del fatto che dal raggiungimento di tali obiettivi dipende la sopravvivenza dello stesso programma. Quanto detto finora sembra dare ragione a quanto sostenuto da Carol Weiss, già citato nel paragrafo precedente, riguardo l'utilizzo politico della valutazione. «Essa è stata adoperata sia dai conservatori sia dai progressisti, però con notevoli differenze: quando i primi sono al governo, l'enfasi della valutazione tende a focalizzarsi sull'efficienza dei programmi, sull'eliminazione degli sprechi e sui conseguenti tagli, sulla migliore determinazione delle categorie destinatarie; quando, invece al governo ci sono i democratici, il criterio più importante della valutazione diventa l'efficacia dei servizi, intesa soprattutto come miglioramento delle possibilità di vita dei beneficiari dei programmi» [Weiss 1998: 35]. La seconda metà degli anni novanta e gli inizi del nuovo millennio hanno fatto registrare nuovi grandi cambiamenti nel campo della valutazione. La globalizzazione, soprattutto economica, ha spinto gli Stati con i programmi di welfare più generosi a tagliare le spese sociali per tentare di rimanere competitivi sui mercati mondiali. Ciò ha contribuito a mantenere viva l'attenzione sull'efficienza della spesa pubblica e sulla necessità di meglio focalizzare e restringere i gruppi sociali destinatari del sostegno pubblico. Nel contempo, nuovi paesi hanno assunto un ruolo da protagonisti sulla scena mondiale: si pensi agli Stati ex comunisti e ad alcune nazioni soprattutto asiatiche, che una volta erano considerate in via di sviluppo. Spesso la crescita e la democratizzazione di questi paesi sono sostenute da politiche pubbliche finanziate sia dallo Stato sia dalle agenzie internazionali; emerge anche, in modo più consistente che nel passato, l'esigenza di valutare tali politiche. In effetti, l'internazionalizzazione della valutazione è probabilmente la novità più rilevante degli ultimi anni. Allo stesso tempo è cresciuta l'importanza della valutazione nel settore privato: le grandi imprese, le fondazioni filantropiche, le agenzie non profit hanno sempre più adoperato la valutazione come strumento per accrescere l'efficacia dei loro interventi e delle loro organizzazioni. Sono nate, in questo periodo, associazioni dei valutatori, oltre che nelle nazioni del continente

americano, anche in Asia, Oceania, Europa, ecc. In particolare, in Europa l'uso della valutazione è divenuto abituale sia a livello dei singoli Stati, sia a livello dell'Unione Europea, anche se vi sono molte differenze fra paese e paese. Seguendo quanto dice la guida Means<sup>7</sup>, possiamo affermare che lo sviluppo della valutazione in Europa è iniziato nei paesi del nord (Regno Unito, Svezia, Danimarca, Olanda) dove essa è ormai una pratica amministrativa normale, per poi estendersi, con adattamenti che hanno tenuto conto delle differenti culture politiche e giuridico-amministrative, agli altri paesi. Per alcuni di questi, essenziale è stato il ruolo propulsivo svolto dalla Commissione Europea. Nella graduatoria citata, l'Italia (o almeno il Sud) può essere collocata al primo livello, quello più arretrato. Anche se la valutazione nel nostro paese costituisce un approccio recente, essa non è giovanissima in quanto gode di una discreta letteratura specialistica anche se questa, a volte, presenza delle incongruenze [<http://www.valutazioneitaliana.it/>].

### **3.4 Definire la valutazione. aspetti metodologici e tecnici per un'evoluzione del metodo**

Per esplicitare la complessità dell'argomento trattato, verranno argomentate le definizioni ricorrenti. Una prima definizione considera la valutazione come la «determinazione formale dell'efficacia e dell'efficienza di un intervento pianificato per raggiungere determinati obiettivi prefissati» [Holland 1985:35]. Per efficacia si intende «Una misura del risultato tecnico in termini medici, psicologici e sociali [...] efficienza è un concetto economico che fa riferimento ai costi dell'intervento in relazione all'efficacia» [Holland 1985: 35]. Un'altra definizione è quella di Glasser che scrive: «La valutazione di un programma consiste nella determinazione dei risultati ottenuti con lo svolgimento di una certa attività ordinata al raggiungimento di un particolare obiettivo. Nella definizione sono impliciti i quattro aspetti cardine della ricerca scientifica: il processo seguito quando si parla di determinazione, i criteri adottati per poter riconoscere i risultati, lo stimolo previsto quando ci si riferisce all'attività da svolgere, i valori implicati quando si indica un obiettivo» [Glasser 1972: 11]. Glasser pone, opportunamente, l'accento sul fatto che la valutazione necessita di un metodo scientifico, per cui determinazione significa costruzione di una procedura rigorosa finalizzata all'individuazione degli effetti di programmi sociali e quindi all'espressione di un giudizio su di essi. Poiché tuttavia sarebbe riduttivo una focalizzazione solo sui risultati, successivamente egli aggiunge come campo di indagine della valutazione, oltre l'efficacia e l'efficienza, lo sforzo (*effort*), inteso come l'insieme delle attività effettuate dal personale e delle risorse impiegate nel programma considerato [Glasser 1972]. Holland aggiunge ad efficacia ed efficienza il tema

---

<sup>7</sup> MEANS Collection “*Evaluating socio-economic programmes: Evaluation design and management*”, Volume 1, Commissione europea, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali della Commissione europea, Lussemburgo 1999

dell'accettabilità, che fa riferimento al fatto che l'intervento socio-sanitario sia professionalmente e socialmente soddisfacente ed adeguato [Holland 1985: 35].

Nel mondo anglosassone, seguendo le indicazioni di Freeman e Lipsey, la valutazione si traduce nell' «uso delle procedure della ricerca sociale per investigare sistematicamente l'efficacia dei programmi di intervento sociale adattato ai contesti politici e organizzativi e progettato in modo da guidare l'azione sociale così da migliorare le condizioni della società [Rossi, Freeman, Lipsey, 1999: 2]. Altra definizione è data da Weiss che afferma: «La valutazione è l'analisi sistematica del processo e/o dei risultati di un programma o di una politica, comparato a un insieme di standard espliciti o impliciti, allo scopo di contribuire al miglioramento del programma o della politiche [Weiss 1998: 4]. Per Scriven, «Il significato principale del termine valutazione si riferisce al processo della determinazione del valore intrinseco, del valore estrinseco e del valore simbolico di qualche cosa, o del prodotto di tale processo [...]. Il processo valutativo comprende abitualmente l'identificazione di standard apprezzabili di valore intrinseco, valore estrinseco e valore simbolico; qualche indagine sulla performance degli evaluandi rispetto a tali standard e ulteriori integrazioni o sintesi dei risultati per ottenere una valutazione globale [Scriven 1991: 139]. Per Pawson e Tilley, «Il compito della valutazione realista è trovare le modalità per identificare, articolare, verificare e precisare le ipotesi di configurazioni fra contesto, meccanismi e risultati» [Pawson, Tilley, 1997: 23]. Per Patton «La valutazione di programma è la raccolta sistematica di informazioni sulle attività, caratteristiche e risultati dei programmi per formulare giudizi sul programma, migliorarne l'efficacia, e/o guidare le decisioni sulla futura programmazione. La valutazione focalizzata sull'utilizzazione è [...] la valutazione fatta con e per degli utilizzatori specifici e predeterminati per degli usi specifici e prefissati» [Patton 1998: 23]. Per Guba e Lincoln «La valutazione di quarta generazione è una forma di valutazione in cui gli apprezzamenti, le preoccupazioni, i problemi degli attori sociali interessati ad un programma servono come [...] base per determinare quale informazione sia necessaria, che è realizzata secondo le prescrizioni metodologiche del paradigma di ricerca costruttivista» [Guba, Lincoln 1989: 50]. Importante, per il nostro contesto, è la definizione contenuta nella raccolta MEANS (*Means for evaluating actions of a structural nature*), promossa dalla Commissione Europea, che costituisce un punto di riferimento importante per la valutazione dei programmi finanziati dall'Unione Europea: «La valutazione dell'intervento pubblico consiste nel giudicare il suo valore in relazione a criteri espliciti, e sulla base di informazioni che siano state raccolte e analizzate specificatamente» [Commissione Europea 1999: 17].

Si riportano, infine, le definizioni più recenti. Per Stame «Valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scarto che normalmente si verifica, per proporre

eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi» [Stame 1998: 9]. Per Bezzi «La valutazione è principalmente (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata, nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali; in questo contesto la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento partecipato di giudizio di azioni socialmente rilevanti, accettandone necessariamente le conseguenze operative relative al rapporto fra decisori, operatori e beneficiari dell'azione» [Bezzi 2001: 55-56]. Per Palumbo la valutazione è «Una attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione (o complesso di azioni coordinate) intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili» [Palumbo 2001:59]. Come afferma Tognon [2007], sempre di più i processi valutativi si stanno spostando in una direzione funzionalista (soprattutto procedurale) che si esplicita in una cultura dei marchi, di certificazione e di accreditamento formale. La valutazione, seppur deve avere degli elementi di scientificità ed essere condotta in maniera rigorosa per essere efficace e produrre un cambiamento, non può e non deve tradursi in un oggetto semplicistico, deve poter invece contare sull'argomentazione delle fasi di valutazione condotte dal ricercatore ed eventualmente elencare i limiti della ricerca.

Molti sono i modi di condurre una valutazione. Patton, nell'ultima revisione del suo volume del 1998 "Utilization-focused evaluation" [1998], identifica più di cento approcci. La diversità nelle scelte comporta che tanto il valutatore quanto l'utilizzatore abbiano l'opportunità di adottare la strategia valutativa più appropriata al contesto ed alle loro esigenze informative. Più recentemente Nicoletta Stame, ha ordinato i principali approcci<sup>8</sup> alla valutazione in una tipologia, proseguimento della cronologia precedentemente elaborata in "*L'esperienza della valutazione*" del 1998. Se la cronologia poneva al centro dell'attenzione il rapporto tra valutazione e politica assumendo una funzione prettamente speculativa, la tipologia ha una funzione operativa e presenta i diversi approcci basandosi «sul modo in cui essi sono percepiti attualmente, al di là delle loro vicissitudini storiche»[Stame 2001: 25]. Questa precisazione verrà fatta più avanti.

Altra classificazione può essere quella che considera come fondamento di divisione il fine della valutazione ed allora avremo la valutazione orientata all'utilizzatore (utilization-focused evaluation) di Michael Quinn Patton o l'empowerment evaluation. Gran parte della letteratura sulla valutazione, seguendo Scriven, distingue tra valutazioni costruttive (formative) e riepilogative (summative), come precedentemente descritto. Le prime sono condotte durante il programma e non

---

<sup>8</sup>Col termine "approccio" l'autrice designa "un insieme di modelli diversi" distinguendolo pertanto dal termine paradigma (Stame 2001 p. 25)

indicano se il programma ha avuto successo, in quanto sono rivolte al personale che lo implementa con l'intento di modificare e correggere il tiro di ciò che potrebbe non produrre effetti positivi; spesso sono usate come valutazione in itinere, per accertare la congruità rispetto ad un insieme di criteri. Le seconde sono condotte per stabilire i risultati dei programmi, aiutare lo sviluppo dei bambini, facilitare la ricollocazione dei pazienti mentali dalle istituzioni alla comunità, ecc [Ginsberg 2001]. Weiss [1998] non accetta la distinzione costruttiva/riepilogativa per tutte le valutazioni, in quanto ritiene importante un'altra dicotomia: valutazione di processo e di outcome. Mentre la prima dicotomia è relativa alle intenzioni del valutatore, a ciò che il valutatore stabilisce di fare, quella di processo/outcome è inerente alla fase del programma studiato. Si hanno valutazioni di processo quando un programma è in atto, mentre le valutazioni di outcome hanno a che fare con i risultati, per il cliente e per la comunità [Parra Spiani 2004]. Le intenzioni del valutatore possono cambiare durante il suo lavoro; l'iniziale intento riepilogativo può scivolare verso un fine costruttivo: si aiuta un programma a migliorare piuttosto che accertarne il raggiungimento o meno degli obiettivi. Weiss nota altresì che le valutazioni di processo e costruttive accadono durante la stessa fase delle operazioni di un programma.

Per ciò che concerne i modelli di valutazione, essi vengono definiti come elaborazioni concettuali che, sulla base di alcuni criteri di fondo, selezionano i caratteri ritenuti essenziali degli elementi costitutivi della valutazione e ipotizzano le modalità con cui essi verranno fatti interagire nella pratica valutativa [Moro 2005]. Seguendo la proposta contenuta in: "Valutazione 2001, lo sviluppo della valutazione in Italia" di Nicoletta Stame, si possono raggruppare i modelli in tre grandi approcci: sperimentale, pragmatista e costruttivista, anche se ciascun approccio può essere ulteriormente articolato in modo da identificare al suo interno modelli caratterizzati da differenze rilevanti. L'approccio sperimentale è stato quello prevalente nel periodo in cui hanno avuto inizio gli studi valutativi dei programmi pubblici. Secondo questo modello, compito fondamentale della valutazione è la verifica della misura in cui gli obiettivi di un programma sono stati raggiunti: gli obiettivi stessi costituiscono il termine di paragone della riuscita del programma. Sul piano metodologico è necessario identificare chiaramente gli scopi, gli obiettivi, i loro indicatori e le variabili da studiare. È importante, inoltre, verificare se i cambiamenti intervenuti nella popolazione destinataria di un programma siano dovuti proprio all'azione di quest'ultimo: si comprende, di conseguenza, perché lo strumento di ricerca più utilizzato sia l'esperimento, il quale permette il confronto tra il gruppo sottoposto all'intervento e un gruppo equivalente di controllo. A fondamento dell'approccio sperimentale vi è la teoria della causalità [Pawson 1997]: si formano gruppi sperimentali e gruppi di controllo identici tra di loro, la cui unica differenza è costituita dall'applicazione del programma nei gruppi sperimentali; si effettuano, quindi, misurazioni prima e dopo il trattamento. Se fra i gruppi sperimentali e di controllo le misurazioni effettuate prima del

trattamento risultano uguali e quelle successivamente al trattamento mostrano, invece, differenze significative, vuol dire che il programma è responsabile del cambiamento. Il rapporto di causa/effetto tra intervento e risultato viene, perciò, inferito dall'aver osservato ripetutamente che a un certo tipo di intervento seguono determinati risultati; il problema fondamentale è escludere l'azione di altri fattori intervenenti che potrebbero aver causato quegli esiti. Tale problema è particolarmente arduo da risolvere negli studi valutativi che, a differenza di altri campi di ricerca sperimentali, non si svolgono in un ambiente asettico di laboratorio, ma sul campo in realtà sociali complesse, in cui innumerevoli possono esser gli eventi che causano gli effetti rilevati in seguito all'attuazione di un programma. Proprio per ovviare alle difficoltà derivanti dall'applicazione del metodo sperimentale alla realtà sociale, si sono sviluppati i cosiddetti metodi quasi-sperimentali in cui è attenuato il rigore nell'applicazione delle regole della sperimentazione selezionando il gruppo sperimentale e quello di controllo, non più in modo casuale, ma mediante una selezione ragionata. La fase più importante è quella ex-post in cui si guarda con particolare attenzione alle realizzazioni e ai risultati di un progetto per verificare la loro corrispondenza agli obiettivi; l'attore principale del processo valutativo è, invece, il valutatore/scienziato il quale, grazie alle sue competenze metodologiche e alla sua indipendenza di giudizio, è in grado di stabilire la "verità" sull'efficacia di un programma, cioè sulla sua capacità di realizzare gli obiettivi. I limiti più rilevanti di questo modello sono dati dalla difficoltà di generalizzare i risultati di una ricerca e di individuare i meccanismi del cambiamento. Quello che più frequentemente accade è che gli studi valutativi riescano ad affermare che, a volte o a certe condizioni o per alcune parti, un determinato programma funziona, mentre altre volte, sotto altre condizioni e altre parti, quello stesso programma non produce gli effetti desiderati. Il secondo limite di questo modello, è dovuto alla difficoltà con cui essi riescono ad aprire la "scatola nera" dei programmi [Moro 2005], cioè a spiegare il loro funzionamento. In effetti, ciò che si riesce a cogliere è il rapporto di consequenzialità temporale ripetuto tra un intervento e i risultati, mentre manca l'individuazione dei meccanismi intermedi che conducono dalla causa al suo preteso effetto. Per cercare di superare questi limiti del modello sperimentale classico, sono stati ideati altri modelli, che condividono l'impostazione di fondo dello sperimentalismo, ma tendono ad approfondire la spiegazione dei nessi di causalità tra il programma e i suoi effetti: la valutazione fondata sulla teoria (Weiss 1998) e la valutazione realistica (Pawson Tilley 1997).

L'approccio pragmatista alla valutazione può essere definito sulla base di tre caratteristiche fondamentali; la prima è costituita dall'attenzione al tema dei valori rispetto ai quali si valuta un programma. Nell'approccio sperimentale/positivista, il criterio fondamentale di giudizio è dato dalla realizzazione degli obiettivi del programma; il valutatore scienziato sociale ha il compito di verificare, adoperando gli strumenti della conoscenza scientifica, se tali obiettivi siano rilevanti

rispetto ai problemi e se e in che misura essi vengano realizzati. Per il valutatore pragmatista la conoscenza della “verità” sugli effetti di un programma passa in secondo piano rispetto alla determinazione dei criteri rispetto a cui tali effetti possono essere giudicati positivamente o negativamente. La seconda caratteristica è data dall’importanza che assume l’utilità politica della valutazione: lo scopo di quest’ultima non è produrre verità scientifica, ma fornire risposte alle domande che provengono dagli stakeholders. Il terzo tratto caratterizzante dell’approccio pragmatista è il relativismo metodologico; nella disputa fra metodi quantitativi e qualitativi, i valutatori pragmatisti preferiscono pensare al metodo come a una cassetta degli attrezzi da cui estrarre, di volta in volta, gli strumenti metodologici più utili per rispondere alle domande valutative.

I modelli costruttivisti di valutazione rivolgono principalmente la loro attenzione al contributo che i diversi attori sociali danno alla realizzazione di un programma e alle modalità con cui un programma è attuato, piuttosto che al come è stato progettato. I criteri per valutare la riuscita di un programma si formano successivamente all’inizio della realizzazione del programma stesso e sono il risultato dell’opinione dei vari stakeholders. L’attenzione riservata a ciò che effettivamente accade, piuttosto che alla verifica degli obiettivi o al raggiungimento degli standard, fa sì che possano essere considerati successi anche gli effetti inattesi e insuccessi alcuni degli effetti previsti che abbiano prodotto conseguenze perverse. Questo approccio è finalizzato sia alla comprensione delle situazioni, attraverso le interpretazioni che ne danno i diversi attori sociali, sia alla verifica della capacità di un programma di favorire l’apprendimento dei soggetti coinvolti. Le tecniche più utilizzate sono quelle qualitative: interviste, focus group, analisi dei casi, tutti strumenti che consentono di comprendere i contesti socio-politici e le interpretazioni degli attori sociali. Alla base di questo approccio, allo stesso modo che per gli altri modelli che abbiamo visto, vi è una precisa concezione del programma e delle modalità con cui esso funziona. I programmi sono costituiti da processi complessi di comprensione della realtà e di interpretazione tra gli individui, per cui essi operano attraverso processi di ragionamento, cambiamento, influenza, negoziazione, scontro di volontà, persuasione, accrescimento e perdita delle possibilità di scelta, mediazione e così via. La prima conseguenza di questa visione del programma è che la valutazione deve trasferire la sua attenzione dai risultati al processo che li produce; la ricerca si indirizza, in primo luogo, sulle dinamiche interne dei programmi, cercando di cogliere i punti di vista dei diversi attori e verificando come tali punti di vista modifichino e siano modificati dalle opportunità e dalle risorse che un programma rende disponibili. L’identità della valutazione è sorretta da uno scambio di significati fra i diversi attori, per giungere, laddove è possibile, a un significato condiviso; il valutatore non è, quindi, uno scienziato sociale, ma il promotore e il coordinatore di questo processo di negoziazione. Questo modello viene definito costruttivista perché i suoi fondamenti ontologici,

epistemologici e metodologici si rifanno al costruttivismo: sul piano ontologico esso nega l'esistenza di una realtà esterna e obiettiva al di fuori delle costruzioni sociali della mente dei diversi individui e afferma che la scienza stessa è una costruzione sociale; sul piano epistemologico rifiuta il dualismo fra soggetto ed oggetto e ritiene che i risultati dello studio della realtà siano sempre il frutto di un'interazione fra osservato e osservatore; dal punto di vista metodologico respinge la scientificità del metodo sperimentale che caratterizza la scienza positivista e la sostituisce con il processo ermeneutico e dialettico in cui l'osservatore e l'osservato interagiscono per creare e costruire la realtà. È importante sottolineare le finalità politiche di questo modello valutativo: esso si propone l'obiettivo di potenziare e valorizzare le capacità degli attori coinvolti nella valutazione.

La scelta del modello da utilizzare per valutare un programma può avvenire su basi differenti. La prima modalità di scelta è costituita dal "pregiudizio" metodologico che si rifà all'eterna disputa che anima le scienze sociali fra i sostenitori dei metodi quantitativi e quelli dei metodi qualitativi. I primi sceglieranno i modelli sperimentali e, al limite, pragmatisti, che consentono di fondare il giudizio valutativo su dati quantitativi e standardizzati, sostenendo che in tal modo si accrescono il rigore e validità della valutazione; i modelli costruttivisti saranno considerati utili solo nella fase esplorativa e di formulazione delle ipotesi. I fautori dei metodi qualitativi opereranno una scelta diametralmente opposta, mettendo in evidenza l'incapacità dei modelli quantitativi di tenere conto di dinamiche complesse che caratterizzano i processi di attuazione dei programmi e sostenendo che la valutazione qualitativa, oltre che avere una maggiore capacità interpretativa, è più attenta alle conseguenze inattese dei programmi ed è in grado di accrescere l'empowerment e l'autodeterminazione degli attori sociali. L'utilizzo di un unico modello, in tutti i casi, può portare ad una ripetitività e burocratizzazione nell'uso della valutazione e alla perdita di capacità di scoprire anche dimensioni impreviste del processo di attuazione dei risultati di un programma. Una seconda modalità attraverso cui si può operare una scelta è di tipo utilitaristico: si può ritenere che ciascun modello sia più utile per valutare certe tipologie di programmi. Ad esempio modelli sperimentali possono essere più adatti per la valutazione di programmi i cui obiettivi siano circoscritti e la popolazione bersaglio ben definita. Il criterio di scelta tra i modelli è, per molti versi, condivisibile purché non sia applicato in maniera troppo rigida, in quanto non esiste un unico modello valutativo per ciascun tipo di programma, ma si può anche ritenere che modelli differenti possono illuminare aspetti diversi di uno stesso programma. Infine si può decidere anche di non scegliere un unico modello, ma di utilizzarli in modo combinato, così da poter valutare un programma da punti di vista differenti, o arricchire il modello principalmente utilizzato con gli apporti che provengano dagli altri. Nel caso si scelga di adoperare in modo incrociato i diversi modelli, è importante, però, non scadere in facile somme tra le parti: ciascun modello ha una sua logica ed è necessario che venga

adoperato rispettandone la coerenza e utilizzando gli strumenti di indagine a esso più adeguati.

Facendo una sintesi proposta da Mara Maretti nel suo testo “*Valutazione e politiche sociali*” [Maretti 2006] distinguiamo i seguenti approcci:

**Approccio positivista-sperimentale:** In questo approccio, il succitato elemento di confronto è rappresentato dagli obiettivi del programma. Ossia la verifica del raggiungimento degli stessi e il modo in cui sono stati raggiunti attraverso procedure di ricerca rigorose. Nasce negli USA insieme ai programmi di “guerra alla povertà”. La valutazione è cucita sui programmi, e ha lo scopo di verificare i risultati e i mezzi utilizzati per ottenerli, quindi verificare l’efficacia del programma nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Il disegno della ricerca valutativa deve dunque definire con precisione gli obiettivi del programma per poter individuare le variabili e gli indicatori per effettuare le misurazioni. «In questo approccio l'enfasi è generalmente posta sulla validità e l'affidabilità della ricerca e sulla neutralità del valutatore (esterno)» [Bezzi, 2003]. Le tecniche di ricerca sono quantitative.

**Approccio pragmatista - della qualità:** L’elemento di confronto è rappresentato dagli standard di qualità e la valutazione ha il compito di misurare e di giudicare il programma o l’intervento in base alla distanza dagli stessi standard. Il padre di questo approccio è Scriven per il quale il valutatore non si deve lasciar influenzare dagli obiettivi del programma. In questo approccio rientrano le teorie del Total Quality Management<sup>9</sup>. Gli sviluppi dell’approccio pragmatista hanno portato alla pratica della certificazione di qualità. Il valutatore qui diviene il certificatore.

**Approccio costruttivista - del processo sociale:** In questo approccio rientrano numerose scuole

---

<sup>9</sup> La Qualità totale (in inglese "Total Quality Management) è un modello organizzativo adottato da tutte le aziende leader mondiali e vorrebbe rappresentare una svolta importante nella gestione della qualità. Secondo questo approccio, nato negli Stati Uniti negli anni '50, tutta l'impresa deve essere coinvolta nel raggiungimento dell'obiettivo (mission). Ciò comporta anche il coinvolgimento e la mobilitazione dei dipendenti e la riduzione degli sprechi in un'ottica di ottimizzazione degli sforzi. Successivamente, a partire dal 1987 sono state emanate delle norme volontarie mirate a fissare per le organizzazioni i requisiti necessari verso un approccio alla qualità (approccio che, comunque, rimane secondo la maggioranza delle interpretazioni e soprattutto delle applicazioni distante da quello previsto dal TQM). Nella norma UNI EN ISO 9004:2000 (e 9000:2005) sono stati definiti gli otto principi di gestione per la qualità:

- orientamento al cliente;
- leadership;
- coinvolgimento del personale;
- approccio per processi;
- approccio sistemico alla gestione;
- miglioramento continuo;
- decisioni basate sui dati di fatto;
- rapporti di reciproco beneficio coi fornitori.

Secondo un punto di vista tradizionale, per raggiungere un’alta qualità si devono sostenere forti costi di produzione. Oggi questa posizione non è più valida secondo due punti di vista. Il concetto di qualità va definito in base a ciò che vuole e che si aspetta il cliente. La soddisfazione del cliente è l’obiettivo che è alla base del movimento per la qualità totale. O per lo meno è l’obiettivo che esso dichiara. Oggi molte imprese scoprono di competere sia sul prezzo che sulla qualità. I clienti si aspettano determinati livelli di qualità a un prezzo competitivo, oltre a certi requisiti di fornitura. Una strategia improntata alla Qualità totale ha come obiettivo dichiarato la soddisfazione di tutte le parti interessate (clienti, fornitori e parti sociali, maestranze, management e azionisti). Nella pratica aziendale è necessario chiedersi quanto il cliente è davvero libero nelle sue scelte e/o quanto, invece, è strumentalizzato.

differenti: dalla “*Responsive Evaluation*” di Stake (1975) all’ “*Empowerment Evaluation*” di Fetterman et Al. (1996), dalla “*Valutazione orientata all’utilizzazione*” di Patton (1990) alla Policy Analysis. In tutti questi casi, la natura sociale dell’evaluando e il suo contesto sono concepiti come mutabili e relativi. Diviene così importantissimo il contributo dei vari attori nella definizione dell’evaluando e dei valori di cui è portatore. L’approccio è sicuramente interpretativo, con una prevalenza di metodi qualitativi utilizzati per costruire l’evaluando e il processo di valutazione in modo negoziale e partecipato. In sostanza, non c’è termine di paragone (obiettivi o standard), ma si cerca di comprendere cosa accade dal confronto fra programma e contesto. L’approccio costruttivista dà particolare attenzione al contesto.

Tra i tre approcci il più debole, il meno usato è certamente il costruttivista. La motivazione è semplice: la consapevolezza della complessità e dell’incatturabilità del fenomeno sociale, fondamento dell’approccio in questione, porta ad un’esaltazione del contesto e dell’unicità dell’evaluando, pena l’impossibilità della generalizzazione e la prevalenza dei metodi qualitativi. A ciò va aggiunto che la committenza spesso ha bisogno di dati e non di interpretazioni. Inoltre, per la valutazione il discorso si complica ulteriormente poiché essa è legata alla committenza e al contesto. Gli attori coinvolti nel processo di programmazione-valutazione hanno delle aspettative sul giudizio e sulle procedure.

Gli sviluppi recenti della valutazione tendenzialmente si spingono oltre le tre tipologie esposte, infatti sempre più oggi si parla di metodi misti e approcci contaminati. Questi approcci si basano sul presupposto che utilizzare una pluralità di strumenti non può rendere il processo di valutazione illegittimo, ma ricco di differenti possibilità di scelta.

Per fare ordine tra gli approcci teorici fin qui descritti si utilizza “l’albero della valutazione” ideato da Alkin (2013).

L’approccio individuato non vuole essere risolutivo, ma sicuramente permette, attraverso una semplificazione, di poter chiarire e ordinare i pensieri dei vari autori. Ogni principale ramo rappresenta: uso, metodo, valore. Ogni autore è rappresentato sull’albero su uno dei tre rami che l’autore crede rappresenti. Ogni filone principale ovviamente contiene un solo autore seppure talvolta ci siano influenze anche su altri rami. La distinzione dei modelli di valutazione basata su queste tre dimensioni non implica l’esclusività. Gli autori che si sono ritrovati sull’albero talvolta hanno criticato il loro posizionamento.

All’interno del ramo gli autori sono stati posizionati anche in base al confronto con gli altri autori dello stesso ramo. L’albero è stato criticato per una eccessiva semplificazione. Infatti viene percepita solo l’aspetto principale del lavoro di ogni autore e l’influenza dei valutatori da altre discipline. L’approccio è molto concreto e fa vedere in modo visivo le fondamenta (le radici) della valutazione. I rami si differenziano partendo dalle radici. Le tre radici di questo albero sono:

responsabilità sociale, indagine sociale ed epistemologia. Questi tre elementi servono come fondamenta per il lavoro di valutazione.

Il primo ad esempio fornisce un'importante motivazione per la valutazione, in particolare per programmi finanziati da governi. La responsabilità sociale non è un'attività limitante, ma viene vista come elemento per il miglioramento dei programmi e della società.

Il secondo ramo si genera dalla preoccupazione di impiegare un insieme di procedure metodologiche e giustificabili per la determinazione della responsabilità sociale. Quest'ultima fornisce un fondamento logico per la valutazione nell'indagine sociale, dal quale i modelli di valutazione sono derivati.

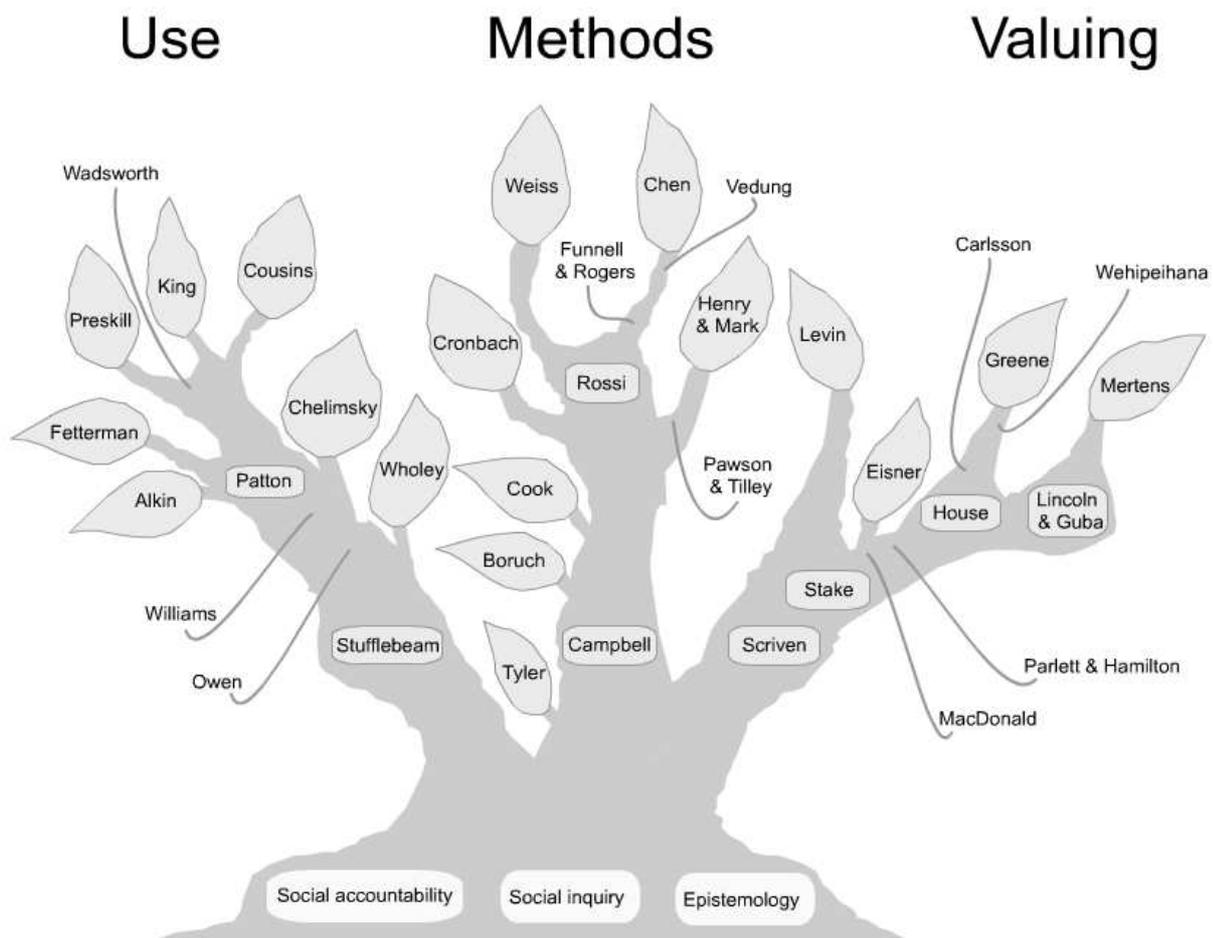
Il terzo ramo dell'albero è l'aria della filosofia che si confronta con la natura, la validità e la limitazione della conoscenza. La valutazione fondata sull'epistemologia si preoccupa principalmente di temi legati ai valori, all'universalità e alla verità.

Il ramo centrale cresce dalla radice della ricerca sociale. Questo è il ramo in cui la valutazione è guidata dalla metodologia della ricerca. Gli autori di questo ramo sono preoccupati di produrre conoscenza attraverso un meccanismo rigoroso. Sebbene sia questo il ramo del metodo, l'approfondimento è più sulle tecniche che sul processo (come è possibile vedere nella parte superiore della parte centrale dell'albero). A destra c'è il ramo del valore, che a partire da Scriven ha reso centrali il ruolo del valore nella valutazione. Di questo aspetto si è ampiamente discusso precedentemente. Gli autori di questo ramo sostengono che il valore deve essere al centro della valutazione. Questo ramo è diviso in soggettivismo e oggettivismo, che si distinguono per diverse prospettive: i soggettivisti sostengono che i giudizi di valore devono essere basati su fatti osservabili pubblicamente: l'azione è governata da fattori soggettivi, caratteristica unica del comportamento umano. Gli oggettivisti sono più vicini al ramo centrale perché in questo caso il pensiero è compatibile con il post-positivismo che di fatto ci indica come è possibile raggiungere una verità assoluta vicina a quella che si può raggiungere applicando il "metodo".

Il terzo ramo è l'uso. Uno dei pionieri è Guba. In questo caso gli autori si sono soffermati sull'analisi del decision making. Questi autori hanno espresso un interessamento particolare sul modo con il quale le informazioni verranno prese (sul chi e come verranno utilizzate le informazioni derivanti dalla valutazione). I tre rami non sono indipendenti l'uno dall'altro, ma riflettono una relazione tra loro: sono infatti rami di uno stesso albero. Se l'albero fosse rappresentato in uno spazio tridimensionale, le due estremità a destra e sinistra si toccherebbero come in una sfera. Questo è importante sottolinearlo, in quanto gli autori sono rappresentati non solo dal loro primario interesse, ma anche da quelli secondari con i loro approcci. La natura "relazionale" dei tre rami riconduce al tema dell'approccio. In realtà non esistono differenze così nette e tutto è riconducibile all'unico tronco dell'albero. A destra del metodo c'è il ramo oggettivista

del valore, perciò il lavoro degli autori che si trovano sul ramo destro del metodo propende verso il ramo del valore e riflette un'importanza secondaria nel valore rispetto ai soggettivisti. Gli autori che sono sul ramo sinistro del valore danno poco risalto al metodo rispetto a coloro che si posizionano nel ramo centrale e altrettanto poco rispetto ai soggettivisti. All'estrema destra ci sono coloro che si interpongono tra il valore e uso. I teorici qui posizionati sono interessati a prevenire l'eventuale strumentalizzazione dei risultati da parte di stakeholders e questo tema li fa posizionare a sinistra dell'albero. Sempre immaginando l'albero tridimensionale, i teorici dell'uso sono posizionati sull'estrema sinistra, ma hanno come interesse secondario il valore, la giustizia sociale e l'empowerment. Il lato destro dell'uso riflette la relazione tra uso e metodo. Per questo i teorici danno un'enfasi secondaria al metodo, mentre quelli più a sinistra danno una grande enfasi all'uso più degli altri [Alkin MC, Vo AT, Hansen M. 2013].

### Riquadro 6: L'albero della valutazione



(Fonte: Alkin et al 2013)

La valutazione è un campo di studi che fatica a trovare definizioni sistematiche, ma si possono trovare degli elementi "simili" che accomunano quanto detto dai maggiori studiosi di valutazione.

Un primo elemento di identità della valutazione è costituito dall'esercizio di un giudizio, ovvero si pronuncia sul merito di un'azione che mira a modificare la realtà sociale. Secondo alcuni, non spetta al valutatore formulare in maniera esplicita tale giudizio, ma il suo compito è quello di fornire al decisore gli elementi fattuali per pronunciarsi in maniera più informata; comunque, anche in questa accezione più riduttiva, lo scopo ultimo della valutazione sarà il discernimento sulle realizzazioni e sugli obiettivi di un'azione. Naturalmente, la formulazione di tale giudizio sarà meno problematica quanto più i criteri sui quali esso si basa saranno condivisi in un certo contesto sociale e decisionale, mentre diventerà controversa quanto più alto sarà il conflitto anche relativamente ai criteri di giudizio. Un secondo elemento, così come previsto dall'albero, comune alle diverse definizioni di valutazione proposte, è dato dall'utilizzo della metodologia della ricerca scientifica. La valutazione infatti, ha l'ambizione di introdurre una prospettiva empirica fondata sui dati, contrastando le opinioni che giudicano gli interventi solo sulle buone intenzioni di chi li propone e realizza o sulla forza degli interessi che li sostengono. La valutazione deve applicare i principi e i metodi della ricerca sociale, sia quantitativa che qualitativa, e con essa deve condividere lo scopo di comprendere il senso delle azioni poste in essere dagli attori sociali e/o di descrivere e spiegare le relazioni fra variabili e ipotizzare sequenze causali fra una variabile e un'altra. Il terzo elemento chiave che serve a definire la valutazione è il suo oggetto. La valutazione esprime un giudizio, in base agli elementi ricavati dalla ricerca scientifica, su un'azione che mira a intervenire sulla realtà socio-economica e a modificare, in maniera organizzata e programmata, l'andamento naturale delle relazioni sociali.

Dopo questa prima analisi sulle definizioni sul tema della valutazione, occorre precisare il rapporto che intercorre tra valutazione e scienza. Bezzi nel suo testo *“Il disegno della ricerca valutativa”* del 2003, analizza quattro punti che definisce sillogismo:

- la valutazione è ricerca (sociale o no);
- la ricerca è un'attività scientifica;
- la valutazione è scienza;
- il giudizio valutativo è scientifico (quindi oggettivo, inoppugnabile) [Bezzi 2003].

«Da questi assunti si possono analizzare diversi percorsi tutti con un grado diverso di pericolosità già emersi nell'albero della valutazione: per esempio, se la valutazione è scienza può essere intesa come una disciplina scientifica, rivendicando quindi uno spazio che potrebbe volersi tradurre in un potere disciplinare e accademico specifico che non sembra giustificato a nessun livello: su un piano epistemologico generale la valutazione non sembra possedere quell'autonomia paradigmatica propria di ogni disciplina; sul piano teorico ed ancor più su quello metodologico è poi assolutamente debitrice verso altre discipline, principalmente la sociologia e l'economia, assumendone, anzi, per intero, i loro debiti concettuali» [Palumbo 2001: 55-56]. Un'altra

prospettiva non accettabile è quella che vorrebbe un riconoscimento scientifico per interpretare anche la valutazione nell'ambito di una concezione scienziata. La scienza diverrebbe così una scatola magica delle capacità conoscitive praticamente illimitate e, comunque, assolutamente certe. Altro, pericolo è quello che conclude il quarto punto sopra riportato, legando un giudizio sempre contingente, soggettivo, socialmente costruito (e quindi mutevole, negoziato, ecc.) entro una cornice di certezze che possono essere foriere di utilizzi distorti [Bezzi 2003]. La valutazione è uno strumento al servizio del processo decisionale e appare estremamente pericoloso illudere circa l'oggettività di quanto valutato, ed ancor più pericoloso sembra questo offrire ai decisori argomenti tanto indiscutibili. È probabilmente molto più prudente, epistemologicamente più cauto, e concretamente più percorribile, un atteggiamento di ricerca valutativa consapevole dei limiti di ogni scienza e tanto più di quelle pratiche scientifiche dichiaratamente orientate alla previsione, all'osservazione puntuale, al sostegno della decisione. Palumbo, dichiara: «L'oggettività che è stata attribuita allo strumento valutativo, ossia la sua capacità d'arrivare a giudizi tecnici circa la bontà di un progetto, si è dimostrata in realtà molto scarsa. Anche le metodologie di valutazione più strutturate si sono rilevate facilmente manipolabili a seconda degli interessi in gioco» [Palumbo 2001:57]. Vista l'inadeguatezza di schemi interpretativi di "razionalità classica" in contesti mutevoli, e vista la necessità di utilizzare strumenti comunque rigorosi anche se non più certi, occorre «aver ben chiaro che strumenti e criteri scientifici e tecnici possono contribuire a migliorare i processi decisionali ed attuativi, non tanto per la particolarità dei criteri adottati, quanto piuttosto per il fatto che la loro applicazione richiede un processo di strutturazione conoscitiva e informativa che altrimenti non avrebbe luogo» [ibidem]. La valutazione è ricerca sociale. Allora deve avere gli "attrezzi di lavoro" adeguati, riconoscibili come strumenti (tecniche) di ricerca. E in effetti ce ne sono molteplici. Bezzi, sostiene che si possono dividere le principali famiglie di tecniche in questo modo:

- valutazione basata su dati di secondo livello: ci si riferisce al semplice utilizzo di dati statistici preesistenti (per esempio l'ISTAT) o desunti da un monitoraggio semplice: dati finanziari, dati fisici, dati demografici, ecc. L'adeguata elaborazione di questi dati in indicatori sociali e in indici può condurre verso una proposta valutativa completa in sé, e non è raro, ancora oggi, trovare proposte valutative basate esclusivamente su indicatori. Gli indicatori naturalmente, non sono una tecnica, ma diventa una tecnica, in senso lato, la produzione di indicatori, con qualche commento, a fini valutativi. L'autore ritiene scadente la valutazione basata solo o principalmente su elementi di questa natura, mentre è innegabile che l'abilità di trattare i dati per produrre indicatori ed indici sia assolutamente opportuna e proficua, in abbinamento ad altre tecniche;
- tecniche di valutazione basate su osservazioni e interpretazioni: i dati di secondo livello a volte

non sono, propriamente dati (numeri, indicatori sociali) ma osservazioni, oppure testi scritti. I dati semplicemente non ci sono, se non nella forma ricostruita dal valutatore e dal suo gruppo.

- Tecniche di valutazione qualitative: è piuttosto evidente che per esprimere un giudizio su un programma, un progetto, un intervento, può essere opportuno, o addirittura essenziale, andare a chiedere il parere dei principali attori coinvolti, e in particolare dei beneficiari. Beneficiari che, sono spesso clienti esterni e volte quelli interni; qui rientrano tutte le tecniche dell'argomento sociologico (indagini tramite interviste, diari), ma anche l'approccio sperimentale e quasi sperimentale, dato che in realtà riguardano sostanzialmente solo le modalità di selezione degli intervistati (ed osservati);
- tecniche di valutazione che "chiedono agli esperti": non sempre il contesto organizzativo consente di disporre delle risorse necessarie per un'indagine estesa sui beneficiari; altre volte non sembra utile, o praticabile, chiedere ai beneficiari; da qui fiorisce tutta una vasta gamma di tecniche che si basano sul piccolo gruppo di persone che, per una ragione o un'altra, vengono definite esperte; gli esperti possono via via essere testimoni professionali particolari, gli operatori del progetto valutato, e decisori, o anche gli stessi beneficiari (alcuni) in particolari contesti di ricerca; non è il loro sapere che li rende esperti, ma il loro ruolo; qui rientrano tutte le tecniche sperimentali (ovvero tecniche che non giungono ad una conclusione valutativa in sé, ma possono essere utilizzate in un disegno valutativo, come il brainstorming, delphi, ecc [Bezzi 2003]).

Da quanto emerso, sembra che la ricerca valutativa non abbia nessuna reale diversità dalla più generale ricerca sociale dalla quale trae significato (e strumenti); al più ci sono stati adattamenti e mutazioni in virtù degli obiettivi radicalmente diversi dei due approcci. Questo ci porta a due conclusioni:

- La ricerca valutativa è veramente ricerca sociale; tutti i suoi elementi sono facilmente rintracciabili in quella;
- La ricerca valutativa ha quindi la stessa scientificità della ricerca sociale e specialmente la stessa "debolezza" di quella [*ibidem*].

L'oggetto della ricerca è la differenza fondamentale fra ricercatori sociali e quelli naturali, descrivendo compiutamente una persona non si ottiene la descrizione di qualunque persona e questo si traduce in grandi limiti della ricerca sociale, che si deve accontentare di dare descrizioni di largo raggio, soggette a variazioni, a margini d'errore e a smentite [*ibidem*].

Se la ricerca sociale punta alla comprensione dell'agire sociale, la ricerca valutativa ha come obiettivo il giudizio. E se la ricerca sociale ha finalità relative alla formulazione di teorie e alla loro convalida empirica, alla descrizione o, in alcuni casi, alla scoperta di nuove teorie, la ricerca valutativa ha finalità operative che costringono a misurarsi con una realtà che guarda al valutatore

attendendo risposte immediate, di trasformazione, di giudizio, di intervento. Ma la debolezza non è necessariamente fragilità. La consapevolezza di questi limiti, ineliminabili perché riconducibili all'oggetto stesso del suo lavoro, devono indurre a perseguire approcci di ricerca critici, flessibili, disponibili ad un atteggiamento di comprensione ed accoglimento dell'evenemenziale. Occorre porre attenzione alla distinzione tra valutazione e ricerca valutativa. Infatti sono due termini, a volte utilizzati come sinonimi e a volte inopportunamente distinti, almeno secondo la visione dei principali autori trattati.

In linea di massima con il termine "Valutazione" si intende l'insieme delle attività collegate, utili per esprimere un giudizio argomentato per un fine. Lo sguardo è puntato sugli obiettivi di questo giudizio, e quindi sul suo utilizzo, sulla sua utilità. Non si tratta di poteri estemporanei, di impressioni volubili, ma di giudizi finalizzati, ai quali conseguono delle azioni dirette.

Il giudizio deve essere argomentato; è l'argomentazione che rende il giudizio valutativo inteso in senso scientifico e professionale diverso dal giudizio espresso dall'oratore politico nella conferenza stampa improvvisata. Argomentazione significa esplicita esibizione degli elementi a partire dai quali il giudizio viene formulato, nonché esplicita fornitura degli strumenti tramite i quali quegli elementi sono stati utilizzati, comparati e analizzati.

L'accento sull'argomentazione diventa il fulcro attorno al quale costruire un processo valutativo non estemporaneo ed opinabile. Se l'argomentazione è attenta e rigorosa raccolta di informazioni, e loro solida e plausibile analisi, allora siamo in pieno dentro un processo di ricerca. La ricerca valutativa è quindi il cuore della valutazione; è l'argomentazione resa evidente, verificabile, perché compiuta con procedimenti espliciti e controllabili, conosciuti dalla comunità scientifico-professionale o comunque ispezionabili. La ricerca valutativa quindi non è altro che il motore della valutazione, lo strumento del suo agire, la ragione della sua efficacia. Ciò che quindi risulta necessario è il rendere esplicito ogni riferimento, spiegando come si pensa, come si decide, come si agisce quando si fa ricerca valutativa [Vecchiato 1995]. È utile, quindi sul piano metodologico, condividere opinioni, pregiudizi, idee guida, che se ben utilizzati, possono risultare produttivi, sia in sede preliminare, come pure in sede di costruzione del progetto di valutazione, ma, anche e soprattutto, in sede successiva, quando è necessario alimentare la comunicazione, l'analisi e l'interpretazione, consapevoli che nel lavoro di ricerca bisogna misurarsi con diverse verità possibili e diverse strade per arrivarci. Sotto questa luce, è necessario disporre di un quadro teorico per organizzare la partecipazione di soggetti diversi (operatori, destinatari dei servizi, referenti politici, soggetti finanziatori, ecc..) nel processo di ricerca. La teoria serve anche per guidare i vari livelli della valutazione lungo tutto il percorso dell'intervento, con riferimento al caso singolo, alla valutazione di servizio, di progetto, di programma, ecc. In ogni caso, bisogna essere certi che la teoria che verrà scelta sia appropriata al particolare problema da affrontare.

Tendenzialmente il percorso di valutazione segue delle fasi che possono essere così riassunte:

- «valutazione della valutabilità del programma;
- valutazione degli elementi costitutivi del programma (obiettivi, risorse, utenti);
- valutazione dell'attuazione concreta del programma;
- valutazione dell'utilità del programma, distinta in valutazione dell'impatto (o dell'efficacia) e valutazione dell'efficienza (o dell'economicità);
- valutazione della valutazione del programma» [Altieri, 2009: 28].

### 3.5 Valutazione e partecipazione

Seppure la finalità di questa tesi di dottorato non riguardi la valutazione partecipata, ma bensì la valutazione di un modello di partecipazione, la descriverà in questo breve paragrafo. La finalità è quella di dare un quadro, seppur generale, di questo tema che collega i due macro argomenti: la valutazione e la partecipazione. Inoltre valutare senza far partecipare anche coloro che hanno dato vita al processo partecipativo, rischierebbe di non pervenire ad un quadro completo del processo partecipativo. Si vedrà infatti nei capitoli della parte empirica, che la valutazione è stata fatta anche mediante l'interlocuzione degli stessi attori che hanno partecipato, soprattutto sulla qualità della partnership e per individuare sia prospettive future che eventuali modifiche ai futuri processi.

Il filo conduttore del paragrafo è legato al testo del prof. Altieri *“Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale”* [2009]. Di fatto poca letteratura si è dedicata all'intersezione tra questi due grandi temi allo stesso modo importanti e inquadrabili da prospettive diverse. Abbiamo visto, in particolare nel paragrafo precedente, come la valutazione si possa descrivere dal punto di vista metodologico, dal punto di vista dell'uso o dal punto di vista etico. Allo stesso modo può essere trattato l'argomento partecipazione. Inoltre si potrebbero trovare anche altre chiavi di lettura: gli attori, i significati, le esperienze, ecc.

Come sostiene Altieri «valutazione non è partecipazione, ma la richiede? E la partecipazione può giungere ad essere luogo di valutazione?» [Altieri 2009: 64]. Ovviamente esistono varie scuole di pensiero.

La partecipazione nella valutazione deve tener conto della posizione dei cittadini. Quando i cittadini interloquiscono con l'Amministrazione devono essere coscienti del ruolo che ricoprono e in parte vanno “educati” a questo ruolo. Questo potrebbe essere definito come: «differenziazioni nel capitale sociale di partenza. Dove nel capitale sociale poniamo non solo le risorse economiche, ma quelle culturali, quelle relazionali, la capacità di muoversi nella società e in particolare modo nel mondo dei servizi, la concezione che si ha dei propri diritti e della propria salute, la fiducia nelle istituzioni

e nei servizi, la credibilità delle istituzioni e delle agenzie sociali, ecc» [Altieri 2009: 150]. Non è poi da sottovalutare anche il ruolo degli operatori che costantemente si percepiscono braccio dell'amministrazione e loro stessi cittadini, ricoprendo una funzione di membrana tra i due ruoli a volte contrapposti che generano una schizofrenia tra le parti. A volte quindi occorre chiarirne il ruolo aprioristicamente per poter determinare il loro intervento. Non possiamo non tener conto della mancata imparzialità dei cittadini nella valutazione di programmi nei quali sono stati coinvolti, soprattutto se i temi sono legati alla salute e al welfare, in quanto spesso oltre ad essere coinvolti come stakeholders sono diretti fruitori degli stessi servizi (un esempio si troverà nel processo partecipativo di Cervia sulle *tegole* -così vengono definiti utenti che diventano operatori di prossimità nel progetto delle sentinelle-).

Alla luce di quanto emerso è indispensabile il ruolo attivo dell'utente ed un'amministrazione che tenga conto della decisione cittadina. L'amministrazione di un servizio, infatti, dovrebbe essere "sensibile", intendendo "sensibilità" come «la capacità di raccogliere le esigenze *dei cittadini*, di essere permeabile e di adattarsi ad esse» [Altieri 2009: 159]. Questo si traduce nella riduzione e tendenza alla eliminazione delle barriere fisiche, culturali, informative verso un sapere che non è solo tecnico ma anche esperienziale e ideativo.

La valutazione partecipata ovviamente non deve limitarsi al benchmarking e non è esaustiva nel processo valutativo. È sicuramente parte del processo, è condizione necessaria ma non sufficiente.

## **4. IL QUADRO SUI SERVIZI SOCIALI E LO STATO DELL'ARTE DEL WELFARE SOCIO-SANITARIO ATTUALE IN ITALIA**

### **4.1 Dal centralismo sociale al federalismo solidale**

#### **4.1.1 Il sistema dei servizi tra poteri, collaborazioni e conflitti di interesse**

Mentre nel primo capitolo dedicato al welfare si è dato spazio alla descrizione della sua evoluzione nel contesto di crisi attuale e all'evoluzione delle politiche sociali e socio-sanitarie soprattutto quelle di matrice istituzionale, in questo capitolo si tratterà del rapporto tra il terzo settore e la partecipazione, passando per alcuni temi-cardine come la sussidiarietà, il rapporto tra stato e mercato, il welfare relazionale e la programmazione sociale.

Innanzitutto occorre far riferimento all'evoluzione del rapporto tra “pubblico” e “privato” all'interno del primo riferimento legislativo: la legge 328/2000.

A differenza della precedente normativa in tema di assistenza sociale, la legge di riforma introduce il principio del superamento della logica assistenziale basata esclusivamente sui target. Inoltre la legge aveva l'ambizione di trasmettere il carattere universalistico già esistente per i servizi sanitari al sociale.

Per questo nuovo criterio di interventi, la fondazione Zancan ha coniato il termine di “welfare universalistico selettivo”, per contrapporlo a quelle di “welfare residuale” [Vecchiato 2002] che affida al mercato la soluzione dei problemi sociali ed ai servizi promossi dai soggetti del privato sociale accreditati dagli enti pubblici gli interventi a favore di quanti vengono esclusi dal mercato.

La legge comprende nella definizione di “interventi e servizi sociali” sia le prestazioni economiche sia i servizi sociali propriamente detti, secondo quanto stabilito dall'art. 128 del decreto legislativo n. 112/98.

Appare subito evidente che la differenza tra questi due tipi di prestazioni è enorme. Infatti, le prestazioni economiche sono rigidamente regolate e fissano i requisiti ben precisi per l'accesso; in particolare: l'ammontare economico complessivo del reddito, la copertura finanziaria, i rimedi giudiziari in caso di violazione. Quanto ai servizi sociali a carico dei Comuni, invece dipendono dalle disponibilità di bilancio. Di fatto questo impedisce di avere la certezza dell'erogazione della prestazione. Nella pratica quanto e come dedicare risorse al sociale dipendono dalla sensibilità politica che si concretizza nei bilanci comunali.

I Comuni vengono riconosciuti come attori principali nella erogazione dei servizi. Tramite questi Enti Locali possono essere forniti alcuni servizi in rapporto di collaborazione, tramite

accreditamento e convenzioni<sup>10</sup>. Questi due strumenti sono i principali mezzi con i quali i Comuni delegano l'erogazione diretta di prestazioni. E' anche vero che a livello nazionale i modelli cambiano: da un potere delegato al privato (se si pensa ai voucher della Regione Lombardia) al forte potere istituzionale (se si pensa all'accreditamento della Regione Emilia Romagna).

#### **4.1.2 Sussidiarietà e terzo settore: l'approccio tripolare**

L'articolo 1, comma 3, della succitata legge di riforma individua nella "sussidiarietà" uno dei principi cui la programmazione del sistema integrato dei servizi sociali deve ispirarsi.

In questi ultimi anni si è acceso un vivace dibattito sul significato, sul valore e sull'ambito di applicazione di questo principio.

La sussidiarietà si è progressivamente affermata all'interno di vari ambiti della società moderna e contemporanea, nei quali questa espressione possiede differenti valori semantici a seconda dell'ambito in cui viene utilizzata.

In modo generale, la sussidiarietà può essere definita come quel principio regolatore per cui se «un Ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'Ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione» [www.ec.unipi.it].

Le origini della sussidiarietà si rinvergono nella dottrina ecclesiastica che sosteneva l'importanza del ruolo dei privati e delle comunità minori all'interno della società, ai fini del mantenimento del giusto ordine<sup>11</sup>.

Nell'ordinamento italiano la sussidiarietà è stata inizialmente recepita dalla L 59/1997 (cosiddetta legge Bassanini) e dalla L. 265/1999 (confluita nella L 267/2000, testo unico di ordinamento sugli enti locali), per poi divenire principio costituzionale in seguito alla riforma del titolo V, parte II, Cost. attraverso la L cost. 3/2001.

L'art. 118, c 1, Cost., disciplina la sussidiarietà verticale, stabilendo che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (L cost. 12/2004). La norma indica il Comune quale ente "a competenza amministrativa generale", poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini e in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività.

La sussidiarietà ha due modalità di espressione: verticale e orizzontale.

*«La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra*

---

<sup>10</sup> Per alcuni anche i voucher possono rientrare in questa fattispecie.

<sup>11</sup> Cfr. Enciclica per il Quaragesimo anno *Rerum Novarum*, 1931; Enciclica *Mater et Magistra*, 1961.

*diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali) ed esprime la modalità d'intervento – sussidiario – degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi.*

*La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione sussidiaria, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione. La sussidiarietà orizzontale esprime il criterio di ripartizione delle competenze tra enti locali e soggetti privati, individuali e collettivi, operando come limite all'esercizio delle competenze locali da parte dei poteri pubblici: l'esercizio delle attività di interesse generale spetta ai privati o alle formazioni sociali e l'Ente Locale ha un ruolo sussidiario di coordinamento, controllo e promozione; solo qualora le funzioni assunte e gli obiettivi prefissati possano essere svolti in modo più efficiente ed efficace ha anche il potere di sostituzione» [Enc. Treccani 2015].*

L'applicazione del principio di sussidiarietà pone le basi per un ripensamento dei ruoli di: amministrazioni, terzo settore e cittadini. Non solo la collaborazione con il cittadino, ma anche quella con il terzo settore non risulta ovvia e scontata ma molto complessa.

Il mondo del Terzo Settore è molto variegato, complesso e articolato. A semplificarne la definizione può essere utile l'attuale disegno di legge<sup>12</sup> (approvato a maggio in camera dei deputati e in questo periodo al vaglio del Senato) che fa perno su un criterio cruciale: il perseguimento dell'interesse generale.

*«Per Terzo Settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità» [art. 1, comma 1°].*

Il Terzo Settore è, quindi, un complesso di entità, di soggetti che hanno tre caratteristiche fondamentali: sono soggetti privati, perseguono finalità civiche e solidaristiche e lo fanno senza scopo di lucro.

Le tre caratteristiche sono tutte e tre essenziali, tutte condizioni necessarie ma non sufficienti. Se manca anche soltanto una di queste, l'ente non appartiene al Terzo Settore.

Innanzitutto, la precisazione che i soggetti del Terzo Settore sono privati è importante perché le

---

<sup>12</sup> La proposta di legge presenta alcune lacune soprattutto nell'incremento della forza contrattuale delle grandi Onlus a discapito delle più piccole. In questo paragrafo però ci soffermerà sugli aspetti riguardanti la definizione di terzo settore e del ruolo che esso ricopre nella comunità.

finalità che essi perseguono sono più simili agli obiettivi assegnati dalle leggi alle pubbliche amministrazioni che non a quello che perseguono i soggetti privati che operano sul mercato, cioè il profitto nell'ambito di un sistema fondato sulla concorrenza. Detto in altri termini, gli enti del Terzo Settore sono soggetti privati particolari, che operano per finalità molto diverse da quelle degli altri soggetti privati, cioè per "finalità civiche e solidaristiche".

Il primo termine, finalità civiche, fa riferimento a ciò che è proprio del buon cittadino.

Sicuramente la figura del volontario può essere considerato un ottimo cittadino. Il senso civico che lo anima lo identifica come colui che sta nella comunità in maniera non solo rispettosa ma anche propositiva. Colui che, nell'immaginario collettivo, si prende cura del bene comune, che anima la comunità che sostiene e partecipa ai processi di decisione pubblica.

Il secondo termine, finalità solidaristiche, è fondamentale per integrare e completare il primo termine dal punto di vista dell'appartenenza al Terzo Settore, perché si può essere buoni cittadini, dotati di molto senso civico, senza necessariamente essere anche solidali. Le finalità solidaristiche sono quelle che distinguono i volontari (e dunque il Terzo Settore) dagli altri cittadini, perché se c'è un tratto distintivo del volontariato questo è appunto la solidarietà verso i membri della comunità in condizioni di difficoltà.

Gli enti che compongono il Terzo Settore sono dunque soggetti privati dotati di senso civico e di spirito di solidarietà, due caratteristiche entrambe non egoistiche. Tant'è vero (e questa è la terza caratteristica fondamentale che secondo il legislatore identifica il Terzo Settore) che questi soggetti privati agiscono senza scopo di lucro

Si può quindi dire che *«il Terzo Settore è un complesso di soggetti privati costituiti in maniera specifica per perseguire senza scopo di lucro finalità civiche e solidaristiche che, in quanto non egoistiche, sono di interesse generale. Detto in altri termini, il Terzo Settore è composto da soggetti privati che, a differenza degli altri soggetti privati, perseguono l'interesse generale, non il proprio interesse, inteso come interesse sia delle associazioni del Terzo Settore sia delle persone che ne fanno a vario titolo parte»* [economicatt.altervista.org].

Non sempre questo corrisponde alla realtà, perché per una legge "naturale" delle organizzazioni qualunque struttura, grande o piccola, prima o poi tende a diventare autoreferenziale, cioè a dare la priorità agli interessi di chi opera al suo interno rispetto a quelli di coloro i cui interessi l'organizzazione dovrebbe tutelare.

L'ancoraggio all'interesse generale diventa quindi ancora più importante per evitare che i soggetti del Terzo Settore perdano di vista il motivo per cui esistono. E infatti forse non a caso il legislatore ribadisce questo ancoraggio nella seconda parte della definizione, dove afferma che tali soggetti in *«attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio*

*di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità»*  
[www.forumterzosettore.it].

Dire che i soggetti del Terzo Settore attuano il principio di sussidiarietà promuovendo e realizzando attività di interesse generale è come dire che questi soggetti sono cittadini attivi che applicano l'art. 118 ultimo comma della Costituzione. E poiché lo fanno non in forma temporanea o contingente, come potrebbe farlo un comitato informale di cittadini in un quartiere, ma in maniera strutturale, si potrebbe concludere dicendo che attuare la sussidiarietà mediante attività di interesse generale è la missione dei soggetti che compongono il Terzo Settore.

*«Questo approccio potrebbe portare ad un passaggio della società italiana dalla tradizionale bipolarità Stato-mercato (interesse pubblico-interesse privato) ad un assetto tripolare, in cui oltre ai soggetti portatori di interessi pubblici e di interessi privati entrano in gioco anche i soggetti portatori dell'interesse generale, cioè [...] i soggetti che compongono il Terzo Settore»* [Arena 2004].

Obiettivo preminente, si è detto, in quanto il discrimine è la prevalenza dell'interesse generale su altri interessi, non il suo perseguimento esclusivo. E' infatti indispensabile prendere atto che nel variegato mondo dei soggetti che appartengono al Terzo Settore possono esserci modi diversi di operare nell'interesse generale, tutti ugualmente validi e utili.

#### **4.1.3 Terzo settore e partecipazione**

L'ex Agenzia per il Terzo Settore (oggi Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ha pubblicato nel 2011 il documento "*Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*".

*«Le [...] linee guida, che trovano nel livello locale l'ambito preferenziale di riferimento per la loro applicazione, hanno la finalità di dettare principi che possano indirizzare e sviluppare le pratiche partecipative presenti o in via di sperimentazione sul territorio. Lo scopo è quello di declinare al meglio il tema della responsabilità delle decisioni pubbliche che si vanno ad assumere e di promuovere e rafforzare le forme attraverso cui liberamente si articola la società civile, aiutandola nell'interlocuzione con le istituzioni pubbliche per superare pratiche non inclusive o di chiusura»*  
[www. <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/LineeGuida/Pages/default.aspx>].

Il tema è di grande rilevanza visti i molteplici ambiti nei quali il ruolo del Terzo settore interagisce e tenendo conto dei vari momenti di confronto con le amministrazioni che esso ha. Il tema richiama da vicino meccanismi già sperimentati a proposito della partecipazione della società civile ai processi decisionali europei, lasciando emergere la difficoltà di stabilire un confine tra la libertà di

autodeterminazione del Terzo settore e la volontà regolatrice delle istituzioni coinvolte.

Il documento definisce il Terzo settore come «una delle più chiare espressioni delle capacità auto-organizzative della società» [Agenzia per il terzo settore, 2011: 5], riconoscendone altresì la legittima aspirazione a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche. Ciò ha dato luogo ad una serie di esperimenti in cui diversi soggetti hanno iniziato ad interloquire con le istituzioni pubbliche al di fuori di un sistema condiviso di regole. È infatti fondamentale definire la natura di tale partecipazione, stabilendo una netta distinzione tra i livelli di partecipazione [cfr cap. 2]. A seconda dei livelli di partecipazione, si pongono infatti questioni di legittimità e rappresentatività dei soggetti coinvolti, nonché di verifica delle reali possibilità di incidere sui processi decisionali.

I principi guida che dovrebbero definire i processi partecipativi sono rintracciati nel testo costituzionale e in particolare nel principio di solidarietà, sancito dall'art. 2, nel principio di uguaglianza sia nella sua dimensione formale che sostanziale, legata all'impegno della Repubblica a rimuovere eventuali ostacoli che potrebbero impedire “il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Richiamando il principio di sussidiarietà orizzontale, descritto nel paragrafo precedente, il documento afferma che *«un principio di particolare rilevanza che apre a sviluppi al momento ancora inesplorati e che interroga il tema della partecipazione del Terzo settore ponendo gli enti che lo costituiscono sullo stesso piano di altri soggetti privati: il riferimento alla autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati consente ed impone infatti una lettura indifferenziata della molteplicità di soggetti potenzialmente coinvolti, all'interno della quale il terzo settore deve essere riconosciuto con una propria specificità»* [Agenzia per il terzo settore, 2011: 8] Sembra quasi che la legge, nella descrizione del principio di sussidiarietà, equipari la posizione del Terzo settore al ruolo delle istituzioni pubbliche nella definizione dell'interesse generale. Questo può essere secondo alcuni molto discutibile: le istituzioni pubbliche sono democratiche, cioè rappresentative di tutti i cittadini; di converso, un soggetto del terzo settore non avrebbe le caratteristiche democratiche e quindi rappresentative della cittadinanza, ma solo di un settore ben specifico. Tutto ciò è dimostrabile dal fatto che, molto spesso, le associazioni nascono su un tema specifico (soprattutto in sanità): associazione somatizzati, malattie rare, disabili psichici ecc; quindi non potrebbero stare alla pari.

Alla luce dei principi fondamentali, trasparenza e responsabilità divengono uno dei nodi centrali di tutta la riflessione. Nel momento in cui i soggetti del Terzo settore sono chiamati a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche, è necessario che tale processo avvenga nella totale trasparenza e salvaguardando il principio di responsabilità politica nei confronti dei cittadini, che in realtà apparterrebbe in maniera esclusiva alle istituzioni ma, previo accordo preventivo e attraverso un

patto con i cittadini, può essere condiviso.

Il documento asserisce che *«la partecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche deve essere favorita grazie alla creazione di sedi strutturate di partecipazione, da coinvolgere nell'ambito dei procedimenti di tipo amministrativo o legislativo, o più in generale in tutti i procedimenti programmatori, al fine di contribuire alla determinazione delle politiche pubbliche»* [Agenzia per il terzo settore, 2011: 12]. Il riferimento successivo a comitati, conferenze, consulte e osservatori, quali luoghi deputati alla partecipazione del Terzo settore, capaci di garantire una stabilità e una continuità nel tempo al dialogo con le istituzioni, appare riduttivo seppure ovviamente può essere considerato un primo passo verso la partecipazione. Il rischio che si corre è il radicamento verso la rappresentanza da parte delle istituzioni non profit che rischiano a loro volta, così come le amministrazioni, di essere portatrici di un interesse proprio spacciandolo per un interesse della comunità. Il documento sostiene inoltre che sia *«l'amministrazione interessata (all'adozione di un determinato provvedimento o comunque all'elaborazione di indirizzi progettuali o politiche) ad attivare le modalità partecipative, senza che questo valga ad escludere la possibilità di richieste ed istanze provenienti dal mondo del Terzo settore, da tenere in adeguata considerazione»* [ibidem].

A partire da ciò si delineano tre diversi modelli partecipativi:

- a) la partecipazione organica, strutturata nelle sue forme e modalità di intervento;
- b) la partecipazione procedimentale, non strutturata e tendente a privilegiare forme di dialogo diretto tra società civile e istituzioni pubbliche;
- c) la partecipazione diffusa, priva di rappresentanza e aperta a tutti i soggetti del Terzo settore.

Il documento auspica la creazione di una rappresentanza unitaria del Terzo settore che veda la partecipazione di tutti i vari segmenti, quale unico interlocutore dell'amministrazione pubblica. *«Deve trattarsi di una sede organizzata di rappresentanza, che riunisca tutti gli enti operanti in un determinato territorio e venga interpellata in riferimento a tutti i settori di interesse. In tal modo viene rafforzata ed amplificata la voce del Terzo settore e, al tempo stesso, reso più semplice e snello il procedimento partecipativo, che vede il confronto dell'amministrazione pubblica con un'unica sede strutturata»* [ivi: 14].

Contrariamente a quanto auspicato nel capitolo dedicato ai processi partecipativi e alla definizione di partecipazione, vale la pena sottolineare che *«rappresentanza unitaria non può significare una rappresentanza unica, che escluda altri ambiti o settorializzi eccessivamente il Terzo settore, sottoponendolo ad una sorta di sindacalizzazione che nuocerebbe sia allo spontaneismo creativo che lo contraddistingue, sia alla sua capacità di dare voce agli interessi dei cittadini»* [Ferla 2002:49].

#### **4.1.4 Il decentramento amministrativo**

Abbiamo visto come le funzioni in materia di servizi sociali siano dislocate e graduate diversamente a seconda del livello territoriale. Allo Stato è riservata l'attribuzione delle prestazioni economiche di assegni e pensioni.

Esso inoltre fissa gli indirizzi per il funzionamento del sistema, i livelli essenziali delle prestazioni tramite il piano sociale nazionale ed eventuali interventi sostitutivi per impedire il blocco organizzativo del sistema a causa di inadempienze di taluni soggetti.

Le Regioni, nell'impostare il piano sociale regionale, programmano gli interventi ed i flussi finanziari a favore dei Comuni. Esse quindi non potranno gestire direttamente servizi, dovendosi limitare a fornire le coordinate di funzionamento dei servizi.

I Comuni sono i veri titolari della gestione dei servizi sociali. Si attua nei loro confronti il principio della già citata sussidiarietà verticale.

Essendo i Comuni gli enti politici esponenziali della comunità locale, ad essi spetta la programmazione coordinata e la gestione partecipata dei servizi sociali sul territorio. Il territorio dovrà essere ripartito in aree omogenee che consentano un'erogazione di servizi quanto più possibile vicina agli utenti. Questi ambiti territoriali potrebbero essere, secondo le determinazioni delle singole leggi regionali, i distretti, possibilmente coincidenti con quelli sanitari, in cui sono suddivise le Aziende Unità Sanitarie Locali.

In questa logica razionale un punto debole rimane quello costituito dalla presenza di migliaia di piccoli comuni, non in grado da soli di gestire servizi efficienti ed efficaci a vantaggio degli utenti. In queste realtà è difficile gestire servizi sociali di un certo livello qualitativo, a meno che le popolazioni non riescano a fare pressioni molto forti sui propri amministratori, vincendo l'assai radicata logica di campanile.

È per questo motivo che si stanno sempre più diffondendo le unioni dei Comuni.

Un aspetto che suscita perplessità è la grande varietà di cultura dei servizi nelle diverse regioni e quindi la diversa quantità di flussi finanziari da esse impegnati, anche in considerazione delle loro diversissime situazioni economico-sociali.

E' stato paventato da alcuni il rischio di risposte assai differenti ai medesimi bisogni a seconda della residenza regionale degli aventi diritto.

A partire dagli anni '90 il legislatore nazionale ha legiferato per assicurare un effettivo pluralismo dei soggetti privati che intervengono nel campo dei servizi sociali. Ad oggi, è possibile affermare che anche le leggi successive hanno continuato a promuovere la partecipazione di una pluralità di soggetti nella realizzazione del welfare comunitario.

Ad una vecchia logica statalista e comunque di supremazia dell'intervento pubblico generalizzato,

si è sostituito il principio del decentramento o comunque del riconoscimento di spazi di libertà a soggetti privati da parte delle pubbliche istituzioni. Questo riconoscimento è andato di pari passo alla maturazione del bisogno di decentrare in tutte le direzioni funzioni troppo accentrate nel settore pubblico, che non riusciva più ad esercitarle con soddisfazione dei cittadini. Tanto più, questa esigenza si è avvertita ed affermata nel campo dei servizi sociali. Di qui la diffusione sempre crescente di affidamento a soggetti privati di gestione di servizi prima gestiti direttamente dal settore pubblico. Anzi, proprio in concomitanza delle prime leggi regionali sul volontariato e poi sempre più, dopo l'approvazione della L. n. 266/91 (Legge quadro sul volontariato), le istituzioni pubbliche hanno con ritmo crescente appaltato alle organizzazioni di volontariato un crescente numero di servizi alla persona, incuranti di snaturare i valori su cui era nato e si era sviluppato il mondo del volontariato.

#### **4.1.5 I Rapporti fra enti locali ed i soggetti del terzo settore**

Per l'affidamento, ai soggetti del terzo settore, di servizi rivolti alla persona i Comuni e gli altri enti pubblici devono rispettare gli "indirizzi" che ogni Regione adotta. A tal proposito l'art 5 comma 2 della legge 328/2000 stabilisce che gli enti pubblici, oltre a rispettare le norme in materia di autorizzazione, di trasparenza e semplificazione amministrativa, devono adottare forme di aggiudicazione o negoziali rispettose della progettualità dei soggetti del terzo settore. Inoltre la valutazione comparativa dei progetti deve tener conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

Questo significa che l'appalto (la forma di delega più conosciuta) non è l'unico mezzo per la scelta del contraente nell'affidamento di servizi alla persona, potendosi fare ricorso anche a gare fra soggetti preselezionati per la loro specifica professionalità.

La garanzia del pluralismo delle offerte, la consultazione dei diversi soggetti del terzo settore e dei loro organismi di rappresentanza, quali ad es. associazioni di secondo livello, federazioni, consorzi etc, intese fra Comuni ed Ausl, permette la realizzazione di interventi sociosanitari integrati. È anche possibile la co-progettazione fra soggetti pubblici e del privato sociale, specie in caso di particolari innovazioni sperimentali.

Abbiamo visto come i Comuni vengano riconosciuti come gli enti di gestione dei servizi sociali e i soggetti del terzo settore dovrebbero superare il loro apporto come meri erogatori di servizi per diventare parte integrante della programmazione partecipata.

## **4.2 Gli strumenti per il funzionamento del sistema integrato delle prestazioni e dei servizi**

Il sistema di programmazione sociale ad oggi si fonda sulla formulazione di un piano sociale nazionale, finanziato da un fondo sociale nazionale di nuova istituzione. Sulla base delle indicazioni contenute nel fondo sociale nazionale, ogni Regione approva un suo piano sociale regionale sostenuto da un fondo sociale regionale risultante sia dai trasferimenti statali, che da risorse proprie.

### **4.2.1 Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali**

Il governo approva ogni tre anni il piano sociale nazionale recante la strutturazione della rete degli interventi e dei servizi. Il carattere triennale è da collegarsi alla analoga scansione temporale del bilancio triennale statale collegato ed aggiornato annualmente con la approvazione della legge finanziaria e di bilancio.

La procedura, prevista dall'articolo 18 della legge di riforma, prende le mosse dalla proposta del ministro per la solidarietà sociale, passa per i pareri di vari ministeri, è oggetto dell'intesa con la conferenza unificata stato-regioni, è sottoposta ai pareri degli enti ed associazione di promozione sociale previste dalla legge n. 476/87 ed ora anche dalla legge n. 383/2000 [[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)].

Non tutte le associazioni nazionali però sono chiamate ad esprimere un parere, ma solo quelle "maggiormente rappresentative". Fra queste associazioni un ruolo importante ricoprono quelle di persone disabili o loro familiari. Fra queste si segnalano le cosiddette "associazioni forti", quali l'Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili (ANMIC), l'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (ANMIL), l'Unione nazionale mutilati ed invalidi per servizio (UNMIS), l'Ente sordomuti (ENS) e l'Unione italiana ciechi (UIC), ecc.. Il confronto successivo si effettua con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale. La procedura per l'elaborazione del piano passa attraverso i pareri delle "competenti commissioni parlamentari" per poi essere approvato con deliberazione del consiglio dei ministri, che adotta definitivamente il piano.

Il piano sociale nazionale deve contenere alcuni elementi essenziali [[http://www.lavoro.gov.it/Area Sociale](http://www.lavoro.gov.it/Area_Sociale)]

- a. "le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22" della stessa legge di riforma;
- b. le priorità degli interventi a favore di persone in stato di povertà o di difficoltà psico-fisica, tramite la formulazione di progetti obiettivi;

- c. le modalità di realizzazione dei servizi sociali integrati con quelli sanitari e con gli altri operanti nel territorio;
- d. gli indirizzi per assicurare le necessarie informazioni ai cittadini;
- e. gli indirizzi per le sperimentazioni innovative e per la concertazione pluralistica dei soggetti che intervengono;
- f. due ordini di indicatori per la valutazione dei risultati ottenuti:
  - indicatori di efficacia per calcolare la qualità dei servizi realizzati rispetto a quelli previsti;
  - indicatori di efficienza per calcolare il rapporto costi-benefici dei singoli servizi;
- g. i criteri generali per la partecipazione economica degli utenti al costo dei servizi; su questo punto si tornerà subito;
- h. gli indirizzi ed i criteri generali per l'emissione di titoli di cui all'articolo 17, della legge di riforma, e dei prestiti sull'onore di cui all'articolo 16, della stessa legge;
- i. gli indirizzi per gli interventi progettuali a favore delle persone anziane non autosufficienti;
- j. gli indirizzi relativi alla formazione di base che deve essere posseduta dagli operatori sociali;
- k. i finanziamenti corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Dato il continuo riferimento nel testo ai “livelli essenziali” delle prestazioni erogabili, è opportuno, prima di proseguire soffermarsi su questo nodo fondamentale nel prossimo paragrafo.

#### **4.2.1.1 Livelli essenziali delle prestazioni**

Dal momento che ogni Regione ha adottato un piano sociale regionale, il legislatore ha voluto prevedere un elenco di prestazioni “essenziali” che assolutamente devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. La legge usa ampollosamente il termine “livelli essenziali delle prestazioni”. E' chiaro che i livelli essenziali debbono essere garantiti dalla individuazione di livelli qualitativi minimi realizzati con fondi finanziari certi e sufficienti.

Ciò è ad esempio realizzato per i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, che sono state assicurate sino al 2001 da un Fondo sanitario nazionale flessibile secondo le necessità programmatiche. Dal 2001 in poi, in forza dell'articolo 83 della legge finanziaria n. 388/2000, il fondo sanitario regionale, finanziato dal bilancio statale, è stato abolito; il fondo quindi viene direttamente finanziato da una quota assegnata ad ogni Regione, la quale è però tenuta a garantire le stessa quantità di prestazioni precedentemente erogate. Ogni Regione però, con proprie risorse aggiuntive, può elevare i livelli minimi delle prestazioni ritenuti essenziali.

Diversa è la situazione per il Fondo sociale nazionale, che gode di una disponibilità molto più limitata; quindi per la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni ogni Regione provvede

con proprie risorse aggiuntive. Pertanto l'elencazione contenuta nell'articolo 22, malgrado i termini usati, non riguarda livelli essenziali di prestazioni, ma prestazioni e servizi che necessariamente debbono essere attivati in ogni Regione: [www.forumterzosettore.it]

- a. misure di sostegno per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari, tramite servizi, misure economiche e compatibilità dei tempi di lavoro con quelli di cura familiare;
- b. sostegno a minori e adulti parzialmente o totalmente non autosufficienti, privi di famiglia o con difficoltà familiari, tramite affidi ed accoglienza a persone o a famiglie ed inserimenti in "strutture comunitarie di accoglienza"; per i minori, ai sensi della legge n. 149/2001 le strutture di accoglienza devono essere di tipo familiare;
- c. misure di contrasto alla povertà di cittadini impossibilitati a produrre reddito; si pensi ad esempio al "reddito minimo di inserimento", in fase di sperimentazione in alcuni Comuni ed accessi dibattiti in Parlamento;
- d. misure economiche per garantire a persone non autosufficienti una vita per quanto possibile autonoma o la permanenza nel proprio domicilio; si pensi ad esempio alle indennità di "accompagnamento" per le persone con gravi disabilità;
- e. servizi di aiuto alla persona per garantire la permanenza a domicilio di "persone anziane, disabili e con disagio psico-sociale", anche con servizi innovativi;
- f. accoglienza in strutture residenziali e semi-residenziali per persone anziane e disabili non assistibili a domicilio;
- g. informazione e consulenza alle persone per favorire la fruizione dei servizi territoriali. Si pensi agli sportelli sociali comunali ma anche gestiti dal terzo settore;
- h. interventi di prevenzione e recupero dalle dipendenze da droghe, alcol e farmaci;
- i. interventi socio-sanitari per assicurare l'integrazione sociale delle persone con disabilità.

Inoltre è previsto che il territorio regionale preveda alcuni interventi "irrinunciabili":

- segretariato sociale di informazione e consulenza;
- interventi di emergenza per pronto soccorso sociale;
- "assistenza domiciliare";
- "strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali";
- "centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario".

#### **4.2.2 Piano sociale regionale**

Le Regioni, sulla base delle indicazioni contenute nel piano nazionale, sono tenute ad adottare il proprio piano sociale regionale. Il piano va redatto "nell'ambito delle risorse disponibili";

indicazione superflua dal momento che, comunque, in mancanza di chiare indicazioni sui livelli qualitativi e quantitativi minimi delle prestazioni essenziali, non offre alcuna certezza circa l'esigibilità dei diritti a tali prestazioni.

Le regioni acquistano una piena disponibilità del fondo sociale regionale in modo d'avere maggiore libertà nella programmazione dei servizi in rete.

### **4.3 Il piano di zona**

Il termine "Piano di Zona" deriva dalla cultura urbanistica. *«Il Piano di Zona innesca una ulteriore possibilità di attuazione del Piano Regolatore con gli interventi in materia di edilizia economica e popolare che, un tempo episodici e perciò disarticolati ed incoerenti, possono essere organicamente strutturati per quartieri o almeno per unità residenziali ed essere così compiutamente urbanizzati nel contesto di un programma operativo debitamente inquadrato in una ragionata politica urbanistica del Comune, coerente con un più razionale processo di sviluppo dell'intero abitato [...].*

*Il Piano di Zona deve contenere essenzialmente la rete viaria principale e di distribuzione, gli spazi riservati ad opere e impianti di interesse pubblico, gli standard di verde pubblico, gli spazi per le attrezzature sociali, religiose, scolastiche, commerciali»* [www.uniroma3.it/facoltà/economia].

Questo riferimento consente di riflettere su come il termine "Piano di Zona" sia stato usato per restituire "concertazione" alle politiche territoriali. È facilmente intuibile quanto ciò sia necessario in tutte le politiche sia urbanistiche che sociali. Come in urbanistica, i Piani di Zona sono strumenti di riqualificazione e di ottimizzazione insediativa di un'area, così nel sociale, i piani di zona sono lo strumento per guidare più rapidamente il passaggio da una cultura assistenziale di erogazione dei servizi alla persona bisognosa, ad una politica positiva dei servizi rivolti alle persone e all'intera comunità locale.

Il Piano di Zona va visto come lo strumento finale dell'intero impianto di riforma concepito dalla L. 328/2000, dato che ne rappresenta l'elemento conclusivo della pianificazione dei servizi e degli interventi, ed al tempo stesso è il punto iniziale della loro implementazione e del loro monitoraggio, rappresentando lo strumento fondamentale attraverso il quale viene concepito un piano strategico di progettazione di interventi sociali da attivare, che alle risorse da utilizzare.

Nella complessità che oggi caratterizza la vita quotidiana, è necessario che le Comunità locali sappiano leggere e guidare globalmente il proprio sviluppo, dandosi progetti ed obiettivi innovativi, concreti ed efficienti, non è detto che il piano di zona sia lo strumento ultimo di rappresentazione di quanto espresso, ma potrebbe esserne uno. L'elaborazione del piano vorrebbe chiamare la società locale a nuovi scenari di responsabilità nei quali hanno un ruolo di primo piano i Comuni in quanto

ambiti primari di identificazione dei bisogni. Il Piano di Zona però ad oggi viene indicato come uno strumento critico, superato, obsoleto. A mio avviso, era stato visto come un'opportunità strategica, ma in realtà spesso viene visto come un adempimento formale, superato fin dal momento della sua approvazione, un documento statico o come un semplice censimento dell'esistente. Altresì il piano di zona ha degli elementi positivi che vanno aldilà della sua predisposizione a porre la persona al centro del sistema di servizi. Inoltre, il Piano di Zona è uno strumento unitario (sociale e socio-sanitario) promosso da diversi soggetti istituzionali e comunitari per:

- l'analisi quali-quantitativa dei bisogni della popolazione;
- l'individuazione delle risorse pubbliche, private e del privato sociale, disponibili e/o attivabili sul territorio;
- la definizione degli obiettivi e delle priorità attorno a cui finalizzare l'uso delle risorse;
- la realizzazione di modalità organizzative e gestionali, flessibili e creative dei servizi, tali da configurarsi come rete di risposte all'interno di un'azione programmatoria unitaria;
- l'individuazione di forme gestionali dei servizi a livello distrettuale.

Il punto di partenza dei Piani di Zona dovrebbe essere il bisogno sociale e le esigenze locali del cittadino, e non il sistema delle offerte pubbliche. Data la premessa, diventa importante l'analisi del contesto territoriale che è, da un lato, destinatario degli interventi, ma anche realtà capace, dall'altro, di esprimere le proprie risorse e potenzialità, di sviluppare risposte adeguate e stabilire priorità. Di vitale importanza, quindi, risulta essere la lettura dei bisogni comprendendo:

1. i bisogni espressi dalle persone;
2. i bisogni recepiti dai servizi;
3. i bisogni presentati agli organismi intermedi della comunità;
4. i bisogni individuati con ricerche finalizzate.

Nel capitolo dedicato ai casi del community lab sarà possibile argomentare in merito all'intersezione tra piani di zona e partecipazione e quanto quest'ultimo principio sia entrato dentro la programmazione in maniera tangenziale, modificando un'area/tavolo o abbia trasformato l'intero documento.

La lettura partecipata dei bisogni, da parte dei diversi soggetti della comunità locale, diventa fondamentale se il bisogno, anziché essere considerato una categoria rigida e non modificabile nel tempo, viene definito come scarto tra ciò che dovrebbe essere e ciò che è, tra il livello di benessere auspicato e le condizioni di vita delle singole persone, delle famiglie, dei gruppi. A mio avviso, Il piano, in tale ottica, può ipotizzare lo sviluppo di attenzioni, interventi, progetti, tesi a qualificare i "normali ambiti di vita", le "relazioni quotidiane", a rinforzare e alimentare le reti primarie, a sviluppare buone pratiche di auto-muto-aiuto, e in questo caso vanno definiti anche obiettivi di promozione.

Il Piano di Zona deve quindi essere costruito attorno ad un insieme di obiettivi, individuando, la domanda sociale e le risposte già presenti sul territorio, la formazione di sistemi di intervento diffusi sul territorio, non frammentati, complessi, ampi, personalizzati e flessibili, la valorizzazione ed il coinvolgimento delle risorse comunitarie [www.isfol.it]. Il Piano di Zona è visto quindi come uno strumento adatto a perseguire localmente una molteplicità di fini.

Una prima finalità che non va trascurata e dalla quale derivano in un certo senso tutte le altre, è relativa alla volontà di de-frammentare ed integrare, sia spazialmente che in termini di attori, un sistema di interventi che in Italia si è invece a lungo caratterizzato per un eccessivo sfilacciamento [www.cittasotenibili.it]. Il Piano di Zona, da questo punto di vista, è analizzabile sia come strumento per tale interazione fra attori, che come conseguenza di un processo di deframmentazione spaziale operato tramite l'individuazione degli Ambiti territoriali, sicuramente ancora definibili come unità amministrative ma in alcuni casi del community lab come unità ecologiche. Il piano di zona era stato pensato come lo strumento cardine nell'area delle politiche sociali locali. La sfida della legge 328/2000, come evidenziato nel paragrafo precedente, e quindi degli strumenti messi a disposizione per la programmazione e per la gestione a livello del sistema degli interventi, si basa appunto sulla volontà di costruire un "sistema" e non un semplice modello, in cui vengono giustapposti servizi, attori e interventi differenti [www.qualitapa.gov.it]. Il problema di natura organizzativa che sorge è quello di individuare un organo "perno", che abbia il ruolo di facilitare il collegamento e l'integrazione fra i vari soggetti e strumenti di intervento. Si è agito in alcune Regioni, con la costituzione di "Uffici di Piano", o l'istituzione di figure di "promotore sociale/coordinatore di ambito".

#### *4.3.1 L'evoluzione legislativa, in Italia, dei piani di zona, dalle leggi degli anni 70 alla legge 328 del 2000*

L'impostazione con il quale la scrivente ha deciso di illustrare le principali leggi di riferimento sul Piano di Zona non ha come unico riferimento questo strumento, che troverebbe spazio solo nella più recente legislazione, ma anche l'evoluzione storica con il quale si è arrivati a delineare quest'ultimo documento legislativo. Sembra quindi doveroso iniziare questa elencazione citando le leggi 382 del 1975 e il D.P.R. 616 del 1977 nel quale il Legislatore ha operato quella che allora appariva come la più chiara e decisa delle scelte: l'individuazione di un unico soggetto istituzionale – il Comune – al quale affidare tutte le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione e l'erogazione di tutti i servizi sociali e sanitari. Prendeva l'avvio un grande processo di rinnovamento istituzionale, teso alla realizzazione del quadro autonomistico e democratico tracciato dalla carta costituzionale quasi

trent'anni prima. Con l'inizio degli anni novanta, il disegno riformatore si completa con la legge di riforma delle autonomie locali e con una serie di altri provvedimenti che con essa si integrano nel definire un nuovo assetto istituzionale e sociale, che in parte riconosce e in parte prefigura un nuovo e allargato sistema di responsabilità pubbliche. Con l'art. 3 del D.lgs. 517 del 1993 si evince che *«spettano alle Regioni e alle Province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. Spettano in particolare alle Regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle Unità Sanitarie Locali e delle Aziende Ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette Unità Sanitarie Locali ed Aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie»*. In questo caso il Piano di Zona rappresenta lo strumento più adatto alla gestione unitaria e integrata dei servizi alla persona oltre, naturalmente, alla delega dei Comuni all'A.usl. Con tale modalità di intervento viene anche garantito il ruolo fondamentale del Comune nella rappresentanza degli interessi locali e nelle risposte ai bisogni della comunità, secondo il principio della generalità dei fini del Comune (legge 142 del 1990). La legge 265 del 1999 all'art.2 recita: *«Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»* e all'art.9 *«Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, [...] Il Comune, per l'esercizio delle sue funzioni, in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento che di cooperazione con altri comuni e con la Provincia»*. Con il DPR del 23 Luglio 1998, si evince che *«la complessità di molti bisogni richiede la capacità di erogare risposte tra di loro integrate, in particolare socio-sanitarie. Se non vengono predisposte condizioni istituzionali e gestionali per coordinare gli interventi dei diversi settori impegnati nella produzione di servizi, l'integrazione professionale non può bastare per migliorare la qualità e l'efficacia delle risposte. Per questo le Regioni devono incentivare le collaborazioni istituzionali entro ambiti territoriali adeguati a partire dalla dimensione distrettuale, formulando in via preferenziale Piani unitari dei servizi sanitari e sociali, a livello regionale e sub-regionale, tendendo distinti i flussi di finanziamento dei rispettivi ambiti di attività. La elaborazione di Piani di Zona dei servizi, in particolare dei servizi ad elevata integrazione socio-sanitaria, può essere utile premessa per ottimizzare le risorse, facilitare le responsabilizzazione e le collaborazioni [...] il distretto rappresenta un centro di servizi e prestazioni dove la domanda di salute è affrontata in modo unitario e globale. Il distretto è struttura operativa dell'azienda ULSS; la sua autonomia gestionale è realizzata nell'ambito di programmi approvati dall'Azienda, tenendo conto dei Piani di Zona dei servizi, definiti in comune intesa con le amministrazioni comunali»* [www.salute.gov.it].

Una legge importante affinché si abbia una visione completa del concetto di integrazione è il D.lgs. 229 del 1999 che sancisce il programma delle attività territoriali contenente gli interventi distrettuali per la salute; integrazione, in quanto l'Ente locale e le A.usl devono gestire questi due strumenti di programmazione in una logica di convergenza. Con il D.lgs. 267 del 2000, per quanto concerne le funzioni, si stabilisce che *«spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico»*. Descrivendo la Legge 328 del 2000, di cui si è già parlato con ottica diversa nel capitolo precedente, non si può non sottolineare l'importanza che il Legislatore attribuisce alla pianificazione e alla programmazione, nella realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali. Infatti, ai principi per la programmazione egli dedica l'intero articolo 3 e alla pianificazione, quale strumento per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali, quasi l'intero cap. IV, tre articoli (18,19,20) su quattro. Tre sono i livelli della programmazione delineati dalla riforma:

1. livello nazionale: Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali (art.18);
2. Livello regionale: Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali (art.18);

Questi due documenti sono già stati descritti nel paragrafo precedente

3. Livello locale: Piano di Zona (art. 19).

Per quanto concerne l'ultimo punto, si rispetta la schematizzazione adottata da Luigi Casagrande (2002) riassumibile nella seguente griglia:

la legge 328 del 2000 colloca il Piano di Zona al capo IV tra *«gli strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali»*. Le finalità strategiche sono esposte all'art.19, comma 2: *«il Piano di Zona è volto a:*

- *favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili;*
- *qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione;*
- *definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unitarie sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo;*
- *prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori»*.

Il piano di zona deve contenere:

- *«Gli obiettivi strategici e le priorità di intervento, nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;*
- *le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali i requisiti di qualità;*
- *le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo;*
- *le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;*

- *le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali;*
- *le modalità per le collaborazioni dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale;*
- *le forme di concertazione con l'A.usl e con i soggetti in cui all'art. 1, comma 4»*

Inoltre *«sono oggetto del piano gli interventi sociali e sociosanitari:*

- *sociali relativi ai minori, ai giovani, agli anziani, alla famiglia, ai portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi, a tossicodipendenti e alcooldipendenti, gli invalidi civili, ...*
- *socio-sanitari relativi alle aree: materno infantile; disabili; anziani e persone non autosufficienti con patologie cronico-degenerative; dipendenze da droga, alcool e farmaci; patologie psichiatriche; patologie per infezioni da Hiv; pazienti terminali».*

*«Gli ambiti territoriali del Piano di Zona sono quelli determinati, previa concertazione con gli Enti Locali interessati, dalla Regione, ai sensi dell'art.8, comma 3, lettera a della Legge n° 328/2000, di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie»<sup>13</sup>.*

I soggetti della pianificazione vengono definiti in questo modo: *«i Comuni associati negli ambiti territoriali [...] d'intesa con le Ausl provvedono a definire il Piano di Zona (Il piano di zona è a titolarità comunale). L'intesa con le Ausl, sotto il profilo della programmazione, interessa le attività sociosanitarie, di cui all'art.3-septies del d.lgs 229/99, che vede nel Programma delle Attività Territoriali (Pat) lo strumento programmatico a livello distrettuale dell'Ausl, Piano di salute distrettuale (sul quale i Comitati dei sindaci di distretto devono esprimere al direttore generale il loro parere, "attività sanitarie", e la loro intesa, "attività sociosanitarie") (Il Pat è a titolarità dell'A.usl, art.3-quater del d.lgs 229/99)».*

All' art.3, comma 2, lettera b, e art.19, comma 3 viene stabilito che i *«soggetti della pianificazione, fermo restando la primaria responsabilità dei Comuni nella programmazione, sono i soggetti pubblici, ma anche i soggetti privati, di cui all'art. 1, comma 4, legge 328/2000 (ONLUS, organismi della cooperazione e cooperative sociali, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose, altri soggetti privati) che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, viene riconosciuto un ruolo attivo nella progettazione e nella realizzazione degli interventi».*

*«La concertazione nella formulazione degli obiettivi strategici di benessere sociale e la verifica del loro raggiungimento deve vedere anche il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti (art.2, comma 6 e art.3, comma 2, lettera b della legge 328/2000). La provincia partecipa alla definizione e all'attuazione dei piani di zona, secondo le*

---

<sup>13</sup> Distretto sociosanitario: articolazione territoriale dell'azienda sociosanitaria che coinvolge un bacino minimo di utenza pari a 60mila abitanti (art. 3-quarter, comma 1. d.lgs 229/1999)

*modalità definite dalla regione (art.7, lettera d, legge 328/2000)».*

Infine il «*Piano di Zona è di norma adottato attraverso Accordo di Programma (ex. Art. 34 d.lgs 18 Agosto 2000, n.267)».*

Il DPR 3 Maggio 2001, attesta che, «*Il Piano di Zona è lo strumento fondamentale attraverso il quale i Comuni, con il concorso di tutti i soggetti attivi nella progettazione, possono disegnare il sistema integrato di interventi e di servizi sociali con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare».* L'entrata in vigore della riforma costituzionale (riforma del titolo V), nel 2001 rafforza la posizione delle Regioni, dotandole di tutti gli strumenti organizzativi e giuridici indispensabili per un ulteriore trasferimento di competenze. In particolare, essa consente una sostanziale ridefinizione della funzione legislativa. Si capovolge la precedente impostazione secondo cui le competenze legislative generali spettano allo Stato. Questo rafforzamento della funzione legislativa regionale comporta che l'attuazione della riforma non è più legata all'esclusiva attività legislativa dello Stato, ma alla qualità dell'attività legislativa delle singole Regioni ed a conseguenti azioni amministrative locali, chiare e coerenti con i bisogni dei territori.

#### *4.3.2 La costruzione, gestione e valutazione dei piani di zona*

Le premesse a cui ci si deve necessariamente riferire, affinché si abbia un quadro completo che termina con il ciclo di fasi di costruzione del Piano di Zona, si attengono alla grande complessità di cui è composto il mondo sociale, che vanno dalla «*mutevolezza degli scenari e dei bisogni, molteplicità, varietà e conseguenti possibili tensioni tra attori, sia istituzionali che sociali, incertezza delle diverse risorse, limitata conoscenza di soluzioni di efficacia certa, progressiva moltiplicazione degli ambiti di intervento dello Stato sociale e conseguente trasformazione delle relazioni tra i centri di governo dello stesso»* [Battistella, De Ambrogio 2002: 49]. Anoni [2002] sostiene che «*il Piano di Zona, nella sua costruzione, non ha bisogno solo di riflessioni teoriche, ma anche di indicazioni operative, che nascono dell'esperienza».* Battistella [ibidem] divide il processo di elaborazione del Piano di Zona, in quattro fasi. La prima fase definita «*Avvio del processo e costituzione dei gruppi di lavoro»* prevede l'attivazione delle procedure per l'individuazione e il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nella pianificazione, per la definizione dei ruoli e per l'avvio dei tavoli di lavoro. Questa fase è fondamentale in quanto segnerà fortemente tutto il percorso successivo ed è quella in cui il ruolo dell'Ente locale è più forte. Il Piano di Zona deve rappresentare un momento in cui tutti dichiarano le proprie potenzialità per il sostegno di un sistema integrato di servizi, non un momento rivendicativo in cui far valere le

proprie necessità. I passaggi fondamentali di questa fase sono tre [ivi: 57]

1. Attivazione di organismi politici e tecnici a livello di ambito distrettuale per l'elaborazione e la gestione del piano. Questi organismi corrispondono ad un coordinamento politico di ambito distrettuale che coincide di norma con la Conferenza dei Sindaci che presiedono alle diverse fasi della predisposizione e della gestione del Piano di Zona e dell'Accordo di Programma, provvedendo a precisare i ruoli e funzioni dei diversi organi, a individuare il Comune capofila e i suoi compiti, la composizione e le competenze di un organismo tecnico di supporto; inoltre a un tavolo tecnico per il Piano di Zona, con funzioni di regia operativa del processo di elaborazione del piano, di coordinamento operativo dei diversi attori in campo, di presidio della funzione di realizzazione e attuazione del piano e delle connesse attività di monitoraggio, valutazione ecc.
2. Individuazione e coinvolgimento dei soggetti che parteciperanno in forme diverse al Piano di Zona. Per fare ciò occorre comporre una mappa degli Enti Pubblici, dei soggetti non profit e privati coinvolti poi prefigurare il possibile ruolo dei diversi soggetti, predisporre momenti in cui è possibile incontrarsi in modo tale che ognuno possa dare il proprio contributo ed infine identificare il ruolo di ogni soggetto rispetto alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma.
3. Attivazione della rete dei soggetti chiamati alla gestione integrata degli interventi e dei servizi. Ciò comporta la definizione di un sistema di obiettivi condiviso, in cui ciascun soggetto della rete possa riconoscersi, la previsione di iniziative concrete di informazioni, sensibilizzazione, coinvolgimento appropriate al ruolo partecipativo prefigurato per i diversi interlocutori e, infine, l'organizzazione della rete, attraverso la definizione di due elementi essenziali per il suo funzionamento: la struttura di coordinamento e le modalità di gestione delle risorse.

La seconda fase viene definita «*Analisi dei bisogni, dell'offerta preesistente, della spesa sociale dei Comuni*» [Battistella 2002: 51]. L'efficace e l'efficiente programmazione dei servizi è strettamente connessa al fatto che i servizi e i progetti attivati si sviluppino seguendo con attenzione l'evoluzione dei bisogni della popolazione. La congruenza tra domanda ed offerta è indubbiamente un criterio importante per valutare la qualità della rete dei servizi di un ambito territoriale su cui progettare un Piano di Zona. Il rischio che si corre, qualora l'offerta rimanga invariata negli anni senza cogliere l'evoluzione della domanda in atto nell'ambito geografico di riferimento, è quello di piegare le esigenze dell'utente, e più ancora del cittadino in senso lato, alle proposte già attivate dai servizi. La presa di decisione circa gli interventi che è preferibile attivare è, però, chiaramente contraddistinta da margini di incertezza in tutti i contesti e, in particolar modo, in quelli caratterizzati da cambiamenti di tipo socio-demografico, culturale ed economico che ci si trova ad affrontare nella stesura del piano. La metodologia delle scienze sociali ha quindi sviluppato un metodo ad hoc per aiutare il decisore nella corretta identificazione delle necessità sulle quali è prioritario intervenire

per ridurre e/o contenere le situazioni di disagio. L'analisi dei bisogni è, quindi, un processo che consiste nell'identificazione e nella valutazione di quelle che sono le esigenze (i "Bisogni") di una comunità o di un altro gruppo di persone. Si tratta perciò di una strategia essenziale per la corretta individuazione degli obiettivi dei progetti e dei programmi. L'analisi dei bisogni si basa, infatti, sul plausibile assunto che una programmazione/progettazione mirata degli interventi possa aiutare a ridurre la domanda e, in prospettiva, a contenere il numero di quanti si trovano in uno stato di necessità o in situazione di bisogno. Pur essendo, infatti, il bisogno complessivo del gruppo una somma dei singoli bisogni individuali, le tecniche di ricerca sociale di cui si avvale l'analisi dei bisogni non sono state sviluppate per prendere decisioni a livello del singolo caso bensì nell'ottica della programmazione dei servizi destinati ad una pluralità di soggetti. L'analisi dei bisogni non è, infatti, stata concepita per fornire informazioni di tipo diagnostico sui singoli individui: il suo scopo è piuttosto quello di supportare i decisori nella definizione degli obiettivi prioritari da raggiungere attraverso gli interventi promossi, in quanto è stata specificatamente pensata per supportare la programmazione degli interventi su "larga scala", cioè sulla pluralità di soggetti destinatari. È possibile riassumere il processo di analisi dei bisogni in 4 fasi [[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)].

1. Lo step preliminare è l'identificazione degli utilizzatori (cioè chi agirà sulla base dei risultati prodotti e chi sarà interessato da questi interventi), degli obiettivi e dell'impiego che verrà poi fatto dall'analisi. Ciò permette di definire i diversi stakeholders (cioè quanti, fra la popolazione target, i responsabili dell'organizzazione/dei servizi, gli operatori e altri membri significativi della comunità sono "portatori di interessi" e quindi "parte in causa" rispetto al problema in questione).
  2. Definizione delle necessità del target (o "needs identification").
  3. Scelta delle eventuali priorità sulle quali intervenire (o "need assessment"). Questo step dei lavori dovrebbe fornire la definizione di un insieme di raccomandazioni e di indicazioni che dovrebbero orientare la successiva determinazione delle soluzioni operative. Questa fase si innesta sui risultati raggiunti dalla precedente: è questo il momento di valutare i bisogni individuati. Quali sono i bisogni più importanti? Qualcuno di questi bisogni contrasta con altri? La rilevanza del bisogno è la stessa trasversalmente a tutto il target o si possono evidenziare delle caratterizzazioni? La risposta a questi interrogativi dovrebbe fornire delle indicazioni che andranno combinate e integrate in maniera tale da favorire la chiara valutazione degli effettivi bisogni della popolazione che necessitano prioritariamente di un intervento.
  4. Comunicazione dei risultati in maniera da rendere il processo trasparente e completo.
- Appare chiaro, come, l'analisi dei bisogni non si possa risolvere in una rilevazione una tantum, pena lo scioglimento dell'offerta dei servizi e interventi, rispetto all'evoluzione del quadro dei bisogni. Ovviamente le buone indicazioni metodologiche mal si conciliano con le logiche dei bilanci e con i

problemi di budget dei soggetti chiamati a decidere. Tuttavia, non ci si può esimere dal rimarcare l'assoluta necessità di un periodico monitoraggio dei bisogni, magari mediante l'istituzione di strutture ad hoc, come gli osservatori e i sistemi informativi: si tratta della strada verso la quale anche la stessa Legge 328/2000 e le leggi regionali di adempimento suggeriscono di indirizzarsi.

La terza fase viene definita «*Scelte strategiche e priorità*» [Battistella 2005: 54]. In questo stadio vengono definiti gli indirizzi generali sul quale poi verranno calate le linee operative. In questo momento così delicato, occorre andare oltre gli interessi dei singoli comuni o ambiti, ma come enunciato precedentemente, bisogna lavorare sinergicamente. «*Il Piano di Zona, è infatti l'occasione per effettuare delle scelte di cambiamento e sviluppo nella direzione indicata, e diviene una opportunità sprecata quando viene ridotto alla semplice fotografia e ratifica del sistema di servizi esistente. Occorre pertanto che le analisi generino valutazioni, e le valutazioni ipotesi di riorganizzazione, miglioramento, sviluppo, sperimentazione*» [Venditti 2004: 189]. In questa fase vengono definite sia le strategie di fondo, che sono decise essenzialmente dai politici, che l'individuazione di contenuti specifici dei servizi, che sono definiti dai tecnici. La quarta fase viene definita «*Progettazione operativa e stesura del piano*» [Battistella 2005: 57]. A questo punto del percorso si possiedono tutti gli elementi per procedere alla stesura vera e propria del Piano di Zona o di un suo Programma Attuativo.

Un'ultima fase potrebbe essere rappresentata dalla stesura dell'Accordo di Programma che rappresenta l'atto politico con cui i diversi attori fanno proprio il Piano di Zona, assumendo la responsabilità politica della sua realizzazione.

#### 4.3.4 I tecnici del piano di zona

L'Ufficio di Piano è l'organismo tecnico previsto per la gestione del piano zona. Questo viene solitamente definito come un organismo tecnico-gestionale che opera in raccordo con l'organo di rappresentanza politica (l'assemblea dei sindaci di distretto), con l'organo di rappresentanza tecnica (il tavolo tecnico distrettuale), in qualità di struttura tecnica deputata alla programmazione e all'attuazione della pianificazione di ambito. È all'interno dell'Accordo di Programma che vengono stabilite le modalità di costituzione dell'ufficio, la sua organizzazione interna e le competenze professionali richieste. La maggioranza delle Regioni ha previsto denominazioni diverse dell'Ufficio di Piano definendolo: Gruppo di Piano, Segreteria Tecnica, Tavolo Tecnico. Comunque, nella maggior parte dei casi si tratta di gruppi di lavoro composti da tecnici, appartenenti all'area sociale, raramente invece provenienti da altri uffici tecnici, quali ad esempio uffici di programmazione e bilancio. L'obiettivo cardine della costituzione di questo organo è la necessità di

avere delle figure perno. Ai responsabili dell'Ufficio di Piano viene richiesta una capacità non indifferente in termini sia di conoscenze delle singole politiche e dei vari interventi che di tipo relazionale, progettuale e gestionale per ciò che concerne i rapporti tra i vari attori [www.formez.it/sociale]. Non sono quindi figure reperibili e formabili nel breve termine.

Attualmente gli Uffici di Piano redigono il Piano Sociale di Zona con l'obiettivo di massimizzare i risultati ottenibili su un sistema di risorse stanziato (trasferire da enti di livello superiore, generate dallo stesso Comune e inoltre, derivanti dal cittadino e determinate sulla base di standard minimi definiti dalla Regione). Si potrebbe dire che le risorse finanziarie rappresentano l'incipit del processo di pianificazione e risultano quindi non sempre strettamente collegabili al sistema di bisogni per area di intervento e per territorio. Dall'esperienza di ricerca del Formez, nell'ambito del progetto PICCO (potenziamento del partenariato istituzionale attraverso l'implementazione delle conoscenze e competenze dei funzionari e dirigenti dei Comuni), è possibile affermare che nessun Piano di Interventi è costruito senza il vincolo dei fondi stanziati [2012]. È quindi possibile affermare che il processo di pianificazione rischia di nascere eccessivamente condizionato da un fattore di vincolo ritenuto esterno al processo di pianificazione. In conseguenza a questa metodologia, la cui matrice trova una giustificazione nella cultura del "trasferimento", i responsabili degli Uffici di Piano rischiano, a mio avviso, di misurarsi essenzialmente sulle capacità di spesa, trascurando la capacità di proporre agli interlocutori istituzionali soluzioni finanziarie alternative finalizzate alla soddisfazione del sistema di bisogni. Il ruolo di sollecitatore dei tavoli di concertazione per l'effettuazione di scelte di copertura finanziaria innovative (mix delle fonti) non viene ancora percepito come fondante per l'Ufficio di Piano, che attualmente si percepisce più come un ufficio di erogazione che come ufficio di piano.

#### *4.3.5 Il coinvolgimento degli stakeholders nel piano di zona*

*"Con il termine Stakeholder si individuano i soggetti -portatori di interessi- nei confronti di un'iniziativa economica, sia essa un'azienda sia esso un progetto"* [Freeman 2010: 121].

Fanno, ad esempio, parte di questo insieme: i clienti, i fornitori, i finanziatori (banche e azionisti), i collaboratori, ma anche gruppi di interesse esterni come i residenti di aree limitrofe all'azienda o gruppi di interesse locali.

La definizione fu elaborata nel 1963 al Research Institute dell'università di Stanford.

Il primo libro sulla teoria degli stakeholder è *"Strategic Management: A Stakeholder Approach"* di Edward Freeman, che diede anche la prima definizione di stakeholder, come soggetti senza il cui supporto l'impresa non è in grado di sopravvivere (traduzione letterale).

Secondo questa teoria, il processo di una generica azienda deve soddisfare delle soglie critiche di costo, servizio e qualità che sono diverse e specifiche per ogni stakeholder. Al di sotto di una prestazione minima, il cliente cambia fornitore, e manager e operatori si licenziano, e i processi materialmente non possono continuare.

Con il tempo prevale il "filone etico". Nel 1984, insieme a W. Evan in "*A stakeholder approach on modern corporation: the kantian capitalism*", si definiscono stakeholder tutti i soggetti che possono influenzare oppure che sono influenzati dall'impresa. L'impresa deve tener conto anche di quanti non hanno potere diretto su processi e profitti, ma ne subiscono le conseguenze (come un impatto ambientale negativo).

Il dibattito si spinge oltre, dicendo che non solo l'impresa non deve calare il benessere attuale delle persone, ma deve accrescere la ricchezza generale e tener conto anche dei portatori d'interesse "passivi" che non sono in grado di condizionarla in un secondo senso: lo stakeholder è il soggetto il cui raggiungimento degli obiettivi personali dipende dall'impresa.

L'impresa, sia essa pubblica o privata, è intesa come luogo di mediazione fra gli interessi talora contrastanti degli stakeholder e come camera di compensazione in cui ciascuno raggiunge i propri fini.

Negli anni precedenti, gli stakeholders erano pensati come un vincolo più che un obiettivo, un vincolo ai processi che devono garantire prestazioni minime di costo, servizio e qualità di prodotto e di processo per assicurarsi il loro supporto vitale. Rispettate quelle soglie critiche, il comportamento di clienti, manager e operatori è una costante. E segmentare una costante è inutile.

Per i concorrenti non vale l'ipotesi poiché le loro azioni non sono attivate solo in reazione al fatto che l'impresa viene meno a standard minimi di certe prestazioni, ma anche in maniera autonoma e proattiva. Soddisfarne le esigenze e le aspettative è difficile perché i soggetti sono di natura differente, spesso non sono chiari ai soggetti stessi gli obiettivi, spesso questi sono contrastanti, ecc...

A ciò si aggiunge un ulteriore argomento, secondo il quale un'impresa con l'opinione pubblica avversa nel lungo periodo non può sopravvivere, poiché nel lungo termine qualunque soggetto diventa influente e vitale, ossia stakeholder, specialmente se non è stato considerato nel passato. Una delle prime obiezioni mosse alla teoria è di essere debole poiché concretamente non fornisce metodi per dire chi è stakeholder e chi no, e di usare una definizione così generale e ampia da essere generica e inutilizzabile.

Nel caso del Piano di Zona, gli stakeholders sono i vari attori che, direttamente o indirettamente influenzati dalla implementazione e dai risultati di questo documento, sono portatori di interesse nell'ambito della programmazione e della valutazione.

I portatori di interessi coinvolti nel processo di gestione del piano di zona sono:

1. I decisori o mandanti. Sono tutti coloro che hanno il mandato di prendere parte alla definizione della decisione. A proposito Bezzi scrive: *«I decisori, non sono solo coloro che si assumono la responsabilità finale della decisione, ma tutti coloro che hanno concorso direttamente al processo decisionale»* [Bezzi 2001:161]. La partecipazione al contesto decisionale non implica direttamente la possibilità di influire in modo significativo all'elaborazione della decisione. Pertanto con decisore intendiamo colui che, *«possedendo un ruolo adeguato e riconosciuto, è in grado di essere determinante nel processo decisionale, questa parte è solitamente riconosciuta al vertice politico»* [Bezzi 2001:161] (Assessori e dirigenti che gettano le linee guida).

2. Gli operatori. Sono tutti i tecnici, gli amministratori, gli esperti, coinvolti nella realizzazione e gestione del programma o del servizio, che non rientrano nel nucleo decisionale, se non come osservatori privilegiati. Questa tipologia di attori coincide spesso con i partecipanti al tavolo di programmazione, istituito dall' Ufficio di Piano.

3. I beneficiari. Sono coloro che usufruiscono e/o usufruiranno dei risultati (attesi o imprevisti, positivi o negativi) della programmazione. I beneficiari sono diretti o indiretti, ossia i clienti o utenti e anche coloro che trarranno benefici anche nel medio e lungo periodo dal programma. I beneficiari diretti sono più legati agli outputs, mentre i beneficiari indiretti risentono dell'effetto degli outcomes, in questo caso gli attori saranno associazioni, persone giuridiche e ovviamente i singoli cittadini.

In realtà non solo gli stakeholders possono partecipare al processo di costruzione e valutazione del Piano di Zona, ma anche esperti, interni o esterni, come figure strumentali in grado di rendere più concreto lo strumento, ad esempio, si pensi all'ausilio dell'Università per le ricerche ai fini di individuare fasce di popolazione interessate ad una particolare programmazione.

## **5. L'ESPERIENZA PARTECIPATIVA IN EUROPA**

Di seguito viene riportato quanto emerso dall'esperienza condotta ad Eindhoven dove è stato possibile, grazie ad un progetto europeo, conoscere diverse esperienze europee sui processi partecipativi.

### **5.1 Introduzione**

Change! È un progetto finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Programma Urbact III. L'obiettivo è quello di creare un network tra città europee che scambiano informazioni in materia di fornitura di servizi pubblici, in particolare cercando risposte su come trasformare i servizi sociali top-down, esistenti, in un modello di fornitura più collaborativa utilizzando il potere dei cittadini e l'energia delle loro relazioni all'interno delle reti sociali. Durante il periodo di dottorato la scrivente ha avuto la possibilità di partecipare al *kick off meeting* che ha fornito diversi stimoli per proseguire la lettura dei processi partecipativi in un contesto più ampio e quindi confrontare il metodo Community lab con altri metodi e, di conseguenza, allargare la riflessione sulla valutazione dei processi partecipativi in ambito sociale e socio- sanitario.

### **5.2 Premessa**

Come è accaduto per la riflessione presentata, nei primi capitoli sul teorico Sabel, fonte ispiratrice per il Community lab, anche nel caso di Change l'ispirazione è avvenuta grazie ad una riflessione sull'ambiente.

Senza dubbio, la sfida più grande che abbiamo oggi è quella di integrare i concetti di tutela dell'ambiente nella nostra vita di tutti i giorni e ridurre efficientemente il nostro impatto ecologico in breve tempo. In questo modo si può avere la possibilità di salvaguardare l'ambiente per le generazioni future e l'Europa, come continente più urbanizzato, ha una responsabilità maggiore e deve essere d'esempio. Un numero crescente di persone considerano la crisi ecologica come la possibilità di fare qualcosa di diverso, qualcosa di straordinario. Infatti vi è l'inevitabile necessità di un cambiamento di paradigma, ma le strutture top-down non sono efficaci nel realizzarlo, le iniziative bottom-up non hanno ancora raggiunto la massa critica necessaria.

L'attesa verso un cambiamento di paradigma è giustificabile in quanto il nuovo accordo

internazionale sui cambiamenti climatici dovrebbe essere (in linea con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici):

- universale, concluso da tutti e applicabile a tutti i paesi;
- ambizioso, per permetterci di rimanere al di sotto di 2 ° C e inviare agli operatori economici i segnali necessari per avviare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
- flessibile, tenendo conto delle situazioni, specificità, esigenze e delle capacità di ogni paese, compresi i paesi meno sviluppati;
- equilibrato, tra mitigazione e adattamento, prevedendo adeguate risorse di attuazione per quanto riguarda il finanziamento, l'accesso alle tecnologie e lo sviluppo delle capacità;
- sostenibile e dinamico, con un obiettivo a lungo termine in linea con il limite di 2 ° C, per guidare e rafforzare l'azione per combattere il cambiamento climatico, con una revisione periodica per aumentare il livello di ambizione [UNFCCC 2015].

In aggiunta, i paesi sviluppati dovrebbero non solo aiutare quelli in via di sviluppo, ma dovrebbero anche fornire il buon esempio nei loro contesti locali.

La riforma del servizio pubblico, che è in generale il tema del network Change!, si adatta a queste trasformazioni della società

Come anticipato in premessa, il network Change! fornisce attività di scambio e di apprendimento per un certo numero di città provenienti da diversi angoli d'Europa, per co-produrre piani di azione con gli stakeholder locali su come trasformare i servizi sociali esistenti verso una disposizione più collaborativa e verso l'erogazione di un servizio supportato dalla cittadinanza.

L'obiettivo principale di Change! è quello di identificare parametri e modelli differenti e percorsi per città culturalmente diverse consentendo loro di andare avanti verso un modello di servizio pubblico collaborativo. Il processo di apprendimento è estremamente interessante in questa rete, in quanto la legislazione in tema innovazione è quasi completamente assente nella maggior parte dei paesi europei, in particolare nei paesi più centralizzati, ma i bisogni sono impellenti ovunque.

Realisticamente parlando, nell'arco di due anni, l'esito principale della rete sarà la costituzione di un movimento europeo delle città che sostengono la transizione verso una fornitura di servizi più collaborativi o, più specificatamente, supportati dai cittadini.

### **5.3 Fattori socio-economici che hanno portato alla organizzazione del Welfare State in Europa**

Le città innovative come Eindhoven hanno pensato di recente di effettuare una radicale riforma del servizio pubblico, ipotizzando quanto questa possa avvenire anche facilmente dal punto di vista teorico o legislativo, ma quanto invece ne sia complessa la concretizzazione. Soprattutto nel geo-

referenziare<sup>14</sup> questo aspetto in una città, una comunità o una nazione. Innanzitutto c'è la difficoltà di coinvolgere tutte le parti in qualche modo interessate. Come evidenziato nel capitolo 2 uno spostamento verso forme di governo più collaborative porta a modelli di servizio pubblico nella fornitura di servizi più efficienti e meno costosi e aumenta il capitale sociale e l'inclusione sociale. La questione resta su come collaborare bene.

#### 5.4 Un modello di competenze

Lo stato sociale che abbiamo ereditato è un modello basato sui bisogni. Con qualche eccezione, gli individui hanno bisogno di dimostrare che essi sono idonei a ricevere un servizio o uno stato di supporto, in base a un processo di auto-definizione che può diventare fiducia in sé stessi; un processo che alimenta negativamente [Cottam 2008].

Molti studi recenti (dal *Participle* al modello del *WeEindhoven*) mostrano il potere di invertire questo modello, pensando ai beni degli individui e della comunità, e come questi potrebbero essere sviluppati e supportati come funzionalità positive. Funzionalità che toccano molte parti della nostra vita, ma gli aspetti più importanti sono le relazioni, il lavoro, l'apprendimento e l'invecchiamento. L'obiettivo di questi rapporti offre una potente critica al tradizionale policy-based ovvero il "servizio di mentalità". L'azione consiste nel generare, in gruppi di cittadini/utenti, competenze in merito ai servizi sociali e nella gestione dei conflitti, in modo tale da poter sostenere altri cittadini/utenti. Tutto ciò viene supervisionato da un operatore dei servizi sociali. Mentre i singoli individui dichiarano di aver bisogno di determinati servizi, i generalisti del programma sperimentale sociale di *WeEindhoven* affermano che bisognerebbe chiedere agli utenti dei diversi servizi: dove vorrebbero vivere e cosa gli piacerebbe fare.

«Oggi, i rapporti interpersonali stanno combattendo una recessione sociale. La capacità di costruire e sostenere dei rapporti sociali è stata complicata da sconvolgimenti sociali: evoluzione delle strutture familiari, la dislocazione geografica e le pressioni sul tempo causate da una ridefinizione costante del lavoro, l'estensione della concorrenza privata in aree di intimo e la vita personale. I risultati sono costosi in termini di depressione, malattia mentale e dislocazione sociale» [Cottam, 2008]. Non è facile costruire dei rapporti proprio perché ci sono enormi disparità sociali e gli Stati influenzano maggiormente questa problematica (esempio il paternalismo o la mancanza di volontariato).

La capacità di creare dei rapporti con gli altri è fortemente collegato al mondo del lavoro e all'apprendimento; l'esempio più rilevante è Internet (non in materia di occupazione, istruzione o

---

<sup>14</sup> Tecnica di attribuzione di coordinate geografiche a un oggetto grafico, usata nelle procedure di cartografia computerizzata [ww.treccani.it]

formazione, ma di relazionalità giovanile). La ricerca internazionale mostra che i giovani prosperano quando sono supportati da una rete di relazione con i coetanei.

Il tempo per coltivare e curare le relazioni è molto spesso in contrasto con le esigenze del mercato del lavoro. Al contrario vediamo come l'importanza dell'acquisizione di competenze di base escluda di concentrarsi sulle capacità relazionali, bloccando molti a una bassa retribuzione e ad un basso lavoro qualificato. Per questo motivo nasce l'apprendistato oppure, più in generale, un insieme di modelli di apprendimento basati sul lavoro di formazione professionale di apprendimento europeo, detto anche “strategia Europa 2020” [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep>]

Per quanto riguarda l'invecchiamento, molti studi dimostrano chiaramente che, facendo in modo gli anziani rimangano sani, attivi e autonomi dopo il pensionamento, la “pressione” sui bilanci pubblici e sui sistemi pensionistici sono rallentati notevolmente. Un solo esempio: una ricerca ungherese globale ha dimostrato che la salute mentale delle persone anziane è significativamente progredita in un tempo molto breve dopo che avevano iniziato ad utilizzare Skype e a gestire in tal modo le loro relazioni [Széman 2012].

Le strutture top-down non sono efficaci e in grado di muoversi in avanti in funzione dei crescenti rischi di una crisi ecologica, tuttavia vanno inoltre considerate le iniziative bottom-up le quali non hanno ancora raggiunto una massa critica. Quindi la nostra capacità di formare le comunità e le relazioni è fondamentale.

## **5.5 Le sfide progettuali**

La natura delle sfide che abbiamo di fronte, dal cambiamento climatico alla malattia cronica, prevede servizi universali di prevenzione, soluzioni che sono aperte a tutti e al contributo di massa così come l'uso di massa. Lo Stato sociale dovrebbe trasformarsi in “Welfare preventivo” come l'ha chiamato il comune di Forlì. Tanto più il nuovo sistema è in grado di fornire un quadro di incentivi in cui ogni cittadino è attivamente responsabile di contribuire al valore pubblico, tanto meno la domanda deve essere affrontata come emergenza.

Utilizzando l'approccio di ricerca etnografica, il nuovo sistema si concentra efficacemente sulle cause profonde e spesso dimostra che le risorse sono nel posto sbagliato. Infatti, nella nuova impostazione i singoli bilanci sono utilizzati con successo e in molti casi consentono a persone con difficoltà di sbloccare le loro capacità. Il budget partecipativo, originariamente utilizzato a Porto Alegre, in Brasile, precedentemente descritto, ha già dimostrato il potere di condividere la responsabilità finanziaria. Per una corretta progettazione e impalcatura, questo potere può essere finalizzato nella fornitura dei servizi.

I nostri servizi di Welfare statali e pubblici esistenti operano su principi altamente centralizzati. È necessario non solo più potere nelle istituzioni, ma che i servizi pubblici efficaci siano co-prodotti da persone e comunità.

Nei nuovi ideali di servizio pubblico a disposizione dei cittadini si possono raggruppare e mettere i membri delle cosiddette società civili che sono state progettate per soddisfare le loro esigenze. Come tali possono co-creare e co-produrre i servizi che ricevono. Le società civili stesse hanno costituito posti nel consiglio per i cittadini e gli utenti dei servizi che desiderano impegnarsi e prendere appartenenza. Queste società civili si uniscono alla direzione centrale dei servizi pubblici, e i loro rappresentanti siedono nel consiglio centrale e gestiscono la dotazione di bilancio e la base dei centri di costo [Bond 2009].

Le nostre vite sono determinate dalle reti sociali: chi ha forti legami con la famiglia e gli amici tende a vivere più a lungo con una vita felice. Apportare modifiche nella nostra vita è anche più facile se siamo supportati da amici. Il nostro comportamento è influenzato fortemente dai nostri gruppi di pari. Sulla base di queste intuizioni si sfrutta il potenziale dei legami di amicizia per fare cambiamenti profondi e duraturi negli stili di vita delle persone.

La gente vuole sostenersi a vicenda, ma i sistemi e i servizi offerti fanno in modo che questo sia difficile, se non impossibile. Questo avviene solitamente a causa della rigidità del servizio [Cottam 2008].

Si tratta di una profonda sfida della riforma sociale. I servizi pubblici hanno bisogno sia di basarsi su social network, tenendo conto delle famiglie e gli amici, piuttosto che concentrarsi sulla persona presa isolatamente e progettare per favorire queste relazioni. Sembra che in qualche modo, sostenuto da forti strutture governative, gli incentivi debbano trovare un modo post-moderno di fronte al nuovo modello di vita familiare originale basato sul sostegno e sulla cura.

Come ci mostrano i livelli del calo di fiducia nel governo e delle professioni, abbiamo implicitamente riconosciuto che né il governo né alcun settore è in grado da solo di risolvere la complessa serie di questioni sociali ed economiche che incombono sulla società [Griffiths, Kippin, Stoker 2013].

Sulla base dell'esperienza di “*think-and-do-thanks*”<sup>15</sup>, non è vero che vogliamo essere consumatori atomizzati, viene detto che è la nostra responsabilità a “farlo”. La gente vuole essere socialmente connessa e in tal modo far sì che le cose accadano.

---

<sup>15</sup> Think and do thanks è un organismo, un istituto, una società o un gruppo, tendenzialmente indipendente dalle forze politiche (anche se non mancano think tank governativi), che si occupa di analisi delle politiche pubbliche e quindi nei settori che vanno dalla politica sociale alla strategia politica, dall'economia alla scienza e la tecnologia, dalle politiche industriali o commerciali alle consulenze militari.

## 5.6 Le parole chiave utilizzate nel progetto Change

In Change! intende esplorare le diverse pratiche relative alla progettazione sociale dei servizi pubblici. L'obiettivo principale è quello di individuare parametri diversi e modellare percorsi culturalmente diversi per ogni città, consentendo loro di andare avanti verso un modello di servizio pubblico collaborativo, attuando una riforma dei servizi pubblici.

Change! si concentra sugli utenti e si propone di misurare come le città partner si muovono in avanti sulla “Spirale dell’Innovazione Sociale” relativamente ai servizi pubblici, che verrà descritta in avanti. Per focalizzare le attività di rete, è opportuno chiarire alcune definizioni chiave:

- I servizi pubblici sono servizi offerti al pubblico, con lo scopo principale di sviluppare valore pubblico. Il valore pubblico è il valore sociale totale che non può essere monopolizzato dagli individui, ma è condiviso da tutti gli attori della società. All'interno del Change! la rete principale è quella dei servizi sociali e in secondo luogo ci concentriamo sulle persone basandoci sulla riforma del servizio pubblico, così come sulla trasformazione dei servizi pubblici esistenti utilizzando il potere delle relazioni (tra le persone e le istituzioni).
- Per *design thinking* si intende trovare soluzioni non convenzionali, insieme agli utenti finali, con un processo in cui l'apprendimento si combina con il fare e le valutazioni (loop) tra questi due elementi sono costanti. Dal punto di vista del governo aperto, il fattore più importante è l'interazione tra l'utente finale e l'operatore in prima linea (assistente sociale), questo è il punto in cui si genera valore pubblico. Mettendo l'utente finale al centro del processo di progettazione, il *design thinking* è essenziale nella riforma del settore pubblico. Allio, 2014].
- La progettazione sociale ha lo scopo di aiutare le persone a livello locale ad inventare insieme soluzioni ai problemi economici e sociali; in questo caso per rendere i servizi sociali più efficaci. Essa contribuisce ad offrire nuovi valori per guidare le azioni delle amministrazioni pubbliche attraverso collaborazioni di lavoro, sperimentazioni e la costruzione di prototipi. Mentre le tecniche in fase di sviluppo variano considerevolmente, raramente avvicinandosi alle forme più tradizionali di servizio e di pianificazione nel settore pubblico in cui gli incontri formali sono la forma dominante, gli esperti arrivano a soluzioni di analisi lineare. Questo vuol dire che il modello di confronto e coinvolgimento della cittadinanza nella progettazione sociale si allontana sempre di più dalla falsariga del “tavolo di lavoro” e si evolve verso forme di partecipazione diverse con l'uso, ad esempio, degli strumenti visti nel capitolo 2. Le pratiche di innovazione sociale tendono ad essere più flessibili, coinvolgendo più persone, dotate di più tecniche di animazione, più multidisciplinari, così da trovare nuovi modi di coinvolgere utenti e cittadini per favorire un'apertura mentale. Essi utilizzano metodi basati su prove e spesso utilizzano tecniche come il benchmarking per individuare le buone pratiche nei settori specifici.

- **Approccio etnografico:** le agenzie pubbliche in genere conoscono meno le reali necessità, desideri e aspirazioni dei loro cittadini al di là di quei bisogni o risposte rilevanti dei servizi forniti. La sua funzione non ha come oggetto solo bisogni sociali, ma beni, capacità, risorse e reti, anche attraverso forme di ricerca etnografica, la quale offre la possibilità di andare al di là dell'obiettivo di servizio, progettando strategie di investimento che incorporano i risultati che sono significativi per le persone a terra
- **L'innovazione sociale** è una risposta valida alle sfide della società che l'Europa deve affrontare. L'innovazione sociale può essere definita come lo sviluppo e la realizzazione di idee nuove (prodotti, servizi e modelli) per soddisfare le esigenze sociali e creare nuove relazioni sociali o collaborazioni. Rappresenta nuove risposte alle pressanti richieste sociali, che colpiscono il processo di interazione sociale. Essa mira a migliorare il benessere umano. Le innovazioni sociali sono quelle innovazioni che sono sociali sia nei loro fini, sia nei loro mezzi. Sono innovazioni che non sono solo un bene per la società, ma anche utili per migliorare la capacità degli individui di agire. Esse si basano sulla creatività dei cittadini, sulle organizzazioni della società civile, le comunità locali, le imprese e servitori e servizi pubblici. Esse sono un'opportunità sia per il settore pubblico sia per i mercati, in modo che i prodotti ed i servizi migliori soddisfino le aspirazioni individuali ma anche collettive. L'innovazione sociale descrive l'intero processo attraverso il quale si hanno nuove risposte ai bisogni sociali e queste sono sviluppate al fine di fornire migliori risultati sociali [Guida per l'innovazione sociale, Commissione Europea, 2013]. Per natura, molte innovazioni sociali riguardano l'innovazione dei servizi. Ciò include l'innovazione di: servizi, prodotti, modi di progettare, organizzazioni, gestione dei processi, ecc. *Change!* si occupa di innovazione sociale in relazione alla riforma del servizio pubblico. Se la novità viene da fuori (cittadini) o all'interno dell'amministrazione, il tema centrale è quello di trasformare i servizi sociali verso una consegna più efficiente, favorendo le interazioni tra i cittadini (persone-powered). Le teorie di innovazione sociale offrono nuove soluzioni, nuove metodologie e nuovi quadri concettuali per la pubblica amministrazione.
- **Governo aperto:** come descritto in precedenza, aprendo e condividendo le risorse si ha la possibilità di collaborare e aumentare, dal basso verso l'alto, le forme partecipative ai servizi di progettazione, produzione e consegna. I principi sui cui si basa il governo aperto sono la collaborazione, la trasparenza e la partecipazione nel cuore delle azioni.
- **Risposta politica:** la prospettiva dell'innovazione dei servizi pubblici e sociali. L'accresciuta importanza dell'innovazione sociale nella politica di coesione è chiaramente visibile. La strategia Europa 2020 dichiara che «il movimento per uscire dalla crisi è la sfida immediata, ma la sfida più grande è quello di fuggire dal riflesso per cercare di tornare alla situazione pre-

crisi». L'Europa ha bisogno di un cambiamento radicale, in tutti i settori. In tal modo, l'uscita dell'Europa dalla crisi deve essere il punto di ingresso in una nuova economia, che ha bisogno di nuovi modelli di governo. Al fine di raggiungere una crescita intelligente, la strategia UE 2020 cita, tra gli altri, valori forti, le istituzioni democratiche e la considerazione per la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà come punti di forza dell'Europa rispetto ai suoi concorrenti. L'innovazione sociale ha promosso la strategia UE 2020 come un nuovo modo per sostenere e aumentare la crescita economica. Condividere la responsabilità e la leadership, ridisegnando e creando servizi pubblici di collaborazione mirando a democratizzare l'accesso al benessere e aumentando l'integrazione sociale. Secondo la strategia UE 2020, le città dovrebbero fare affidamento sulla creatività dei cittadini, sulle organizzazioni della società civile, sulle comunità locali, sulle imprese e sui servizi pubblici: «L'innovazione sociale è un'opportunità per il settore pubblico, così come per i mercati; in modo che i prodotti ed i servizi migliori soddisfino le aspirazioni individuali ma anche collettive. Stimolare l'innovazione, l'imprenditorialità e la società basata sulla conoscenza costituisce il centro della strategia Europa 2020» [Guida al Social Innovation, Commissione Europea, 2013]. Il termine "Innovazione sociale" è inserito in molti documenti redatti dalla politica europea ma in realtà i quadri istituzionali non danno spazio a questo aspetto. I diversi progetti europei realizzati e in fase di realizzazione, come Change, si prefiggono di dare una vera svolta al quadro politico europeo proponendosi, ad esempio, di svolgere una valutazione di impatto. Nella pratica però poche risorse vengono destinate a questa attività e di conseguenza vengono misurati pochi e talvolta inappropriati indicatori. Se i servizi pubblici di collaborazione hanno il potenziale di ridurre i costi, risolvere i problemi in modo più efficiente e migliorare la conoscenza e l'inclusione sociale, la questione dell'innovazione sociale può essere interpretata nella pubblica amministrazione, al fine di ottenere un «lasciarsi andare in modo responsabile» [Sigeti, KOM, Eindhoven 2 Nov 2015]

## **5.7 Innovazioni sociali nella pubblica amministrazione**

L'innovazione sociale utilizza una capacità di innovazione al centro del servizio pubblico. Per il manager pubblico, ci sono tre importanti caratteristiche di innovazione sociale. Il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite "*Global Centre for Public Service Excellence*" le riassume come segue [Tucker 2014]:

- sperimentazione. L'innovazione sociale porta ad un approccio sperimentale e al servizio pubblico. Sperimentazione comporta un approccio evidence based, il riconoscimento dei limiti

delle attuali conoscenze, piccole scommesse su ciò che potrebbe funzionare e l'accettazione di alcuni tentativi che potranno fallire, ma forniranno una formazione rilevante verso il successo futuro [Tucker 2014]. Nuove iniziative sono trattate come ipotesi da verificare attraverso la costruzione di prototipi e la guida da parte di una equipe o altri mezzi al fine di costruire conoscenze sufficienti con l'efficacia di avere la fiducia di consegnare un'iniziativa in scala in modo più permanente;

- reti. L'innovazione sociale opera in sistemi distribuiti, o in ecosistemi aperti, dove l'innovazione può facilmente disperdersi. I dirigenti pubblici devono supportare e collaborare con innovatori sociali: persone che avviano e conducono iniziative di innovazione sociale e che si possono trovare ovunque all'interno del sistema, ma tendono ad essere semi-outsider e chiavi di confine;
- con l'approccio degli utenti (e non per loro). I cittadini e gli utenti dei servizi sono al centro del processo di innovazione sociale. Essi possono portare idee e risorse per aiutare i manager pubblici a raggiungere i loro obiettivi politici. L'innovazione sociale può essere sviluppata solo "con" e "per" gli utenti, e non può essere consegnato "a" e "per" loro. Questo è il motivo di co-design (design sociale) e di co-produzione i quali sono elementi comuni di innovazione sociale.

Secondo la teoria, l'innovazione sociale offre due ulteriori modi per sostenere nuovi progetti al di là di pratiche di gestione pubblica.

Il primo modo è attraverso la creazione di mercati e l'introduzione della concorrenza, favorendo l'impresa sociale e il mercato degli investimenti sociali concomitanti.

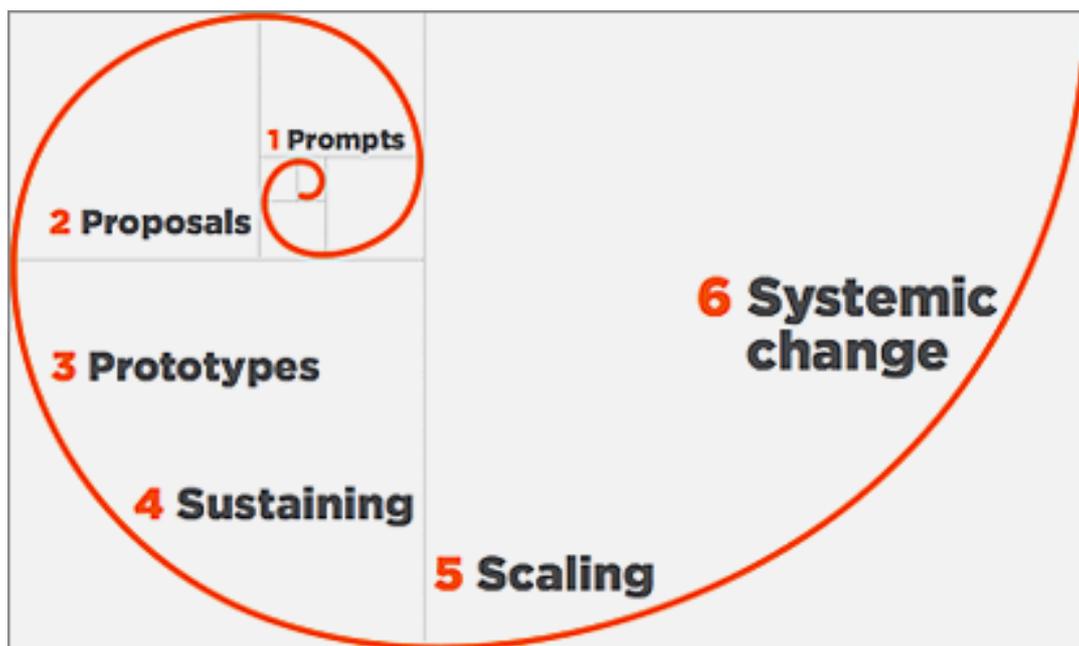
Il secondo è attraverso il *task-shifting*, vale a dire funzioni di servizio pubblico per i volontari o micro-imprenditori della comunità, che spesso raggiungono risultati economici migliori. (il progetto Change si concentra soprattutto su quest'ultimo, e soprattutto per quanto riguarda i volontari).

Oltre all'ingrandimento dell'innovazione sociale e al cambiamento sistematico, si va avanti con la fornitura di servizi pubblici di collaborazione, che sono oggetto di un ampio dibattito in Europa, un'altra sfida urbana chiave per molte città. Mentre nei paesi più centralizzati si tratta di avviare un processo complesso, come l'efficacia del cambiamento profondamente radicato nei diversi background culturali e socio-economici delle culture europee. Non c'è un "*one size fits all*"<sup>16</sup> come soluzione. Nessuna di innovazione sociale possono portare al cambiamento sistematico [<http://innovationforsocial Change.org/proceso-y-fases-de-la-innovacion-social>]

---

<sup>16</sup> Unica soluzione

## Riquadro 7: la spirale dell'innovazione sociale



(fonte: <http://innovationforsocial Change.org/proceso-y-fases-de-la-innovacion-social>)

1. suggerimenti, ispirazioni e diagnosi: fattori che evidenziano la necessità di innovazione (ad esempio, una crisi, i tagli alla spesa pubblica, scarso rendimento, una strategia rilevante), così come le ispirazioni che portano all'innovazione, dalla fantasia creativa di nuove prove;
2. proposte e idee. Questa è la fase di generazione di idee;
3. prototipazione. Questo è dove le idee vengono testate nella pratica;
4. sostegno. Questo è quando l'idea diventa pratica quotidiana;
5. ampliamento e diffusione. In questa fase vi è una gamma di strategie per la crescita e la diffusione di innovazione - da crescita organizzativa, attraverso le licenze e franchigie alle federazioni, ecc. Questa fase rischia di diventare dispersiva e richiede molta attenzione nella sua realizzazione;
6. cambiamento sistemico. Questo è l'obiettivo finale dell'innovazione sociale.

Cambiamento sistemico di solito comporta l'interazione di una serie di elementi: movimenti sociali, modelli di business, leggi e regolamenti, dati e infrastrutture, e del tutto nuovi modi di pensare e di fare.

La domanda è: come capire e interpretare le varie fasi relative alla riforma dei servizi pubblici?

## 5.8 Incoraggiamento all' innovazione sociale

I dirigenti pubblici possono contribuire a creare un ambiente aperto per promuovere e sostenere l'innovazione sociale. Loro possono garantire che i lavoratori dei settori pubblici siano ricettivi ad assorbire l'innovazione dall'esterno. Il ruolo dei leader della città è fondamentale in questo processo. Inoltre, possibilità di condivisione delle conoscenze (ad esempio del Programma URBACT) e corsi di formazione specifici, laboratori per i lavoratori di prima linea sono essenziali. Occorre inoltre fare uno sforzo per conoscere meglio le esigenze e le preferenze degli utenti del servizio e la loro messa al centro del disegno di servizio pubblico.

L'amministrazione pubblica può favorire un'opportunità alle persone interessate all' innovazione sociale oltre che essere fonte di ispirazione per imparare e scambiare idee [[www.designcouncil.org.uk](http://www.designcouncil.org.uk)].

Per il primo punto, l'esempio di Gdansk, presentato durante il KOM di Eindhoven, fornisce un caso di studio molto interessante. Innanzitutto la proposta innovatrice è stata proposta direttamente dal sindaco e la città si trova in un paese post-socialista. In questo caso il Comune ha attivato un sistema di richieste da parte dei cittadini anche on-line.

Per quanto riguarda i corsi di formazione per gli ufficiali in prima linea, il Design Council con sede a Londra offre un programma di formazione di tre fasi per istanza:

- **Formazione introduttiva.** Nel corso di questo programma di formazione si introduce il valore del design come motore dell'innovazione per le organizzazioni interessate. Questo può essere fornito come corso autonomo o modulo che agisce come un 'plug-in' per programmi già esistenti. In genere è un laboratorio interattivo di mezza giornata che fornisce ai team una introduzione al processo di progettazione. Il suo ruolo in materia di innovazione del settore pubblico e privato si ottiene attraverso: la progettazione, l'introduzione di pensare in un contesto e la sua relazione alle sfide nel settore pubblico; imparare a progettare vari metodi; le strutture e gli strumenti possono essere utilizzati per condurre il tutto in modo significativo, utilizzando una ricerca mirata a creare approfondimenti in base alle esigenze degli utenti; dimostrando come utilizzare la prototipazione per creare semplici metodi di idee di test su una piccola scala di rischio, sfide o aree di incertezza;
- **Formazione veloce basata su coorte.** Essa mira a migliorare la comprensione del valore del design. Così i capi di governo di più locali sono in grado di adottare metodologie chiave e usarli come leva-cambio in modo che il design diventi una parte naturale del processo di messa in servizio. Il programma porta fino a sei team di progetto insieme per cinque sessioni di un'intera giornata, fornendo ai team un'introduzione al processo di progettazione e sul suo ruolo in materia di innovazione del settore pubblico e privato attraverso:

1. offrire formazione e sostegno pratico e coinvolgente per costruire capacità di progettazione attraverso un intensivo di due giorni “bootcamp”;
  2. applicare quadri di progettazione, metodi e strumenti per progetti al fine di generare velocemente e sperimentare nuove idee di servizio attraverso tecniche come la mappatura del servizio e prototipazione;
  3. dimostrare come utilizzare la prototipazione per creare semplici metodi di idee di test su piccola scala per de-rischio sfide o aree di incertezza;
  4. imparare a progettare metodi, strutture e strumenti che possono essere utilizzati per condurre in modo significativo ricerca mirata a creare approfondimenti in base alle esigenze degli utenti;
  5. beneficiare di un apprendimento tra pari e guadagnare fiducia nella metodologia attraverso la presentazione regolare di concetti e del sostegno di consiglieri e coetanei;
  6. sviluppare e perfezionare modelli logici delle loro proposte durante tutto il processo.
- formazione intensiva: il coaching, progetto focalizzato, che consente ai teams di definire, sviluppare e implementare nuove soluzioni, supportate da mentori. Questo programma è profondamente coinvolgente e collaborativo, piuttosto che consultivo. Attraverso un mix di seminari e coaching sul posto con il team di progetto (per 8-13 giorni), i mentori svolgono diversi ruoli che vanno dalla registrazione dei presenti fino alla valutazione. Questo programma di formazione è particolarmente interessante in quanto si occupa direttamente del Design Council con la riforma del servizio pubblico.

Un altro esempio è la leadership facilitante per la formazione del cambiamento sociale organizzato dall'Istituto di interazione con sede a Boston. La formazione offre competenze pratiche e strumenti per la creatività, l'esperienza e l'impegno di coloro che lavorano, e fornisce ai partecipanti un forum in cui esplorare le loro sfide e le loro aspirazioni come leader. Al centro del workshop ci sono potenti pratiche di leadership che consentono alle persone di muoversi insieme alla visione dell'azione in modo nuovo. Il laboratorio offre anche l'occasione per riflettere su come la loro condizione interna funge da nucleo fondante per la loro leadership. I temi chiave sono:

- vedere tutto il sistema all'interno del quale si lavora se è impostato;
- ispirare una visione condivisa per guidare il lavoro collettivo;
- misurare il successo su più dimensioni;
- cercare il massimo coinvolgimento degli stakeholder adeguato al processo decisionale;
- facilitare le conversazioni per aiutare le persone con diverse prospettive per raggiungere un accordo;
- organizzare incontri di progettazione e altre convenzioni che tirino fuori il meglio delle persone e che poi li guideranno verso risultati desiderati;

- condividere, intendere e ascoltare profondamente in modo coinvolgente a tutti i livelli gli attori nelle conversazioni che contano.

Gli approfondimenti dei cittadini, delle comunità e degli utenti del servizio pubblico rimangono un importante tema non affrontato nella ricerca di innovazione. Burocrazie pubbliche non sono in genere molto sensibili alle esperienze di vita e alle esigenze quotidiane dei propri cittadini e tradizionalmente non hanno coinvolto i cittadini nella formulazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi. I cittadini possono avere la possibilità di votare periodicamente, altrimenti tendono ad essere oggetto di azione dello Stato e di regolamentazione piuttosto che partecipanti attivi. I cittadini attivi e impegnati sono in grado di produrre una comprensione molto avanzata dei problemi che il governo cerca di affrontare.

Il modello di ricerca etnografica e il *design thinking* sono due strumenti per attingere a questo punto di vista per ottenere una migliore conoscenza delle tematiche sociali e sviluppare soluzioni. Sebbene il modello di ricerca etnografica è ben noto tra gli operatori sociali (ad esempio, in Ungheria il Servizio Carità ungherese dell'Ordine di Malta ha usato questo approccio in un quartiere svantaggiato: passo dopo passo hanno acquistato appartamenti e hanno raggiunto il 51% del bene come proprietario; 2 assistenti sociali sono stati spostati nel palazzo e dopo alcuni mesi di lavoro si è concentrato comunità, sostegno sociale e il sostegno finanziario, in cui le persone hanno condiviso i costi), mentre per quanto riguarda i servizi pubblici non è stato utilizzato così ampiamente. Questa tecnica è stata usata, in diversi casi per sviluppare un nuovo approccio per fermare il ciclo di crisi per un piccolo numero di famiglie borderline che era soggette a crisi a causa delle lacune della fornitura di servizi esistenti. Le famiglie coinvolte sono state caratterizzate da complessi problemi intergenerazionali di abbandono e di privazione. Esse sono state in genere coinvolte da più agenzie governative e ciascuna di queste ha offerto interventi con poco o nessun coordinamento con gli altri dipartimenti. Nella fase di sviluppo i progettisti hanno passato 8 settimane con le famiglie selezionate vivendo le realtà da esse vissute. Allo stesso tempo, hanno fatto uno studio sugli operatori coinvolti in prima linea con queste famiglie.

Il terzo approccio è trovare modi per incoraggiare e riunire le persone interessate alla innovazione sociale attraverso eventi e reti. La città olandese coinvolta, Amersfoort, offre un buon esempio. Il caso di studio completo è descritto nel Libro capitalizzazione URBACT<sup>17</sup>. La questione più importante è che dopo aver avuto grandi successi in co-design di un programma di riqualificazione urbana e un'iniziativa di cibo, l'amministrazione comunale ha deciso di aprirsi di più. Hanno lanciato l' "Anno della sfida" e molti eventi innovativi sono stati organizzati in modo da massimizzare lo sforzo di canalizzare le opinioni dei cittadini rispetto al processo decisionale.

Per essere meglio informati e collegati ai cittadini, il Consiglio organizza dal 2014 un nuovo City

---

<sup>17</sup> L'innovazione sociale nelle città, 2015.

Café, in cui i consiglieri incontrano i cittadini per mezzo di varie sessioni al giorno per parlare in modo informale e senza vincoli di orari. Amersfoort ha iniziato nel 2014 un processo volto a discutere il futuro della città. Il G1000 è un processo finalizzato al raggiungimento di una partecipazione più rappresentativa: la città ha scelto un panel di 1.000 cittadini a caso e li ha invitati a un evento deliberativo. Circa 600 persone (compresi funzionari e amministratori) si sono riuniti, hanno discusso sulle prospettive per Amersfoort e hanno selezionato e sviluppato 10 piani di progetto su più di 100 idee. Al di là di queste uscite, durante le sessioni di colloquio il processo G1000 è stato regolarmente identificato come un modo promettente per rendere udibili voci silenziose<sup>18</sup>.

La città ha sfidato tutti i dipendenti dell'amministrazione a diventare "ruspanti" dipendenti pubblici. Invece di spendere il loro tempo in ufficio, dovrebbero uscire in giro per la città liberamente, decidere dove andare, raccogliere informazioni e riportare conoscenze utili per l'amministrazione comunale. Essi dovrebbero trascorrere più tempo in campo, interagendo con i cittadini, invece di stare dietro le loro scrivanie. Le qualità principali che ci si attendeva da dipendenti pubblici in nuova missione dell'amministrazione ad Amersfoort sono: curiosità, responsabilità e vicinanza.

Un altro progetto è stato realizzato a KaosPilots (Danimarca). Al posto delle tradizionali case business school studio, l'attenzione è rivolta alla creazione di progetti reali a pagamento che vengono venduti ai clienti reali da parte degli studenti. Per esempio, un incarico è stato affidato a Frederikshavn, Comune della Danimarca settentrionale, dove il tema della disoccupazione e la cosiddetta "fuga di cervelli" era ormai un fenomeno prorompente. In primo luogo i coordinatori del progetto hanno lavorato con i giovani del luogo per mappare i loro sogni e le risorse esistenti e poi hanno collaborato con i leader di servizi pubblici locali in modo da coinvolgerli nelle opportunità offerte del territorio in merito alle richieste dei giovani. Alcune delle azioni e degli eventi di cui sopra possono essere co-organizzati o completamente organizzati se conosciuti e l'ente pubblico può offrire delle soluzioni locali allo sviluppo di idee.

Il secondo passo della spirale dell'innovazione sociale è di generare nuove idee che potrebbero affrontare le necessità già individuate in modo più efficace rispetto agli approcci esistenti. Da questo punto di vista, le tecniche decisionali e di co-progettazione partecipata sono importanti per i manager pubblici. Questo passaggio si riferisce più all'espressione di design sociale. La progettazione partecipata e il budgeting sono tecniche che consentono ai dirigenti pubblici di impegnarsi in modo costruttivo con i cittadini o utenti del servizio in fasi di progettazione. Questa fase coinvolge direttamente i cittadini nel prendere decisioni su come il denaro pubblico deve essere speso. Di solito, questo significa coinvolgere i cittadini nell'individuazione di una priorità di spesa, votando le proposte su come spendere il budget e sorvegliando e valutando come i soldi sono stati

---

<sup>18</sup> L'innovazione sociale nelle città, 2015

spesi. Attività come la *Social Innovation Camp* e gli *hackathons* si basano sul riunire persone con interessi simili, ma con diverse competenze, per lavorare su un problema particolare per un periodo limitato di tempo (spesso un fine settimana o 24 ore). Il *Social Innovation Camp* è iniziato a Londra e ora diffuso in tutto il mondo.

Per quanto concerne la prototipazione dell'innovazione sociale, ci sono molti metodi in uso per testare idee e la loro raffinazione. Questi includono la prova del concept testing, in cui a membri del gruppo di utenti di destinazione viene chiesto di valutare e suggerire miglioramenti sulla base di una descrizione verbale, visualizzazioni con un prototipo di carta che, eseguito per un periodo definito, viene rigorosamente valutato.

C'è una forte evidenza dell'efficacia della creazione di cluster e di spazi di co-working per le imprese in fase iniziale. Questo sembra anche che si applichi all'innovazione sociale. Non c'è coerenza nella terminologia in uso per descrivere queste strutture e in effetti non sembra esserci un modello fisso per i servizi che forniscono. Possono essere chiamati hub, parchi di innovazione sociale, incubatori, acceleratori, ecc.. In genere non forniscono sempre spazio di co-working o vicinanza fisica di uffici, ma più opportunità di networking, colloqui con i relatori invitati e gli eventi e si affidano all'affitto dello spazio come la loro principale fonte di reddito. Tali ambienti forniscono efficienze in termini di eventi di capacity building, una modalità di costruire reti informali e un reclutamento di risorse tra innovatori sociali e una fase iniziale di start-up che si muove in territori sconosciuti che costituisce o ri-scrive le regole e le prassi del settore in modo avanzato. Il lavoro di una serie di agenzie comprende consulenza sui processi di innovazione sociale, come la prototipazione, l'apprendimento collaborativo o la replica. Esempi includono la ONG Kennisland (Olanda), la Fondazione Young (UK), così come alcune agenzie di sviluppo tradizionale che entrano nel campo dell'innovazione sociale, come Hivos (The Netherlands).

I dirigenti pubblici possono favorire la creazione di mercati in cui le imprese sociali possono operare o eliminare gli ostacoli normativi di tali mercati. Questo può portare alla creazione di occupazione, promuovendo l'innovazione attraverso la diversità delle prestazioni, riducendo le barriere per innovazione per poi mettere le loro idee in pratica, e fornire un percorso verso la sostenibilità delle innovazioni sociali. La creazione di mercati e l'introduzione della concorrenza non è sempre ritenuta opportuna dai responsabili politici. Ci sono altri modi, però, in cui le attività vengono spostate da istituzioni statali e professionisti del settore pubblico agli agenti più adeguati. L'altro approccio è quello di spostare le attività di volontariato all'interno di una comunità.

Coinvolgere i volontari per migliorare la comunità e ridurre i costi dei servizi pubblici, allo stesso tempo, attiva l'impatto positivo delle iniziative di volontariato - progetti cittadini che sono mirati alle specifiche esigenze e alla creazione di nuove relazioni in modo appropriato. Partnership significative, la collaborazione intersettoriale e le migliori pratiche sono essenziali per questo

lavoro. I residenti possono agire come co-produttori di soluzioni e lavorare fianco a fianco con il governo municipale di ri-progettazione dei servizi pubblici e stimolare il cambiamento reale e duraturo. Per i governi, l'innovazione sociale sarà di scarso interesse, a meno che non possa realizzare un impatto su vasta scala. Ci sono molti percorsi a seconda del tipo di innovazione e del contesto. Possono essere diffusi in modo incontrollato, il che significa un basso livello di scaling<sup>19</sup>. Il più alto livello di scaling si ha se l'organizzazione cresce e «far crescere un'innovazione dipende dalla capacità di rispondere alla domande in modo concreto e la realizzazione di servizi costruiti su un modello partecipato. Per generare innovazioni sociali bisognerebbe avere il coraggio, a volte, di sostituire servizi esistenti piuttosto che integrare con altri interventi » [Tucker 2014: 54]. Questo è un punto essenziale per quanto riguarda il livello di sistema di innovazione sociale nel settore dei servizi sociali, come il modello Web Eindhoven. Le innovazioni sociali intrinsecamente includono il cambiamento del modo in cui le cose vengono fatte e il modo in cui i bisogni sociali sono concepiti. In questo senso, un cambiamento di sistema è l'obiettivo finale di innovazione sociale, anche se pochissime innovazioni sociali raggiungono questa fase. Il cambiamento sistemico non viene mai raggiunto attraverso una singola organizzazione; si tratta sempre di una complessa interazione di cultura, comportamento dei consumatori, pratica commerciale, legislazione e politica. Inoltre, comporta sempre un cambiamento di atteggiamenti e comportamenti e richiede alle persone di vedere e pensare in modo nuovo [Tucker 2014]. L'obiettivo principale del progetto Change! è quello di identificare i diversi parametri culturali e socio-economici e, sulla base di questi, costruire modelli differenti di percorsi, nelle diverse città, per andare avanti nella spirale dell'Innovazione sociale. Tuttavia, questo modello sarà combinato con un altro quadro, che aiuta i partner a collaborare e individuare quei parametri che aiutano le loro comunità ad andare avanti verso una fornitura di servizi pubblici più collaborativi. Come il *design thinking*, questo strumento fondamentale è anche caratterizzato da cicli di apprendimento continuo, quindi l'infrastruttura giusta per ogni fase della spirale di innovazione deve essere costruita contemporaneamente. Il settore pubblico dell'innovazione è di fondamentale importanza in un momento in cui l'economia europea è ancora fragile e le finanze pubbliche sono sotto pressione.

---

<sup>19</sup> è una tecnica di analisi statistica usata spesso per mostrare graficamente le differenze o somiglianze tra elementi di un insieme

## 5.9 Conclusioni

Il modello utilizzato in questa fase iniziale del progetto Change! è in linea con il community lab, anche se la collaborazione diretta dei cittadini/volontari nell'erogazione dei servizi è un punto delicato al limite della regolazione del mondo del lavoro, soprattutto nel contesto italiano dove la disoccupazione (soprattutto giovanile) raggiunge delle vette inaspettate. Resta comunque interessante la spirale dell'innovazione sociale come metodo per avviare nuova programmazione ma anche come realizzazione di nuovi servizi. Il progetto europeo suggerisce ai partner di costituire un ULG, ovvero un gruppo di lavoro locale composto da amministratori, dirigenti, funzionari, volontari, cittadini che insieme collaborano nella declinazione del progetto madre. A seconda della propria situazione e legislazione, l'ULG dovrebbe raccogliere uno o un numero selezionato di servizi sociali per creare un piano d'azione integrato per descrivere il processo in modo più collaborativo. I partner potranno mettere a punto il quadro e definire più dettagliatamente quali di loro si concentreranno su determinati punti.

Mentre l'Europa ha appena iniziato la trasformazione dei servizi pubblici verso una disposizione più collaborativa, tutte le iniziative esistenti, più piccole o superiori in scala, sono esperimenti esemplari. I partner hanno lo spazio, l'opportunità e gli strumenti per avviare un cambiamento. Oltre alla possibilità di avviare il cambiamento sociale utilizzando il piano d'azione, un altro valore aggiunto tangibile del cambiamento è la rete che può essere realizzata entro la fine del progetto, nonché, ad esempio, per lanciare un movimento europeo che unisca le città.

Quando si parla di innovazione sociale, il cambiamento sociale, i servizi pubblici in collaborazione e cambio di paradigma, le persone chiave, definite dal progetto "Agenti di cambiamento", vengono messe al centro del processo. Esse hanno ampia diffusione della conoscenza invece di essere specialisti, hanno la possibilità di portare idee e aiutare a costruire relazioni. Nell'Urbact vengono descritti come "api che volano tra gli spazi e producono una "impollinazione incrociata degli alberi" consolidando le istituzioni. Il ruolo del manager pubblico si sposta, di conseguenza, dalla progettazione e dal funzionamento della macchina della pubblica amministrazione, a "coltivare un giardino" [Sigeti, KOM, Eindhoven 2 Nov 2015].

## **6. IL PERCORSO “COMMUNITY LAB” PER LA PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA. METODOLOGIA PER CAMBIAMENTI ED INNOVAZIONE DI PROCESSI COMPLESSI**

### **6.1 Il contesto**

Quanto riportato nel seguente capitolo è frutto del lavoro del gruppo tecnico del community lab, a cui ho partecipato attivamente dal 2011 ad oggi.

Il percorso Community lab ha preso avvio nell'anno 2011 con la finalità di incentivare forme innovative di partecipazione della cittadinanza alla programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria locale.

E' su questo versante che si è concentrato lo sforzo di promuovere percorsi strutturati e guidati per accrescere competenze nelle comunità a partire da chi formalmente e istituzionalmente ha il governo locale dei processi di programmazione sociale e sociosanitaria integrati (Responsabili Uffici di piano, Responsabili Uffici di supporto alle CTSS, Direttori distretto e Direttori dell'integrazione sociale-sanitaria Ausl). A fronte di una situazione caratterizzata da difficoltà della comunità di rispondere ai propri problemi collettivamente, si è deciso di promuovere un percorso che prevedesse di ripercorrere pedissequamente tutti i passaggi che sono necessari per rifondare legami di fiducia, di condivisione, di assunzione di un'ottica che vada oltre l'interesse individuale, della possibilità di ricreare lo “spazio pubblico” ovvero un luogo dove si costruiscono relazioni sociali dense e capaci di produrre riflessioni, eventi o addirittura nuovi servizi.

Come evidenziato nei primi capitoli, l'allontanamento della cittadinanza dalle istituzioni, l'iper-tecnizzazione della relazione di aiuto, la frammentazione e la burocratizzazione delle istituzioni, l'aumento della precarietà lavorativa e della non autosufficienza del ceto medio, sono tutti fenomeni sociali che mettono in difficoltà il nostro sistema di welfare. I servizi sociali e socio-sanitari sembrano trovarsi ad un punto di non ritorno, hanno necessità di attuare dei cambiamenti volti a trovare nuove modalità di risposta maggiormente aderenti ai bisogni reali della comunità di riferimento. In una situazione di impoverimento generalizzato del ceto medio, si allarga fortemente la platea dei bisogni sociali ed i servizi o sono in grado di ripensare la propria mission insieme ai cittadini, ricostruendo un senso condiviso (un con-senso), oppure rischiano di erogare prodotti di nicchia, riservati solo a persone che hanno le competenze per accedervi o che rientrano all'interno di categorie di utenti previste dai diversi mandati istituzionali.

Ripensare le modalità partecipative con cui viene realizzata la pianificazione sociale e sociosanitaria locale si propone, quindi, come momento cruciale di una ridefinizione complessiva del welfare. All'interno di questa premessa, il Community Lab si propone come un metodo volto a creare

opportunità e condizioni affinché i contesti locali possano sperimentare processi partecipativi finalizzati al cambiamento nelle politiche pubbliche e nelle organizzazioni che si occupano di servizi sociali e socio-sanitari.

## 6.2 Il metodo Community Lab

Il Community Lab è un metodo “trasformativo” nel senso che prevede la produzione di conoscenza attraverso l’azione con la comunità a partire dall’attenzione forte alle dimensioni quotidiane del lavoro sociale (“*quali sono i luoghi, i processi, le modalità relazionali che producono agio negli operatori e allargano la partecipazione tra gli utenti?*”). E’ un metodo che nasce per produrre cambiamenti e implementazioni di processi complessi, quali produzioni di contributi innovativi agli indirizzi regionali ed implementazione di tali indirizzi.

Si fonda su due presupposti teorici.

Il primo si ispira al concetto di *sperimentalismo* di Charles F. Sabel, studioso di governance locale e di democrazia deliberativa. Secondo questo autore, come abbiamo visto in precedenza, l’unica possibilità delle istituzioni pubbliche di far fronte alle fase storica in cui si trovano è acquisire la capacità di innovarsi partendo e ponendo al centro del sistema sperimentazioni locali innovative. La forza trasformativa delle sperimentazioni locali dipende dalla capacità del governo centrale di accompagnarle, monitorarle, ripensarle. A tal proposito, Sabel sostiene l’importanza del decentramento decisionale (autonomia nel trovare la soluzione più adeguata al contesto) e del coordinamento centralizzato del monitoraggio (ogni parte è stimolata a riflettere sul suo operato e contemporaneamente su quello delle altre, innescando potenzialmente un miglioramento continuo del sistema). Questa modalità operativa permette, quindi, di aumentare l’efficacia del sistema di welfare, favorendo l’apprendimento reciproco tra i suoi componenti e accrescendo la responsabilità dei cittadini e delle P.A. attraverso la partecipazione degli abitanti alle decisioni che li riguardano.

Il secondo presupposto sottende, invece, l’idea che l’apprendimento ed in particolare quello dei professionisti non possa prescindere dall’essere un apprendimento “situato” in base al quale non si dà cambiamento, trasformazione, conoscenza se non attraverso la riflessività che scaturisce dal “fare” e dal legame con i contesti nel quale viene inserito con l’agito e il vissuto dei partecipanti e delle loro esperienze.

Il Community Lab è dunque un metodo che si fonda sull’analisi di casi (sperimentazioni locali di programmazione partecipata), che vengono elaborati in modo condiviso sia con i soggetti attori della sperimentazione, sia con gli altri soggetti di contesti locali che vivono o possono vivere esperienze simili, il tutto con l’ausilio di uno staff progettuale regionale che monitora il processo

di sperimentazione.

Il metodo prevede diverse fasi che ruotano attorno a casi concreti di progettazione partecipata sviluppatasi localmente:

- quella di analisi dei casi (*cosa è successo lì?*);
- quella di generalizzazione (in che senso ciò che è successo è emblematico di più vaste trasformazioni?);
- quella di proposta (*cosa ci insegnano questi casi rispetto ad una migliore partecipazione?*).

Il percorso del Community Lab ha comportato l'allestimento di tre diversi livelli di lavoro:

- Formazione in aula: crescita di competenze nella lettura dei problemi e nella costruzione partecipata della progettazione.
- Ricerca: come processo continuo di conoscenza che arricchisce e modula la programmazione locale e fornisce elementi di conoscenza sul percorso in termini di esito (valutazione).
- Formazione sul campo: nei contesti oggetto di analisi di caso, le visite dei formatori e dei tutor in funzione della preparazione per la presentazione e discussione in aula svolgono un'importante funzione di supervisione e counseling a processi in atto che hanno modo di potersi ri-leggere e ri-pensare.

In questo modo l'attivazione del metodo Community Lab non richiama esclusivamente il tema della partecipazione come principio ispiratore, bensì una nuova forma di confronto e relazione delle Istituzioni coinvolte. I casi attivati non hanno, quindi, solo l'obiettivo enunciato nel titolo del progetto presentato, bensì hanno, o dovrebbero avere, intrinsecamente la prospettiva di valorizzare gli effetti positivi attivati scaturiti dalle interazioni sociali del contesto in cui la domanda prende forma, affinché lo stesso contesto sia coinvolto nei processi di cambiamento necessari al mantenimento di scelte individuali che faticerebbero a spezzare abitudini dannose.

### **6.3 Attività realizzate ed attualmente in corso a livello regionale**

Nel periodo 2011/2015 sono stati supportati i territori interessati a sperimentare il metodo Community Lab attraverso processi di accompagnamento ed elaborazione collettiva sui processi attivati e i risultati conseguiti.

Durante la prima edizione (2011/2012) si sono seguiti 11 casi distribuiti nella Regione e coinvolti più di 60 partecipanti, tra cui: Direttori Integrazione socio-sanitaria, Direttori di Distretto delle Aziende sanitarie, Responsabili di Ufficio di Piano e di Uffici di Supporto alla CTSS.

I principali risultati di questa prima edizione sono legati sia all'incremento delle azioni di empowerment di comunità ovvero agli interventi locali che hanno generato forme di sviluppo

comunitario, sia alla definizione e condivisione delle *Linee guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale* ed annessi strumenti.

La seconda edizione (2013/2014) si è posta il principale obiettivo di sperimentare, all'interno dei casi che si sono candidati, le *Linee guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale*, così come previsto nella Delibera della Assemblea legislativa n° 117 del 18 giugno 2013: “*Indicazioni attuative del Piano sociale e sanitario regionale per il biennio 2013/2014. Programma annuale 2013*” e monitorarne la tenuta in particolare rispetto ai seguenti elementi di innovazione:

- ri-nomina dei tavoli di zona rispetto a problemi trasversali e non secondo una suddivisione per target di popolazione;
- identificazione e sperimentazione di pratiche partecipative che tendano ad allargare la base di coinvolgimento e condivisione delle azioni progettuali secondo un approccio di “partecipazione incrementale”;
- individuazione di figure dedicate alla facilitazione dei processi attivati.

Attualmente i casi in “sperimentazione” sono 23, afferiscono sia a territori provinciali che ad Unioni dei Comuni, Aziende Sanitarie, Comuni singoli e anche Quartieri e coprono quasi interamente il territorio regionale.

Anche nella seconda edizione sono stati coinvolti più di 60 professionisti con diversi ruoli nella programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria locale.

### Riquadro 8: i progetti in Regione



(fonte: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it>)

I casi ad oggi seguiti presentano diversi livelli di consolidamento. Tutte le sperimentazioni hanno innescato processi innovativi nelle forme di coinvolgimento dei cittadini nella programmazione, nella progettazione di servizi e nelle risposte a nuove e complesse forme di disagio.

Alcuni casi hanno rivisto la complessità del processo programmatico dei piani di zona per la salute e il benessere sociale, prevedendo il coinvolgimento della comunità nella definizione delle priorità di azione, rinominando i tavoli su problematiche trasversali (precarità lavorative, nuove vulnerabilità, rapporti intergenerazionali, forme dell'abitare ...) e/o ripensando il modello di governance locale.

Altri territori hanno lavorato in particolare prevedendo nuove modalità di aggancio della cittadinanza, interrogandosi sugli esclusi dai processi programmatici e su come arrivare a coinvolgere nuove fasce di popolazione lontane dai servizi e dalle forme di rappresentanza istituzionali del terzo settore. Si è proceduto ad esempio formando figure che fungano da ponte tra istituzioni e comunità locale (estetiste, tabaccai, vigili urbani etc..) che permettano di svolgere una funzione di antenna - sentinella in grado di intercettare segnali di fragilità/bisogno che non arrivano ai servizi direttamente.

In altre realtà i percorsi attivati hanno creato nuove tipologie di servizi o adattato servizi esistenti, per meglio aderire ai bisogni dei cittadini, prevedendo anche forme innovative di gestione tra istituzioni e cittadinanza (Scambioteca presso sportelli sociali co-gestiti dalla cittadinanza, Centro sanitario e socio aggregativo co-gestito con il volontariato ...)

Le due edizioni del Community Lab sono state inoltre accompagnate da un investimento nella formazione di figure dedicate alla facilitazione.

Per "facilitatori" si intende coloro che svolgono un ruolo di regia del processo e di cura delle interfacce con la comunità. Il percorso si rivolge ad una funzione di facilitazione che si gioca soprattutto a livello operativo, rispetto al progetto in corso. In questo senso è possibile indicare come facilitatori anche soggetti non direttamente appartenenti agli enti referenti di progetti, ma che fanno parte di altre realtà coinvolte nel processo, come per esempio il volontariato, la cooperazione sociale.

Da un lato il percorso è stato un ulteriore momento di supporto per i casi in sperimentazione, fornendo conoscenze e capacità relative alla metodologia e alle tecniche dei processi partecipativi e del loro monitoraggio; dall'altro, è un'occasione per approfondire e definire meglio quali figure, ruoli e competenze sono necessarie per facilitare i processi di programmazione locale partecipata.

Ad oggi sono stati formati più di 40 professionisti sull'intero territorio regionale.

Contestualmente nel corso del 2014 ha preso avvio un articolato percorso di valutazione conclusosi a Dicembre 2015 con l'evento "Community lab. Aggiungi un posto al tavolo" che ha mirato a

misurare gli esiti dei processi partecipativi che si sono sviluppano all'interno dei casi sperimentali del Community Lab, basato su un modello multi-disciplinare quali-quantitativo. Il processo ha portato alla verifica della qualità dell'implementazione delle Linee guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale.

## **6.4 Le linee guida**

### 6.4.1 Introduzione

Il rinnovamento delle forme di programmazione locale partecipata e, in particolare, dei Piani di zona a cui sono dedicate le Linee guida ha l'obiettivo di produrre risposte concrete ai cambiamenti che ogni giorno vengono vissuti all'interno dei servizi e nelle relazioni tra cittadini/utenti e istituzioni.

Il metodo con cui sono state prodotte le Linee guida del Community Lab consiste appunto in un'analisi partecipata di contesti locali e di concreti casi di conflitto sociale e/o di sofferenza sociale, in cui la risposta al problema è stata prodotta in modo partecipativo (coinvolgendo i cittadini e non solo i tecnici). In tal senso, il Community Lab è un metodo formativo che prevede la produzione di conoscenza attraverso l'azione con la comunità (come siamo davvero oggi, di cosa siamo capaci?), a partire dall'analisi di forme sperimentali del lavoro sociale che pure vi sono, e dall'attenzione forte alle dimensioni quotidiane del lavoro sociale (quali sono i luoghi, i processi, le modalità relazionali che producono agio negli operatori e allargano la partecipazione tra gli utenti?). Le Linee guida quindi non hanno avuto il merito solo di fornire indicazioni tecniche riguardanti i Piani di zona, ma di facilitare anche riflessioni e ripensamenti sul sistema di welfare e, in particolare, puntano a diversi obiettivi.

1. Realizzare un welfare partecipato, inteso sia nei termini più generali di nuove forme dell'attivazione di gruppi e reti sociali utile al benessere, sia nei termini più tecnici di forme organizzate dell'elaborazione politica (Piani di zona ecc.). L'attivazione delle risorse presenti nella comunità sfida la capacità istituzionale nel riagganciare soggetti e gruppi solitamente più distanti da una relazione diretta con le istituzioni, non chiedendo solo di "pensare" nei tavoli, ma anche di sperimentare le idee emerse. L'elaborazione partecipata sfida la capacità di costruire davvero un pensiero innovativo sulla comunità che metta a fuoco i mutamenti sociali più recenti [Linee guida Community lab]

Tanto per l'attivazione della cittadinanza e le forme di invito, quanto per la facilitazione dei processi di elaborazione collettiva, è centrale l'idea di un confronto differenziato nelle forme e specifico per

diversi tipi di “abitanza” e di abitanti. Alcuni di essi infatti sono più vicini (anche se conflittuali), altri più lontani dalle istituzioni locali ed è fondamentale tenere presente una nuova relazione tra abitanza (vivere in un determinato contesto) e cittadinanza (essere formalmente portatori di diritti e doveri di natura politica), oggi disgiunte. Si devono perciò utilizzare strumenti partecipativi diversi, ideare processi di partecipazione adatti ai diversi tipi di legame sociale e politico che i singoli e i gruppi instaurano con la comunità, attivare canali di scambio differenziati sui quali basare la partecipazione [Linee guida Community lab]. Si vuole quindi facilitare la sintesi delle istanze singole e perimetrarle tra loro (di gruppi invisibili gli uni agli altri), transitare le istanze dei singoli dall’“io” al “noi”, concretamente favorendo l’incontro e lo scambio tra gruppi sociali sconosciuti gli uni agli altri, favorendo la costruzione di contesti in cui sia possibile un’elaborazione collettiva dei disagi individuali, spesso ancora non consapevolmente formulati in forma di richieste o di problemi.

2. Favorire la diffusione di pratiche elaborative delle politiche sociali che vadano oltre i target più tradizionali (ad es. oltre il ragionare su anziani, disabili ecc.), ponendosi l’obiettivo di affrontare dimensioni nuove e trasversali del disagio sociale, che riguardano vaste fasce di età e gruppi sociali per elaborare politiche trasversali ai target e ai singoli servizi. Pensiamo - per fare qualche esempio emblematico - alle nuove precarietà lavorative, alle frammentazioni familiari, alle vulnerabilità psicofisiche nelle transizioni vissute in solitudine (la genitorialità o la vecchiaia), alla nuova connessione tra salute mentale e stress performativi, alla disattivazione crescente dei giovani.

Ciò infatti permetterebbe di scardinare la suddivisione tradizionale tra parti sempre più frammentate del servizio sociale e sanitario, ma anche tra le stesse parti del servizio sociale (“per i giovani”, “per gli adulti”, “per gli immigrati” e così via). In concreto, i contesti organizzativi e sociali nei quali muoviamo sono infatti ormai troppo frammentari, governati dalle divisioni e dalle “etichette” con cui abbiamo codificato le forme di disagio. La programmazione partecipata e le nuove elaborazioni dei problemi della comunità paiono un’occasione per ri-pensare “etichette trasversali” che coinvolgano i diversi sotto-insiemi dell’istituzione e che possano così introdurre nuove modalità di elaborazione istituzionale, in qualche modo post-burocratica (slegata dalla frammentazione degli uffici o incarichi esistenti, non impostata in base ad essi). L’accento sulla trasversalità dei problemi rispetto ai modi in cui si sono strutturate le pubbliche amministrazioni, infine, non riguarda solo le parti interne dei servizi sociali e sanitari. Pensiamo a forme di programmazione locale che - a partire dalle nuove problematiche affrontate - abbiano a cuore il coinvolgimento di coloro che si occupano di urbanistica e pianificazione locale, di ambiente, ecc. Chiaramente, condurre la programmazione partecipata sui cambiamenti della società contemporanea che sfidano trasversalmente i gruppi (non pensare più per target) significa innanzi tutto favorire un processo collettivo attraverso cui cittadini e gruppi sociali possano “dare nome” alle condizioni di fragilità diffusa e di precarietà che viviamo, spesso non metabolizzate (rinominare insieme i tavoli di zona

ad esempio), e possano ri-porle in termini di “oggetti” per le politiche sociali e sanitarie [Linee guida Community lab].

3. Favorire una trasformazione dei servizi perché sappiano “andare verso” i cittadini senza attenderli nelle loro stanze, in particolare, andare verso quelli che si sono allontanati dalle istituzioni, come ad esempio i “nuovi vulnerabili” - disabituati alla richiesta di aiuto - o gli “abitanti-non-cittadini” - coloro che vivono relazioni sociali intense senza interloquire con le istituzioni in modo agevole o paritario – come sono oggi i migranti, ma anche i giovani. Anziché attenderli allo sportello dei servizi quando il loro problema si è fatto insostenibile o cronicizzato, l’idea è di generare collettivamente nuove risorse per aumentare la consapevolezza e per far fronte a una alle fasi iniziali del disagio. Concentrarsi sui processi di produzione sociale della fragilità e del disagio prima che questi divengano condizioni croniche non è soltanto un approccio teorico orientato all’empowerment (non sostituirsi alla capacità di desiderare il proprio cambiamento, accettare le risorse anche di coloro che vivono difficoltà, ecc.), ma è anche un modo per fare fronte alla situazione di contrazione delle risorse materiali e finanziarie senza indebolire l’idea di welfare pubblico. Infine, le Linee guida insistono sull’idea di programmazione partecipata incrementale come “cura della partecipazione”, luogo della riflessione step by step su due livelli generali da sovrintendere: - riflessione step by step come cura dello scambio prodotto tra cittadini diversi e con le istituzioni, lettura dei diversi capitali di fiducia esistenti e indotti, del legame che quel gruppo o quei gruppi hanno con le istituzioni locali, scelta specifica delle modalità di confronto e cura della tenuta dei gruppi, ecc.;

- riflessione step by step come identificazione di nuovi oggetti di lavoro per le politiche sociali (de-burocratizzazione, de-tecnicizzazione, risposte alla precarizzazione e all’impoverimento, risposte alla disattivazione e alla depressione, ecc.), la cui ridefinizione collettiva diviene parte integrante della programmazione.

In tal senso, le forme di programmazione partecipata non sarebbero tanto da intendere come modelli fissi, quanto piuttosto come esercizi per sviluppare una creatività metodologica (una capacità di cambiare modalità di lavoro e coinvolgimento) necessaria per seguire step by step l’animazione del proprio contesto locale [Linee guida Community lab].

#### *6.4.2 La sperimentazione*

Dal primo percorso del Community Lab e dall’analisi dei primi casi sono emerse diverse tipologie o strategie di sperimentazione possibile. Esse non sono da intendere come forme esclusive di sperimentazione (nella realtà sono in continuità tra loro e sono mescolabili in molti modi), quanto

come modalità per nominare possibili strategie dell'innovazione istituzionale. Il Community Lab ha permesso di evidenziare, infatti, come per molti operatori dei servizi sociali e sanitari l'innovazione di cui parliamo si fa perseguibile se centrata sulla capacità di apertura delle istituzioni (andare verso, includere coloro che sono lontani dalla partecipazione ecc.), resa necessaria dall'aumento di distanza tra istituzioni e singoli cittadini; per molti altri operatori invece l'innovazione si fa possibile se centrata sulla maggiore capacità di condivisione delle scelte e delle priorità amministrative (co-presenza di politici, tecnici e cittadini), resa obbligatoria dalla natura dinamica della nostra società.

A partire da queste visioni condivise, sono stati proposti alcuni modi di intendere la transizione dei Piani di zona, non come "ricetta", ma come visioni da esplicitare per rendere più chiaro e condiviso l'indirizzo impresso dalla committenza verso una modalità guidata da una visione sperimentalista. Fondamentalmente sono stati individuati tre gruppi di casi [Linee guida Community lab]:

- Territori che hanno avviato la transizione fuori dai piani di zona, ma vedendo il cambiamento del documento come qualcosa a cui arrivare col tempo. Spesso in questo caso l'iniziativa partecipativa è partita da cittadini che in qualche modo hanno interloquuto con i servizi o da operatori particolarmente lungimiranti che hanno pensato di avviare piccolissime sperimentazioni da rendicontare poi nei tavoli del piano di zona e solo successivamente operare per il cambiamento dei documenti di programmazione.
- Territori che hanno avviato la transizione della programmazione locale verso l'attivazione di gruppi "laboratoriali". Questi hanno previsto un modello di transizione dagli attuali Piani di zona nel quale si mantengono alcuni tavoli tradizionali per target e si ridefiniscono, al fianco, alcuni tavoli più innovativi, trasversali come tematiche (dedicati a nuove forme del disagio emergente) e focalizzati sul coinvolgimento di gruppi solitamente distanti dalla partecipazione. Sia la scelta dei problemi emergenti (sia il "nome" dei tavoli quindi) che l'allargamento del processo a gruppi sociali differenziati e abitualmente distanti dalla partecipazione dovrebbero permettere alle amministrazioni di sviluppare nuove competenze interne sulla gestione dei processi partecipativi. In questa forma di transizione possiamo immaginare alcuni tavoli sperimentali che affiancano quelli tradizionalmente presenti o che li sostituiscono in parte. Possiamo immaginare gruppi informali sperimentali che si associano ai diversi tavoli tradizionali (che quindi rimangono) e ne intrecciano la vita e l'elaborazione, per raggiungere una massa critica in grado di aprire dei varchi nelle routine organizzative.
- I territori che hanno avviato una transizione della programmazione locale verso trasformazioni a tutto campo che comprende anche la verticalità dei processi. Questo approccio prevede un modello di condivisione più ampia e complessiva del compito istituzionale legato ai Piani di zona. Si pensa a una trasformazione complessiva dei vecchi tavoli, che cambierebbero nome e

composizione, centrandosi sull'analisi più complessiva delle priorità. In questi processi, diviene fondamentale la presenza sia del livello tecnico e che di quello politico insieme ai cittadini: i tavoli assumono una struttura verticale dei processi (prevedendo la presenza di cittadini, utenti, operatori, dirigenti e politici) per vedere come le opzioni e le informazioni tecniche possano essere collettivamente condivise e ri-orientate. Questa dimensione sperimentale insiste quindi sulla necessità di coltivare la compresenza dei diversi livelli in gioco nella democrazia (politici, dirigenti, operatori, esponenti del terzo settore, cittadini in generale) per operare uno sblocco dell'immaginario sulla comunità, sulla fine delle risorse, contro il primato di una tecnica economica elitaria.

Se le forme sperimentali precedenti insistono sull'idea di comporre la rappresentanza ai tavoli (persone al tavolo perché inviate da gruppi formali) e la rappresentatività sociale nei tavoli (persone che vivono in collettivi informali che condividono una data condizione di vita, ne parlano, si confrontano), è stato pensato, ma di fatto non realizzato, anche un livello di sperimentazione che prevedeva l'introduzione dell'idea di includere i singoli, potenzialmente tutti, grazie a nuovi strumenti tecnologici delle agorà virtuali.

Si prevedevano quindi processi sperimentali di programmazione partecipata non basati tanto sull'elaborazione partecipata "corpo a corpo" (persone presenti) quanto basati sull'uso più spinto di tecnologie web (persone connesse).

Operativamente, non si tratta di modelli operativi alternativi tra loro o opposti, quanto piuttosto integrabili. Inoltre, l'affiancamento o la fusione dei vecchi tavoli con i nuovi tavoli dei Piani di zona potrebbe avvenire in diversi modi: si può immaginare che laboratori locali sperimentali (nei termini di nuova attivazione e elaborazione) vengano gemellati ai tavoli tematici più tradizionali, che a loro volta ne deriverebbero una composizione modificabile in itinere, più fluida e allargata, "a porte girevoli"<sup>20</sup> (il confronto tra vecchi tavoli e gruppi sperimentali sarebbe al cuore della sperimentazione); si può pensare che gli stessi tavoli tematici tradizionali (alcuni o tutti) divengano i luoghi stessi della sperimentazione (siano gestiti nei modi sperimentali identificati).

Infine, pur nella differenza, è bene ricordare che tutti gli orientamenti sperimentali condividono alcuni elementi di cambiamento che sono stati approfonditi nelle linee-guida, tra cui [Linee guida Community lab]:

- cambiare nome ai tavoli (ovvero mettere al centro problemi nuovi, trasversali ai vecchi target);
- ripopolare i tavoli tradizionali con nuovi soggetti solitamente più distanti dalle istituzioni, non solo per impostare le nuove politiche, cioè per idearle, ma anche per avviare nuove azioni sperimentali, mostrando quale spazio c'è per fare insieme (avvicinare chi è lontano dalle

---

<sup>20</sup> il termine "a porte girevoli" è stato coniato dalla prof.ssa Vincenza Pellegrino dell'Università di Parma che ha lavorato attivamente all'interno dello staff del community lab e al quale la stessa scrivente si è rivolta più volte per delucidazioni e chiarimenti nel periodo di elaborazione della tesi dottorale

istituzioni e riattivarne le capacità);

- sperimentare nuove modalità relazionali grazie all'uso di diverse metodologie partecipative (curare diversamente l'incontro che avviene negli spazi istituzionali);
- co-decidere l'allocazione delle risorse rispetto a parti più o meno limitate e/o nuovi problemi (socializzare gli aspetti tecnici);
- “webbizzare” il confronto (rendere accessibili i tavoli) in maniera più o meno forte (allargare la comunità presente).

#### 6.4.3 L'oggetto di lavoro. Come “nominare” i tavoli nella prospettiva dello sperimentalismo?

L'idea è quella di passare dai target tradizionali (anziani, immigrati, disabili ...) a nuovi oggetti di lavoro (e quindi a nuove titolazioni dei tavoli) che aiutino le istituzioni ad andare oltre la frammentazione delle politiche sociali e sanitarie, e a coinvolgere diversi gruppi tra loro solitamente incompresi o invisibili. Possiamo segnalare concretamente che si tratta di perseguire sincronicamente un duplice livello di obiettivi: quello relativo all'oggetto di lavoro in senso stretto e quello afferente all'inclusione sociale di nuove aree di cittadini nell'elaborazione dell'oggetto di lavoro [Linee guida Community lab].

È importante rappresentarsi gli elementi che entrano in gioco per tentare nuovi nomi per i tavoli che permettano anche nuove dinamiche interne ai tavoli stessi, etichette che - andando al di là di quelle usuali oggi, per target - aiutino a cambiare il nostro modo di pensare e agire sulle forme del disagio sociale, a partire da problemi legati di per sé alla mobilitazione della comunità

Si è parlato più volte di vulnerabilità condivise dai ceti sociali, come la precarietà lavorativa dilagante e conseguente al cambiamento strutturale del capitalismo occidentale, il sovraccarico femminile o l'isolamento crescente (la contrazione delle pratiche sociali di mutuo aiuto tra sconosciuti e l'atrofia del mutuo aiuto tra prossimi).

Alcuni esempi più concreti emersi dal percorso del Community Lab sono [Linee guida Community lab]:

- precarietà lavorativa e nuova vulnerabilità: quali politiche locali?
- disattivazione giovani ed “esodo dalla cittadinanza”: quali politiche locali?
- sovraccarico familiare: nuovi processi di violenza familiare: quali politiche locali?
- patologizzazione del disagio infantile (le certificazioni neuropsichiatriche e i bimbi migranti) e della tristezza (nuove depressioni): quali politiche locali?
- accompagnamento alla non autosufficienza diffusa, intesa come esperienza comune in fasi biografiche di crescente isolamento, che divengono maggioritarie e trasversali per anziani,

disabili, precari, neogenitori: quali politiche locali?

- riduzione dell'istituzionalizzazione crescente del disagio (ospedalizzazione degli anziani, residenzialità di lungo corso per coloro che vivono un disagio psichico, ecc.): quali politiche locali?
- riflessione sulla relazione tra risorse economiche e ridefinizione delle priorità, per socializzare in modo attento e curato il cambiamento delle risorse economiche del welfare e per socializzare nuovi indirizzi legati a questo diminuire delle risorse: quali politiche locali?

Per dare nomi nuovi ai tavoli si è pensato di attivare processi di riflessione proprio su questo costruendo setting per l'individuazione dell'oggetto di lavoro.

Questo lavoro è considerabile come una strategia per rompere gli steccati tra diversi segmenti e uffici del servizio sociale e sanitario e, più in generale, delle pubbliche amministrazioni, e generare una programmazione locale davvero nuova.

Il cambiamento è legato alla capacità di allestire contesti in grado di ri-orientare l'immaginario delle persone.

Operazione realizzabile soltanto a partire dal fronteggiamento di problemi quotidiani intorno ai quali è possibile aprire spazi di riflessione nel normale svolgersi delle esistenze che le persone conducono e dei problemi che le attraversano.

Alcuni esempi concreti emersi dal percorso del Community Lab sono [Linee guida Community lab]:

- fare ricognizione con strumenti nuovi, ovvero compiere ricognizioni dei contesti in cui si intende intervenire;
- allestire contesti conviviali come opportunità per agganciare i cittadini in esodo dalla cittadinanza;
- ascoltare in contesti informali fuori dai set professionali, il cortile della scuola oppure la festa di quartiere;
- condurre gruppi di progettazione e riflessione "anomali" in cui la capacità di assumersi il rischio di proporre ipotesi deve accompagnarsi con l'accettazione di una loro riformulazione alla luce delle osservazioni dei partecipanti.

Rispetto alla territorializzazione dell'oggetto di lavoro, questo significa collocare l'oggetto di lavoro in un territorio distrettuale, il quartiere o in un luogo (condominio, scuola, strada, ecc.) comunque in una unità ecologica e non amministrativa. In questo caso sono da considerare tavoli anche altri luoghi che già si connotano come spazi pubblici di prossimità, dove può essere trasferito il momento di scambio sull'oggetto di lavoro.

#### 6.4.4 . La cura dei processi: come “lavorano” i tavoli?

Rispetto alla conduzione dei tavoli dei Piani di zona, l'idea è quella di passare dalla metafora del tavolo di lavoro - inteso come stanza chiusa intorno a un gruppo (messo al tavolo appunto) - alla metafora dei processi mobili di scambio tra diversi gruppi di cittadini: di utilizzare cioè modalità che possano situare il gruppo di lavoro in luoghi diversi (girando per la società) e soprattutto con diverse strategie di scambio relazionale (non restare seduti a un tavolo, ma alzarsi, circolare, muovere le braccia, scrivere, realizzare opere teatrali e quanto altro possa essere utile e fantasioso per realizzare la sinergia necessaria a produrre il nuovo processo). Per passare da una prassi di incontro tra persone designate e messe intorno a un tavolo all'idea di processi aperti di scambio con soggetti e forme che cambiano in itinere (tavoli itineranti, appunto, e a porte girevoli) è stato utile definire alcuni passaggi metodologici da seguire, non necessariamente intesi come fasi temporali obbligatorie o in successione fisse, quanto piuttosto come elementi del processo a cui fare attenzione e da governare [Linee guida Community lab].

- Allestire bene una cabina di regia del processo: in concreto, i percorsi di programmazione locale sperimentale prevedono l'attivazione e la cura di gruppi e/o individui con cui non è semplice interagire, in forme variabili (momenti per piccoli o grandi gruppi; forme dell'elaborazione razionale o emotiva, ecc.). Si vuole inoltre che tali gruppi possano “gemmare” cioè distaccarsi dal tavolo di zona per sperimentare azioni concrete, di animazione sociale, di mutuo aiuto, di documentazione, ecc. In tal senso, è possibile pensare ad una cabina di regia che possa pensare al processo step by step, coinvolgendo i cittadini in modi e momenti diversi e fare sintesi, oltre ad attivare le iniziative e monitorarle;
- Mappare bene i gruppi e le risorse locali coinvolgibili: in questo caso è prevista una parte legata alla capacità di pensare la realtà circostante (chi la abita?) per poterla invitare. Chi è coinvolto in questo problema affrontato dal tavolo? Come nominarlo? Queste pratiche sono a integrazione del lavoro più tradizionale di “profilo di comunità”<sup>21</sup> e mirate soprattutto a rigenerare, intorno al tavolo, il confronto tra gruppi ed esperienze diverse interessati dal problema. In tal senso

---

<sup>21</sup> Il profilo di comunità costituisce una lettura ragionata e partecipata dei bisogni di salute e di benessere della popolazione e, come tale è uno strumento di supporto nella individuazione delle criticità e delle priorità da considerare all'interno della programmazione e delle politiche territoriali sociali, socio-sanitarie e sanitarie. È pertanto uno strumento essenziale per mettere in evidenza le peculiarità di un territorio, dal punto di vista sia del volto che tale territorio mostra nel complesso (in riferimento alla struttura demografica, alla salute della popolazione, agli stili di vita, alla condizione socio-economica, all'assetto del mercato del lavoro e della struttura produttiva, ai rapporti di genere), sia delle problematiche da affrontare e, infine, delle risorse disponibili e/o attivabili. Il profilo di comunità quindi aumenta la conoscenza della comunità locale dei propri bisogni, ma anche delle proprie risorse, in quanto soggetto portatore di bisogni ma anche di soluzioni. Il profilo di comunità non contiene scelte di programmazione, ma a partire dall'analisi di dati quantitativi e qualitativi mira a identificare i punti rilevanti che la programmazione sociale e socio-sanitaria deve affrontare, i bisogni e le tendenze dello sviluppo demografico, sociale, economico, ambientale etc. di un dato territorio [http://sociale.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/piano-sociale-e-sanitario/il-profilo-di-comunita]

possono aiutare la letteratura e gli esempi sulla cartografia sociale partecipata, come pratica di ridefinizione collettiva di un problema e di coloro che ne sono toccati con l'obiettivo di allargare il coinvolgimento e di facilitare l'incontro tra diversi.

Definire bene i livelli di partecipazione: la partecipazione dei cittadini può essere pensata in diversi modi: che siano essi definiti in base agli obiettivi del percorso o in base alle modalità di gestione dei gruppi, sono tutti legittimi, ma devono essere prima immaginati, poi decisi e posti con chiarezza ai cittadini nel corso di un processo, non mistificati o scambiati continuamente in itinere senza averne consapevolezza o senza che i partecipanti possano stabilire il nesso tra partecipazione e decisione, qualunque sia tale nesso<sup>22</sup>. Infine, il patto di partecipazione deve essere chiaro rispetto a tale nesso. Per quanto riguarda la sperimentazione dei Piani di zona, sono definibili propriamente come tavoli sperimentali quelli afferenti ai contesti della co-progettazione e della co-decisione, seguendo Arnstein [Arnstein 1969]:

- definire bene gli invitati: a partire dal livello di partecipazione che istruisce il processo, ci sono diverse dimensioni a cui pensare per decidere gli invitati al processo<sup>23</sup>;
- orizzontalità/verticalità: per verticalità si intende la necessità di avere in co-presenza nel processo di elaborazione diversi livelli gerarchici interni alle istituzioni, elemento fondamentale soprattutto nell'ascolto attivo delle esperienze, nella co-progettazione dei futuri e in tutti i processi di co-decisione anche su argomenti limitati. Ogni qualvolta i tavoli tentano di produrre soluzioni su forme del disagio impensate (ascolto attivo) o rispetto a conflitti già esistenti e quindi delicati, la verticalità deve essere particolarmente curata e si deve prevedere la presenza di: cittadini, utenti, operatori, dirigenti, tecnici, amministratori e politici. Per orizzontalità dei tavoli si intende invece la capacità di invitare soggetti e gruppi coinvolti dal problema ma estranei o distanti tra loro tanto in senso socio-economico che culturale. L'orizzontalità è fondamentale sia nei tavoli sulle nuove priorità della comunità, sia nei tavoli sulle dimensioni trasversali della fragilità, nonché nell'ambito di conflitti sociali già evidenti. Per raggiungere un buon livello di orizzontalità i tavoli devono allargarsi a soggetti non presenti nei Piani di zona: oltre a cittadini e utenti singoli e cittadini organizzati in associazioni, terzo settore e volontariato, anche a corpi intermedi di diversa natura (associazioni professionali, commerciali, bancarie ecc.), alle realtà educative, ecc;
- grado di prossimità con le istituzioni: un altro modo per pensare alla composizione dei tavoli è curare la presenza dei soggetti in base al loro capitale di fiducia nelle istituzioni e in base alla loro forza nel parlare con loro, poiché è questo che orienta la partecipazione ben più dell'oggetto o del problema su cui si parla. In concreto, bisogna pensare il processo di invito e le

---

<sup>22</sup> CFR. Arnstein, Sclavi nei capitoli precedenti.

<sup>23</sup> Anche in questo caso si rimanda al capitolo precedente inerente la partecipazione.

modalità di incontro con coloro che non hanno facilità nello scambio con le istituzioni. Vi sono infatti cittadini (associazioni tradizionali, cittadini con molti contatti, cittadini esperti tecnicamente delle tematiche) che potremmo chiamare “dentro-dentro alle istituzioni”<sup>24</sup>; vi sono invece cittadini singoli o gruppi più lontani, a volte in contrapposizione, a volte senza capacità di esprimere le proprie posizioni. Pensiamo ai gruppi migranti, ai giovani, a chi non ha mai avuto contatti con le amministrazioni. Li possiamo definire come cittadini “dentro-fuori alle istituzioni” quando consumano molti servizi, ma non si sentono a casa loro lì dentro e hanno poco potere negoziale, come i migranti. Infine, ci sono i cittadini che definiamo “fuori-fuori dalle istituzioni” se non le hanno mai frequentate né le conoscono o le pensano, come per quasi tutti coloro che hanno meno di 30 anni. Questo sistema di lettura del capitale di fiducia nelle istituzioni di coloro che inviteremo e della loro capacità di configgere con esse in modo positivo è importantissimo. Un processo di programmazione partecipata senza cittadini lontani o critici o solitamente “muti” dinnanzi le istituzioni resta un’operazione elitaria e poco comunitaria. E tuttavia, la loro reale attivazione davanti ai problemi implica particolari strategie di invito e strumenti partecipativi appropriati;

- invitare bene: un elemento particolarmente importante riguarda la creatività in materia di comunicazione sociale, vale a dire l’innovazione rispetto ai dispositivi di chiamata. La capacità istituzionale di “allargare il giro” e di coinvolgere anche coloro che sono lontani o che non si credono in grado di co-progettare è una capacità sulla quale lavorare. La necessità è quella di agganciare anche chi non si rivolge ai servizi o alle istituzioni e di “bussare dove non si è mai bussato”. Oggi esistono molte dimensioni tecniche dell’invito allargato, tra cui:
  - strumenti web;
  - flash mob;
  - sistemi di contatto non tradizionali (porta a porta, “passaparola allestito” tramite figure di riferimento del paese o del quartiere più che la e-mail o la lettera, ecc.;
  - “camminata di quartiere” come strategia di ascolto-e-invito;
  - altre forme di outreach (andare fuori dalle istituzioni per comprendere), ecc.
- facilitare lo scambio tra i cittadini diversi all’interno di istituzioni comuni: gli strumenti partecipativi e la loro composizione creativa: precedentemente si è parlato di una composizione creativa (emancipata dai “ricettari”) e ponderata delle diverse forme e tecniche del dibattito collettivo, in modo da aiutare davvero i gruppi composti da cittadini e operatori e politici a fare un salto elaborativo, appropriato al tema e alle diversità presenti, e a produrre lo scatto di visione utile al processo di programmazione. L’idea appunto è di non fidelizzarsi a uno strumento o a un altro (pensiamo alla moda per i focus group o gli OST come fossero risolutivi

---

<sup>24</sup> Anche questo è un termini coniato dalla prof..ssa Pellegrino.

del vuoto di visione politica), ma di considerarli come attrezzi utili da comporre tra loro in un iter che produca “salti” di pensiero. La capacità metodologica quindi sta nella scelta degli abbinamenti, nella composizione di un iter, appunto, e nella sua adeguatezza agli interlocutori.

Le modalità di conduzione dei diversi incontri o passaggi di un processo partecipativo vanno pensate quindi a seconda dell’abitudine dei soggetti coinvolti di rivolgersi alle istituzioni e di partecipare, e in funzione del tema. A seconda dei temi e dei soggetti, sono state evidenziate diverse soluzioni metodologiche o diversi procedimenti di elaborazione comune [Linee guida Community lab].

- soluzioni metodologiche “calde”, intese come procedimenti partecipativi coinvolgenti emotivamente, adatte a chi deve elaborare su un problema e/o una condizione impensata. Sono modalità che mirano maggiormente al senso di autoconsapevolezza (comprendere la propria collocazione rispetto al problema) e di ascolto attivante (dare spessore alla condizione o posizione altrui). Un processo partecipativo affidato a tecniche di elaborazione centrate sulle emozioni (basate sull’intelligenza emotiva di gruppo, sulla capacità di ascolto profondo, di risonanza, di ripensamento radicale delle proprie cornici di senso prima di entrare nell’argomentazione conflittuale). Tali metodologie sono adatte quando la variabilità sociale e culturale interna al processo è tanta, sia in senso verticale che orizzontale (si veda prima) e quando il tema presenta discontinuità forti di esperienza (salute mentale e violenza sono buoni esempi). Sono modalità di confronto adatte poi a gruppi di persone solitamente “fuori-dentro” alle istituzioni vale a dire solitamente consumatori di aiuto senza possibilità di negoziare il proprio punto di vista o desiderio (pensiamo ai migranti davanti ai servizi ad esempio), o adatte ai soggetti “fuori-fuori” dalle istituzioni di cui abbiamo già parlato. In questa serie di tecniche partecipative abbiamo fatto riferimento in particolare a: sociodrammi; forme del teatro sociale dell’Oppresso, Playback theatre; laboratori narrativi e forme della narrazione;
- soluzioni metodologiche “fredde”, intese come procedimenti di mediazione creativa tra saperi (incontro tra stakeholder, tra conoscenze tecniche diverse). Si tratta di forme dello scambio e del confronto più vicine all’idea di gestione creativa del conflitto e maggiormente adatte quando ci sono persone coinvolte e in qualche modo esperte di quel tema (sia per esperienza diretta che per competenza tecnica), ma con punti di vista diversi e/o potenzialmente conflittuali. Abbiamo chiamato soluzioni metodologiche fredde quei passaggi del processo partecipativo che insistono maggiormente sulle capacità progettuali consolidate precedentemente dai singoli o dai gruppi, quando vi siano forme di conoscenza diffusa rispetto ai problemi e tentativi di ri-proporre nuove e impensate soluzioni. In queste pratiche di pensiero collettivo possiamo mettere ad. es. Citizen assembly, Open space

technology; Focus group, World caffè . Esse sono molto adatte con i cittadini “dentro-dentro” le istituzioni o in quei contesti tematici dove si affrontano conflitti esistenti e di lunga data, ecc;

- soluzioni metodologiche “tiepide”: sono quei metodi che - dividendo lo stesso incontro in diverse fasi - contemplano passaggi più evocativi ed emotivi e passaggi di sintesi razionale e progettuale, quali ad esempio il Future Lab.

#### *6.4.5 La manutenzione del processo curare i tavoli e i gruppi attivati*

Le competenze di manutenzione dei gruppi sono in questo caso fondamentali. Si tratta di gestire la partecipazione. Come abbiamo già detto, servono gruppi di lavoro o tavoli il più possibile “verticali” (dagli assessori ai cittadini passando per gli operatori sociali pubblici e privati, le associazioni, ecc.) e a “porte girevoli” (cioè a composizione variabile a seconda dei nuovi soggetti che il percorso partecipativo aggancerà e di quelli che perderà per strada). In tal senso, l’organizzazione va continuamente curata, quindi, in contesti cangianti in cui un gruppo più ristretto si connette a momenti di partecipazione larga (gruppi più grandi), cercando continui agganci e forme della partecipazione per allargare il giro (laboratori partecipati condotti con i diversi strumenti della partecipazione, ma anche una cena in quartiere, una festa di condominio, ecc.), dove la gente entra pensando di essere la società civile che si incontra, poi piano piano diventa movimento accompagnato da una regia istituzionale discreta e dove la polarizzazione fra movimento e istituzione può trovare diverse forme di composizione. È molto importante la capacità interna, da parte di chi ha la responsabilità di gestire questi set, di riformulare continuamente l’organizzazione temporanea che gestisce questa tenuta di gruppi più piccoli all’interno di un processo che vuole invece contattare movimenti più larghi.

Al fine di realizzare ciò occorre tenere presente alcune dimensioni fondamentali [Linee guida Community lab]:

- compiere ricognizioni continue dei contesti in cui si intende intervenire, utilizzando strumenti come le mappe topografiche (incrociate con dati anagrafici e interviste qualitative);
- allestire contesti conviviali come opportunità per agganciare chi si vergogna nel mostrare le proprie difficoltà, articolando le consuete opportunità di assembramento casuale che la vita sociale ci propone e creare contesti informali in cui ascoltarsi sia agevole e piacevole;
- saper condurre anche gruppi molto numerosi (oltre ai gruppi piccoli e medi che caratterizzano questo tipo di laboratori e che evidentemente sono adatti alle cabine di regia).

Vi sono poi azioni di accompagnamento al processo che risultano fondamentali.

- In primis il monitoraggio. È fondamentale saper legittimare e formulare domande in grado di riorientare in itinere i processi partecipativi.
  - Chi è ancora assente dal processo e da invitare nello step successivo?
  - Come sorvegliare alla differenziazione interna? C'è troppa similitudine e facilità di accordo (non gruppi composti solo da prossimi, ma serve la capacità di cercare la conflittualità come espressione della comunità)?
  - Quanto stanno crescendo le competenze interne all'istituzione sui processi partecipativi?
  - Quanto coinvolgimento interno - di diversi livelli gerarchici - si sta compiendo?
  - Come stiamo facendo “nuove alleanze inedite” con l'esterno? (commercianti, imprenditori, insegnanti, ecc.)
- La formazione utile ai gruppi. In base ai diversi tipi di soggetti e di fiducia nei confronti delle istituzioni, è importante l'autoformazione sulle prassi innovative riguardanti l'oggetto di lavoro, poiché essa “sblocca” i potenziali di proposta e di innovatività:
  - passaggi di formazione congiunta cittadini-operatori sulle tematiche trasversali e sulle problematiche innovative, in particolare per i processi di partecipazione dove sono protagonisti soggetti “dentro-dentro” le istituzioni, e sui conflitti in campo;
  - percorsi di conoscenza su nuove e diverse possibilità operative (l'uso delle “buone prassi” esistenti nel mondo come tecnica per motivare i gruppi e rinforzare la loro capacità ideativa e creativa);
  - percorsi di formazione sui servizi sociali (storia, orientamento, mappatura delle istituzioni) per condividere le soluzioni a partire da funzioni già esistenti spesso non conosciute.
- non solo “pensare” insieme, ma “fare” insieme. Per i processi riguardanti problemi trasversali non ancora “nominati” in chiave politica e non affrontati dalle politiche tradizionali e per i processi in cui vi è coinvolgimento forte di cittadini lontani dalle istituzioni, si dovrebbe porre attenzione ad attività concrete di tipo sperimentale (azioni di gruppo vere e proprie da inserire nell'iter di progettazione). Provare insieme ciò che si propone come “buona politica per la comunità”, darsi obiettivi concreti e pratici (scambiarsi cose, fare passeggiare nel quartiere, lavorare direttamente sulla produzione di risposte rispetto a oggetti circoscritti, chiari, non stigmatizzanti) è un modo di mantenere questi gruppi e di metterne alla prova la generatività rispetto al problema trattato;
- la visibilizzazione del percorso. È importante progettare e allestire occasioni di visibilizzazione periodica dei prodotti partecipativi realizzati. I percorsi partecipati sono un prodotto innovativo e spesso navigano controcorrente; è costante il rischio della loro riduzione all'irrelevanza. Consentire ai diversi attori che popolano la scena in cui si svolgono questi percorsi di apprezzarne gli esiti (attraverso varie tipologie di prodotti: video, convegno, ...) non è un

semplice espediente tattico, ma un elemento essenziale per radicare la percezione dell'utilità di queste iniziative nella cultura di un territorio.

## **6.5 Le figure della facilitazione**

All'interno di una committenza chiara e condivisa, potrebbero e dovrebbero svolgere un ruolo di facilitazione non soltanto le strutture operative già preposte alla programmazione partecipata (all'interno degli enti locali quali gli Uffici di piano e gli Uffici di supporto ad esempio), ma anche le altre istituzioni coinvolte nei Piani di zona ai diversi livelli di committenza.

In tal senso, le figure di facilitazione identificate a livello locale e inserite nei tavoli di lavoro regionali (pensiamo al Community Lab) hanno lavorato e lavorano per incrementare e diffondere le competenze trasversali necessarie alla conduzione dei processi step by step.

Le linee guida insistono sull'idea di programmazione partecipata come "cura della partecipazione". Questo presuppone l'esistenza di una funzione di facilitazione come dispositivo organizzativo fondamentale per uno scambio creativo tra i cittadini e le istituzioni.

Non si tratta di creare ruoli o figure aggiuntive, quanto piuttosto di richiamare una forte e necessaria funzione di regia del processo e di cura delle interfacce con la comunità che si incardini in ruoli e strutture organizzative già presenti.

La funzione di facilitazione fa riferimento a un insieme di competenze e capacità trasversali, interne alle istituzioni e centrate sul [Linee guida Community lab]:

- mappare le risorse relazionali e i gruppi;
- andare verso la comunità: agganciare, attivare;
- connettere tra loro gruppi distanti socialmente e culturalmente;
- condurre i gruppi di diversa taglia con diverse modalità;
- documentare quanto si fa;
- valutare in itinere e alla fine.

## **6.6 Il "community lab" in sintesi**

Come già accennato nella parte introduttiva, il Community Lab è un metodo di lavoro basato sull'analisi consolidata di case studies sulla programmazione partecipata finalizzato a comprendere meglio le comunità di oggi e le possibili forme di evoluzione in materia di welfare locale grazie all'apporto dei cittadini. Tale tecnica di formazione-azione è appunto centrata sull'idea di

“sperimentalismo” (per citare Charles Sabel), come più volte citato, vale a dire sulla consapevolezza che nella fase storica in cui viviamo sia necessario innovare le istituzioni a partire da sperimentazioni consapevoli, monitorate, accompagnate. Mettere al centro le sperimentazioni e farne un sistema di apprendimento collettivo significa rendere più dinamiche le Istituzioni e più adatte a cogliere le specificità delle proprie comunità locali (aprirle ai contesti circostanti). In tal senso, gli operatori e i cittadini devono condividere forme sperimentali di welfare partecipato, di gestione dei conflitti sociali e delle diversità, e insieme trarne indicazioni teoriche sulla società cui appartengono e indicazioni pratiche sulla coordinazione possibile rispetto ai problemi identificati. Il gruppo di lavoro del Community Lab (composto dai vari facilitatori dei territori sperimentali della Regione Emilia Romagna.) è stato formato affinché le sperimentazioni rispettassero le proposte di innovazione presentate nei paragrafi precedenti (tavoli che vanno “oltre” i target, metodologie composite di processi caldi e freddi, attivazione di gruppi distanti dalle istituzioni, manutenzione dei gruppi e sostegno alle azioni dirette, ecc.). Nel dettaglio è bene sottolineare gli aspetti di maggiore interesse per rientrare in questo percorso [Linee guida Community lab] (questo schema ci sarà utile anche nel capitolo successivo dedicato alla valutazione dettagliata dei casi):

- sperimentazioni di programmazione partecipata centrata su problematiche di lavoro nuove, trasversali rispetto ai vecchi target;
- processi a porte girevoli e multi metodo (cura delle modalità di scambio);
- attivazione e cura di gruppi perché possano divenire a loro volta sperimentatori delle idee prodotte nei tavoli (attivazione);
- creazione di competenze di facilitazione interne ai sistemi locali e durature.

Infine, anche altre forme di programmazione partecipata locale e di lavoro sociale che rispettino questo medesimo approccio bottom up (imparare dai racconti sulla vita quotidiana delle istituzioni e da concreti casi in corso) possono rientrare nella sperimentazione metodologica più largamente targata Community Lab

## 7. LA VALUTAZIONE DEI CASI DEL COMMUNITY LAB

### 7.1 Introduzione

In un mondo dove dominano gli approcci di tipo “cost-effectiveness” e “target oriented”, ovvero dove comandano i costi e l’obiettivo, i progettisti e gestori considerano la Valutazione della partecipazione ai programmi di salute come un “dragone mitologico” [Draper, Hewitt, Rifkin 2010].

Il tema della partecipazione della comunità è tanto desiderabile quanto sfuggente.

Ci sono ormai diversi decenni di storia della partecipazione della Comunità a progetti sulla Salute, soprattutto quella Primaria (PHC – Primary Health Care), che vanno dagli USA all’Australia, Nuova Zelanda, UK, tutti paesi ad alta redditività, ma si contano anche esperienze in contesti meno abbienti. Mentre ci sono ovviamente alcune differenze di obiettivi, d’approccio e attuazione in questi contesti, ciò che viene condiviso è l’ipotesi che il coinvolgimento delle comunità aumenti l’efficienza del servizio e favorisca l’adozione di interventi sanitari per affrontare le disuguaglianze.

Tuttavia non c’è evidenza di una relazione diretta tra la partecipazione della comunità e gli esiti positivi sulla salute. Una delle ragioni principali è la molteplicità di definizioni di partecipazione della comunità. Come fa notare Popay (2006), questa mancanza di una definizione di partecipazione della comunità, in combinazione con la relativa mancanza di un’analisi dei processi di partecipazione, rende difficile trarre conclusioni circa il suo ruolo nel raggiungere e mantenere risultati nell’ambito della Salute.

Così la sfida rimane come sviluppare uno strumento analitico semplice, valido per descrivere la partecipazione della comunità al fine di valutare la sua relazione con i miglioramenti del Servizio e gli altri risultati del programma, e un altro ugualmente utile per i pianificatori e manager sul campo. Per soddisfare queste esigenze, occorre considerare [Draper, Hewitt, Rifkin 2010]:

- come definire la partecipazione della comunità in modo da applicare il significato in contesti diversi
- come incorporare questa definizione in un quadro di valutazione al fine di mettere in relazione il processo di partecipazione ai risultati definiti e ad altri effetti sull’impostazioni del programma sulla Salute.

Si comincia qui a discutere alcune delle sfide e delle difficoltà incontrate nel definire e valutare la partecipazione della comunità, per concludere poi esaminando il valore potenziale dell’inclusione della partecipazione della comunità nei programmi di salute.

Ci sono stati molti tentativi di definire la partecipazione della comunità, ma una definizione standard non è ancora stata data ed è oggetto di contenzioso. C’è un enorme letteratura sulla

partecipazione della comunità che interessa vari soggetti e discipline, dalla salute e la fornitura di altri servizi pubblici fino alla valutazione del rischio ambientale e allo sviluppo agricolo.

All'interno di questo grande argomento vi è una profusione di definizioni di partecipazione comunitaria .

All'interno del campo della salute Morgan (2001) ha individuato due prospettive dominanti: il modello utilitaristico e quello responsabilizzante. Entrambi i modelli hanno attirato commenti critici. Alla fine del 1990 c'erano molte critiche sullo sviluppo partecipativo, in gran parte concentrate sui modelli più funzionali della partecipazione, in particolare per quanto attuato da agenzie come la Banca mondiale, sostenendo che la partecipazione era stata cooptata come una soluzione tecnocratica ad un problema politico (vedi ad esempio Cooke e Kothari, 2001). Un'altra linea di pensiero sosteneva che il fallimento dei programmi di partecipazione della comunità è stato dovuto in parte alle aspettative irrealistiche, derivanti dalla concezione utilitarista della partecipazione che riteneva sufficiente un intervento piuttosto che un processo sociale per affrontare i problemi di salute creati dalla povertà e dalle disuguaglianze (Rifkin, 1996).

D'altra parte, anche il modello della partecipazione responsabilizzante si è dimostrato di difficile attuazione (Michener, 1998). Questo modello è stato criticato a causa delle ipotesi poco realistiche sull'abilità dei poveri e degli emarginati di partecipare (Brett, 2003) ignorando le realtà sociali e politiche più ampie (Carpenter, 2007).

In questi dibattiti il problema di definire la natura e lo scopo della partecipazione della comunità è implicito. La causa principale sono i differenti valori ideologici e politici, ma anche i differenti concetti di cittadinanza. Per esempio, lo scopo e il valore della partecipazione della comunità a programmi sanitari come interventi per efficientare dell'erogazione dei servizi, migliorando l'assorbimento degli interventi, dovrebbe essere collegato a temi più ampi come l'equità, le disuguaglianze, la governance della cittadinanza [Cornwall & Gaventa 2001; Rifkin 2003; Sen 1999].

Una fonte di tensione è la questione del potere e in particolare fino a che punto questo dovrebbe essere devoluto ai membri della comunità [Morgan, 2001; Nelson & Wright, 1995].

Negli Stati Uniti esistono strumenti utilizzati dagli operatori di sanità pubblica in materia di salute locale basati sulla pratica. In molte di queste tipologie i livelli "inferiori" di partecipazione sono stati a volte descritti come mobilitazione della comunità, ovvero "convincere la gente a fare quello di cui hanno bisogno i professionisti" [Rifkin, 1985].

Il modello di partecipazione di Morgan, basato sulla responsabilizzazione e fondato su nozioni idealistiche di democrazia, è stato criticato da parte di altri [Bishop & Davis, 2002], che hanno sviluppato le classificazioni con un approccio più tecnocratico o utilitaristico.

In relazione alla valutazione della partecipazione della comunità un problema che emerge

chiaramente è la necessità di una partecipazione più flessibile e inclusiva, utile per descrivere i diversi modi in cui le comunità possono essere coinvolte nei programmi sulla Salute [Mahoney et al . , 2007] .

L'esperienza del passato ha dimostrato la difficoltà di dare una definizione unitaria o monodimensionale a causa delle tante forme che la partecipazione può assumere.

Una ragione è che tendono a concentrarsi su caratteristiche complessive o caratteristiche singole, ad esempio se si tratta di ruolo attivo o passivo, di collaborazione o di trasformazione e così via [Oakley, 1991]. Qualsiasi definizione o tipologia di partecipazione oggi si connette con l'empowerment, un termine che è spesso usato come sinonimo di partecipazione della comunità [Rifkin et al., 2000] . Sono diversi i fattori (sociali, economici e fattori contestuali) che influenzano il processo di partecipazione e ognuno di questi è un fattore che ne permette la misurazione e la valutazione. Di seguito sarà possibile mettere in evidenza le scelte effettuate e gli strumenti utilizzati dallo staff del community lab per valutare le linee guida.

## **7.2 Il sistema di valutazione del Community lab**

Il complesso sistema di valutazione è stato articolato su un modello multi-disciplinare quali-quantitativo. La valutazione si è concentrata sulla ricostruzione di quello che è successo a livello locale con l'intento, da una parte, di misurare gli esiti dei processi partecipativi sviluppatasi all'interno dei casi sperimentali e, dall'altra, di verificare la qualità dell'implementazione delle Linee guida, andando a vedere come il metodo "Community Lab" ha funzionato, come è stato applicato e quali risultati o esiti ha prodotto. La valutazione ovviamente non ha rappresentato, e non rappresenta, un momento in cui dare giudizi di valore o sulla qualità di quanto è stato realizzato facendo una classifica dei casi migliori, ma ha assunto il significato di comprendere gli esiti di un lavoro insieme ai protagonisti che lo hanno operativamente pensato e realizzato all'interno dei contesti locali. Tale fase è infatti stata finalizzata alla redazione di una nuova versione delle Linee guida, aggiornata e integrata alla luce del lavoro di valutazione svolto.

Secondo la scrivente, la valutazione della programmazione sociale e socio-sanitaria locale partecipata può essere suddivisa in quattro aree:

- Monitoraggio dei casi per conoscere le sperimentazioni nella loro evoluzione e verificarne la rispondenza o la prossimità alle Linee guida. In questo ambito sono diverse le aree da indagare: i soggetti attivatori del percorso e la loro area di appartenenza (sociale, sanitaria, ...), posizione organizzativa (apicali, quadri, ...) e tipo di professionalità (psicologi, assistenti sociali,...); i motivi che spingono l'organizzazione e le persone a muoversi verso l'innovazione; le

caratteristiche del contesto sia di tipo storico-geografico-antropologico, sia di tipo organizzativo; gli obiettivi posti all'inizio e la loro trasformazione in itinere; le principali criticità e le risorse presenti; l'oggetto di lavoro scelto, la sua coerenza o meno con gli obiettivi e le sue trasformazioni in itinere; la capacità di transitare dai target ai problemi.

- Comprendere come sono stati realizzati i processi partecipativi nelle singole sperimentazioni. Qui ciò su cui la valutazione si vuole focalizzare riguarda: la metodologia partecipativa adottata, le tecniche di coinvolgimento utilizzate e il livello di consapevolezza sul lavoro e sulle competenze che comportano; i dispositivi di governance e le loro caratteristiche, cioè l'organizzazione temporanea allestita ad hoc per gestire il percorso partecipato, comprese eventuali modifiche dei dispositivi esistenti (ad esempio rispetto ai tradizionali Tavoli dei Piano di Zona) e le strategie di "manutenzione" del/dei gruppo/i attivato/i.
- Comprendere come le singole sperimentazioni si sono articolate rispetto agli obiettivi della programmazione locale individuata. Rientra in questo terzo ambito: la capacità di coinvolgere nuovi attori oltre i "soliti noti" e le modalità di aggancio di questi soggetti; la capacità di attivare cooperazioni nuove sia con (e tra) i "soliti noti", ridefinendo "vecchie" modalità di collaborazione, sia soprattutto con nuovi soggetti attivati (cittadini o utenti) e grado di (in) dipendenza di questi nuovi soggetti dalle istituzioni o dal Terzo settore; la capacità di visualizzazione periodica dei prodotti realizzati attraverso l'allestimento di oggetti/eventi; gli esiti complessivi del percorso partecipativo, soprattutto in termini di allestimento di nuovi servizi a costi contenuti in quanto gestiti in collaborazione con i cittadini, ma anche generazione di nuove risorse (umane e non solo finanziarie) rispetto a quelle già date; le competenze e le capacità necessarie e cruciali per gestire questi percorsi.
- Comprendere come la partnership si sia realizzata e diffusa nel processo. Rispetto a questo ultimo aspetto si rimanda al capitolo successivo.

Il sistema di valutazione si compone di diversi strumenti. Innanzitutto sono state individuate tre fasi in cui si articola il processo, dal momento che non tutti i casi erano partiti insieme o, anche nel caso fossero partiti insieme, non era scontato si trovassero nello stesso punto di realizzazione. Queste le tre macro fasi di interesse:

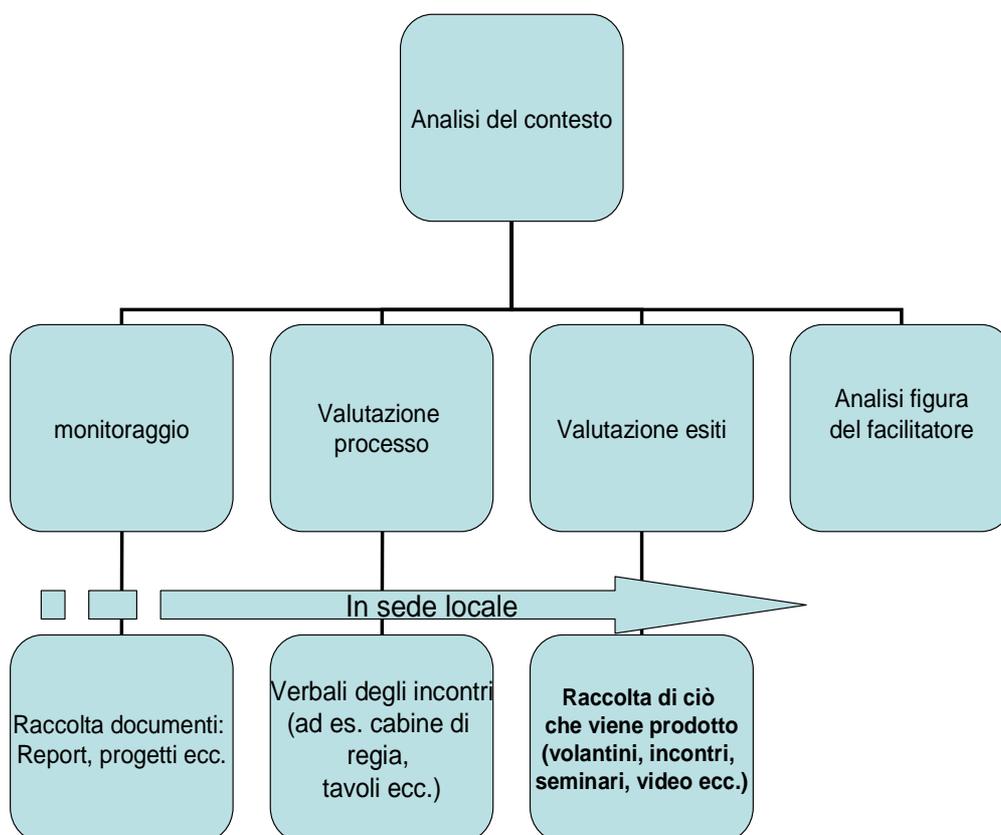
- identificazione del problema e attivazione del percorso;
- dal problema al progetto;
- attuazione.

### Riquadro 9: Schema di riferimento

<b>Fasi</b>	<b>1. Identificazione del problema</b>	<b>2. Dal problema al progetto</b>	<b>3. attuazione</b>
<b>Obiettivi</b>			
a) descrizione dei contesti	Analisi attraverso raccolta informazioni (documenti, interviste ecc.)	Analisi attraverso raccolta informazioni (documenti, interviste ecc.)	Analisi attraverso raccolta informazioni (documenti, interviste ecc.)
b) monitoraggio	Scheda/intervista	Scheda/intervista	Scheda/intervista
c) Valutazione del processo	Diario Verbali Questionario/ Sinergia della partnership	Diario Verbali Questionario/ Sinergia della partnership	Diario Verbali Questionario/ Sinergia della partnership
d) Valutazione esiti	Documentazione Scheda/intervista	Documentazione Scheda/intervista	Documentazione Scheda/intervista

(Fonte: staff Community lab, 2015)

### Riquadro 10: Piano di lavoro



(Fonte: staff community lab, 2015)

Per ogni caso è stata predisposta una griglia che accompagnava l'intervistatore nel sopralluogo dei casi.

Veniva innanzitutto descritto il contesto per segnalare eventuali fatti, avvenimenti rilevanti e significativi per il percorso avviato, oltre a segnalare: il titolo del caso, l'ente titolare del percorso e le caratteristiche del contesto locale, ovvero la raccolta di alcuni elementi che permettano di tratteggiare le caratteristiche salienti del contesto locale, rimandando a documenti, pubblicazioni, eventi significativi come ad esempio se il caso era:

- città/pianura/montagna. Interessa conoscere le caratteristiche morfologiche in relazione agli aspetti della vita nel territorio in cui si attua il processo, lo sviluppo sociale ed economico prevalente;
- vivacità società civile. Interessa conoscere le forme in cui il territorio si attiva, le modalità di aggregazione, i luoghi, gli aspetti in cui si manifesta una mobilitazione delle persone come appartenenti alla comunità (feste, iniziative culturali, manifestazioni ecc.);
- consistenza/significatività organizzazioni coinvolte (rete locale). Interessa conoscere le forme di aggregazione presenti, l'estensione, le osmosi [staff community lab].

Durante le interviste veniva chiesto "Quando" e "Come ha avuto inizio il percorso" (ed eventuale storia pregressa), i soggetti coinvolti nella cabina di regia o nei tavoli del piano di zona, successivamente:

- perchè? motivi dell'azione che spingono organizzazioni e persone a muoversi in questa direzione<sup>25</sup>;
- cosa si intende fare ed in cosa consiste il percorso:
  1. ambito coinvolto (macro: distretto; micro: un comune...);
  2. azione progettuale /processo di programmazione partecipata ;
  3. tutti i tavoli, solo un tavolo;
  4. intenzione di passare dai target ai problemi trasversali;
- chi ha definito il che cosa:
  1. istanza emersa da un nucleo ristretto che si propone di ampliarsi;
  2. istanza esito di un processo partecipato;
- come:
  1. quale livello di protagonismo di soggetti diversi da quali istituzionali;
  2. (varie scale: emettitori di pareri, coinvolti ma con ruoli esecutivi, co-progettisti, co-gestori, conduttori);

---

<sup>25</sup> i motivi non sono tutti espliciti, esplicitabili e consapevoli e vanno ben oltre gli obiettivi esplicitati, spesso vengono alla luce al termine del percorso

3. in che misura si esce dalla cerchia dei soliti noti;
  4. che tipo di metodologie partecipative (calde , fredde, tiepide: descrivere quali in specifico);
  5. con quel set di accompagnamento (facilitatore/i, dispositivi di governance);
  6. caratteristiche dei dispositivi di governance: tavoli monoculturali o misti; fissi o a porte girevoli;
- per quanto tempo: previsione di durata del percorso: si tratta di vedere se c'è la consapevolezza della necessità di dare un tempo adeguato perché nuove risorse si possano generare.

Sono stati poi individuati degli esiti in base a due criteri:

- la fase;
- il percorso;

Se il percorso era già stato avviato, venivano fatte domande anche sul come:

1. quale livello di protagonismo di soggetti diversi da quali istituzionali;
  2. (varie scale: emettitori di pareri, coinvolti ma con ruoli esecutivi, co-progettisti, co-gestori, conduttori);
  3. in che misura si esce dalla cerchia dei soliti noti;
  4. che tipo di metodologie partecipative (calde , fredde, tiepide: descrivere quali in specifico);
  5. con quale set di accompagnamento (facilitatore/i, dispositivi di governance);
  6. caratteristiche dei dispositivi di governance: tavoli monoculturali o misti; fissi o a porte girevoli;
- Ulteriore aspetto indagato era relativo ai facilitatori: quanti e che ruolo svolgevano, da chi avevano avuto mandato.

### **7.3 Il processo di valutazione**

A livello operativo, il percorso di valutazione si è avviato dapprima con lo studio di tutto il materiale prodotto dai responsabili dei casi: documentazione cartacea: verbali, atti, appunti, ecc.; materiale fotografico, video, partecipazione agli eventi, ecc.

Successivamente, attraverso visite in loco, di tutti i contesti locali che rappresentavano le sedi delle sperimentazioni del “Community Lab”, sono state realizzate delle interviste semi-strutturate di gruppo.

Per ciascun caso quindi sono state realizzate tre interviste finalizzate a raccogliere le pratiche in relazione alla progettualità portata avanti dal singolo caso e alla valutazione degli esiti/impatto e per approfondire gli aspetti che meglio caratterizzavano il processo partecipativo messo in campo dagli interlocutori locali. Le tre interviste vedevano la partecipazione di attori diversi:

- Un'intervista con l'amministratore (o gli amministratori) capofila della sperimentazione, quindi

per lo più assessori, sindaci, ma spesso c'è stata la presenza in questa intervista di figure di rilievo afferenti all'Ufficio di Piano o Direttori di distretto.

- Un'intervista con la cabina di regia (o gruppo di coordinamento), più o meno ristretta/allargata, o con un tavolo di partecipazione, protagonista della sperimentazione attuata.
- Un'intervista con i facilitatori delle esperienze sperimentali, sia quelli che hanno partecipato al corso di formazione legato alla seconda edizione del "Community Lab", sia coloro che hanno assunto questo ruolo successivamente, si potrebbe dire "in corso d'opera".

Il gruppo di valutazione allestito all'interno dello staff di progetto del "Community Lab" ha quindi iniziato il lavoro di elaborazione del materiale raccolto nel corso delle interviste e di tutte le informazioni e dati (sia quantitativi sia qualitativi) prodotti nel corso delle sperimentazioni (schede di candidatura, verbali degli incontri e delle riunioni realizzate dalle cabine di regia o dai tavoli o gruppi laboratoriali, materiale fotografico e video, volantini ecc.), attraverso uno stretto contatto con i soggetti che, nelle sperimentazioni, hanno assunto un ruolo di "manager del caso" del caso sperimentale per reperire eventuali informazioni mancanti.

In particolare è stato costruito un data base dei casi sperimentali che contiene una "scheda anagrafica" di ogni caso con tutti i dati quantitativi che lo descrivono e una scheda del caso con un'analisi qualitativa di esso.

Quest'ultima riporta la descrizione del percorso realizzato con un approfondimento appositamente riservato alle tematiche delle Linee guida, per focalizzare come queste siano state attuate dentro le sperimentazioni, e ad altri temi salienti emersi quali il sistema di governance del processo e il ruolo dei politici, il rapporto con il modello di base di programmazione dei Piani di Zona e l'espansione nella "zonizzazione", la capacità di essere situato rispetto alla comunità e ai suoi luoghi di ritrovo (questi temi verranno meglio spiegati nel prossimo paragrafo).

Infine si è voluto realizzare un ulteriore questionario, compilato direttamente on-line dai diversi attori protagonisti delle sperimentazioni locali, volto a valutare la "sinergia della partnership".

La compilazione è avvenuta a tre livelli: da parte del manager di caso, colui cioè che ha tenuto le fila di tutto il percorso, da parte dei componenti della cabina di regia, sia del gruppo di coordinamento più ristretto, sia del gruppo più allargato (nei casi dove questo si fosse creato) e, laddove ci siano, anche da parte dei componenti dei nuovi Tavoli sperimentali.

La partnership, e cioè l'investimento nella partecipazione, serve per raggiungere degli obiettivi collettivi che individualmente non potrebbero essere raggiunti: occorre la predisposizione alla collaborazione da parte del gruppo affinché sia efficace.

Ciò che rende la partnership unica è la combinazione di prospettive, conoscenze e competenze del gruppo e dell'organizzazione [Nicoli 2015].

Per verificare la tesi sui benefici prodotti da tale sinergia, il questionario mira a cogliere

informazioni e valutazioni personali dei membri di un gruppo rispetto ad alcuni aspetti di organizzazione del lavoro (attività di coordinamento e conduzione e processo decisionale) e i loro bilanci in termini di vantaggi/svantaggi ottenuti dalla partecipazione al gruppo.

«L'obiettivo è valutare la sinergia attivata tra i membri del gruppo a partire dai processi che hanno portato alla definizione di obiettivi comuni attraverso il coinvolgimento anche di altri soggetti. Si chiede un'opinione sulla modalità di definizione degli obiettivi comuni in relazione a temi prioritari di interesse per la comunità, su quanto il coinvolgimento di soggetti appartenenti a diversi enti e associazioni abbia contribuito a una pianificazione capace di realizzare nuovi e migliori modi per raggiungere gli obiettivi» [*ibidem*]

Per concludere il processo di valutazione e condividere insieme ai casi le prime ipotesi formulate dallo staff di progetto attraverso un'analisi comparativa dei diversi casi, si è realizzato un ultimo momento di confronto con i soggetti protagonisti delle sperimentazioni locali. Ciò in quanto si è colta la necessità di un ulteriore momento di valutazione per poter avere un quadro ancora più preciso rispetto, in particolare, ai percorsi sperimentali in relazione alla programmazione locale. Sono stati quindi realizzati tre incontri con le cabine di regia e i responsabili degli Uffici di Piano e Direttori di Distretto, suddivisi per area vasta (Romagna, Emilia-centro ed Emilia-ovest) al fine di consentire una discussione approfondita e un'aderenza a problematiche locali più affini in ragione dell'appartenenza territoriale. In questi incontri sono state indagate tre dimensioni relative alla maturità progettuale della sperimentazione, poste sotto forma di domanda:

- Quale rapporto c'è fra ciò che è stato fatto nella sperimentazione e il processo di programmazione locale di quel territorio? Quello che è stato fatto, come e quanto si configura come azione programmatica?
- Qual è stato l'impatto di questi percorsi sulla struttura e sull'organizzazione dei servizi?
- Quale è stato il ruolo degli attori istituzionali (ad esempio se c'è stata la presenza o meno dei servizi sociali)?

Dal lavoro di elaborazione delle informazioni ricavate da questi incontri (fase tuttora in corso) e da tutto il materiale complessivamente prodotto, che permetteranno una più approfondita analisi trasversale di tutti i 18 casi rispetto agli elementi di interesse in funzione del rinnovo delle Linee guida, verranno realizzati due incontri plenari con tutti i casi sperimentali in cui verranno restituiti i risultati del lavoro di valutazione condotto.

Successivamente si procederà quindi alla redazione delle nuove Linee guida.

## 7.4 I casi

### Riquadro 11: i casi del Community lab

N°	PROVINCIA	TITOLO CASO
1	FE	il lavoro e la sofferenza delle donne (Comacchio)
2	RA	Bilancio di genere partecipato (Ravenna)
3	RA	bassa romagna 2020 (Lugo)
4	RA	rigenerare il sociale, rimodulazione welfare locale (Faenza)
5	RA	costituzione tavolo processo sul welfare dell'aggancio (Cervia)
6	PR	Dal progetto mobilità dolce ai tavoli per la salute e il benessere (Sorbolo)
7	RE	linee guida sulla povertà (val d'Enza)
8	RE	plurima, scambio di abiti cose saperi tempo (bassa reggiana)
9	RE	percorsi per riprogettare il welfare in modo partecipato (Reggio Emilia)
10	MO	laboratorio per la partecipazione e la progettazione partecipata tra enti e volontariato (Pavullo)
11	BO	lavorare con la comunità per la comunità (Bologna: Borgo, Reno, San Vitale)
12	BO	laboratori comunitari del welfare reale (Casalecchio)
13	FE	dalla fondazione di partecipazione alla partecipazione per il bene pubblico (Ferrara)
14	MO	contrasto alle nuove povertà e all'esclusione sociale (Unione Terre d'Argine, Carpi)
15	MO	Verso la programmazione 2017 come nominare i tavoli (Vignola)
16	MO	centro sanitario e socioaggregativo "i saggi" (Castelfranco)
17	MO	tempo libero: progettare attività per qualificare il tempo libero delle persone fragili (Castelfranco)
18	FC	da tavolo a processo, da target a bisogni (Forlì)

(Fonte: *verbali casi 2013-2014-2015*)

#### *7.4.1 Comacchio: “Il lavoro e la sofferenza delle donne”*

Il progetto, proposto dalla Azienda USL di Ferrara e per la sua dimensione sovra distrettuale, accolto dalla Provincia di FERRARA – mirato a costruire processi partecipativi più mobili e rappresentativi di una competenza femminile diffusa sulle attese di salute e di benessere sociale delle donne e sulle nuove dimensioni della conflittualità sociale - parte da una analisi di contesto della società contemporanea, locale come nazionale, centrata principalmente su: l’allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, l’iper-tecnicizzazione delle politiche sociali e sanitarie e delle relazioni di aiuto, la frammentazione e la burocratizzazione delle istituzioni, come anche del Terzo Settore e del volontariato. Diventa sempre più evidente la rarefazione delle pratiche informali di mutuo-aiuto tra i cittadini, ma anche dei tempi per la partecipazione politica e la cittadinanza attiva, nei fatti a rischio di divenire pratiche elitarie per coloro che ancora hanno il lusso di gestire il proprio ‘tempo libero’.

Queste distorsioni relazionali si collocano in un aumento delle precarietà diffuse (incidenza del lavoro precario sui progetti di vita, individuale e relazionale, sul desiderio di maternità, ecc., delle giovani donne), in un impoverimento progressivo diffuso, oltre i soggetti tradizionalmente esposti al rischio di povertà, e, per le donne inserite nel mercato del lavoro, in una sofferenza generata anche dalla organizzazione stessa del mercato del lavoro, pubblico e privato. La dimensione di sofferenza, approccio scelto per sperimentare il progetto, è stata affrontata nella multidimensionalità dei diversi determinanti sociali e negli effetti sullo stato di salute e sul benessere sociale delle donne della provincia di Ferrara, andando oltre una sola visione “tradizionale” delle Istituzioni, come delle Associazioni “storiche” che si occupano di salute e di benessere delle donne, di risposta ai bisogni attraverso nuovi servizi o attraverso la giustificazione della loro insostenibilità economica. La sola dimensione economica della possibile risposta al bisogno svuota la rappresentazione della complessità dei bisogni e mortifica la ricerca di “risorse informali”, non visibili nella relazione tradizionale con le istituzioni.

Un percorso partecipativo sul lavoro e sulla sofferenza delle donne è stato pensato come nuovo “volano” per costruire una rappresentanza di “abitante” femminili di saperi e di luoghi, orientato alla costruzione di un “Tavolo di pensiero e di proposta” sulla salute e sul benessere delle donne dell’intera provincia.

Il progetto partecipativo, sul tema del “lavoro e della sofferenza delle donne”, si è proposto di:

- Assumere l’ottica di genere per intervenire attivamente nella programmazioni sanitaria e socio sanitaria locale.
- Investire sulla relazione con l’associazionismo femminile per investire su una “rivitalizzazione reciproca”.

- Costruire un nuovo “Patto di Genere” tra un più esteso associazionismo femminile, le Istituzioni locali, le Aziende Sanitarie, l’Università degli Studi, finalizzato a condividere una lettura dei bisogni locali coerente agli obiettivi compresi nelle strategie dell’Unione Europea, che definiscono le politiche di genere come necessarie per la crescita, la coesione e la stabilità dei sistemi di protezione sociale, per tutti e non solo per le donne [verbali caso 2014, 2015]

Un progetto di implementazione della partecipazione si sviluppa soprattutto intorno alla qualità e all’innovazione degli approcci, culturali e gestionali dei sistemi di lettura delle condizioni di malessere delle donne, a partire da ciò che genera l’esclusione dal mercato del lavoro o la mortificazione prodotta dal lavoro stesso e investendo sulle esperienze e competenze femminili, utilizzando forme di ascolto e di parola innovative .

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono sperimentati [verbali caso 2014 2015]: ovviamente si può anche scrivere:

- Favorire la diffusione di pratiche elaborative delle politiche sociali che vadano oltre ai “target” o ai “problemi” tradizionalmente “segmentati
- favorire una trasformazione delle istituzioni locali perché sappiano “andare verso” i cittadini senza attenderli nelle loro stanze, in particolare di andare verso quelli che si sono allontanati dalle istituzioni, come ad esempio i “nuovi vulnerabili”
- Favorire nuove forme dell’attivazione di gruppi e reti sociali utile al benessere e nuove forme organizzate dell’elaborazione politica:

La attivazione di nuove reti sociali e di forme più efficaci di elaborazione politica diffusa si pone l’obiettivo di rielaborare risposte collettive ad alcuni quesiti di fondo:

1) Come esercitare lo sguardo sulle differenze di genere? In quale modo intenderlo esercizio di emersione di un’identità di genere oggi senza parole e visioni collettive (cioè come ri-e-laborare tra donne) e in quale modo intenderlo come necessario confronto sui generi in trasformazione (cioè come mettere in scena il cambiamento dei ruoli di genere e delle identità sessuali legato al lavoro delle donne, da un lato, e alla precarizzazione del lavoro dall’altro?)

2) come intendere lo sviluppo delle competenze presenti nella comunità? Nella fase di mappatura e coordinamento di realtà territoriali interessanti, saranno chiamate le persone a 'dare forma' ad un sapere quotidiano sulla sofferenza legata al lavoro perché formulino la visione dei problemi, oppure a 'digerire collettivamente' un sapere tecnico utile a prendere la decisione rispetto ai problemi.

#### *7.4.2 Ravenna: Il bilancio di genere partecipato*

Le Pubbliche Amministrazioni già da tempo producono bilanci di genere. L'obiettivo del Comune di Ravenna era quello di costruire un bilancio di genere che non si limitasse alla raccolta di dati "ex post" o si caratterizzasse per "intenti celebrativi", quanto quello di predisporre uno strumento partecipato per "leggere" ed "interpretare" i dati di contesto per attivare politiche legate alle pari opportunità sul territorio che prevedessero il coinvolgimento degli interlocutori interessati, in forma spontanea o aggregata. Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono sperimentati: Strumenti che coinvolgano direttamente i cittadini, principalmente focus groups

#### *7.4.3 Lugo: Bassa Romagna 2020*

La progettazione partecipata per la redazione del Piano per la Salute e il Benessere sociale si innesta nel più ampio Piano Strategico "Labassaromagna2020" che prevede l'avvio di percorsi partecipativi sia sulle tematiche di welfare che sull'imprenditorialità. L'Unione dei Comuni infatti intende aprire una fase nuova, un percorso creativo rivolto a tutti gli operatori economici, sociali e culturali della società, a tutti i cittadini, a tutti coloro che possono essere interlocutori significativi e attenti nell'interpretare i bisogni della comunità. L'avvio del percorso prevedeva il pieno coinvolgimento degli interlocutori che fino a quel momento avevano partecipato alla redazione del Piano di Zona, prevede una fase di ascolto sia rivolta a soggetti già organizzati mediante specifiche interviste, sia grazie a canali aperti di interazione per i cittadini. L'ascolto è stato finalizzato a recepire le aspettative dei soggetti del territorio, quindi a realizzare una mappatura dei nuovi partner potenziali per la governance pubblico-privata del percorso. La struttura del percorso è stata condivisa con le parti sociali. L'intera impostazione del percorso, compatibilmente con la necessaria rapidità richiesta dai fini del percorso, è stata valutata assieme alle forze sociali partner della pianificazione strategica. In specifico per l'elaborazione dei Piani di Zona si intende:

- 1) sperimentare una programmazione partecipata centrata su problematiche di lavoro nuove, trasversali rispetto ai vecchi target;
- 2) processi a porte girevoli e multi metodo;
- 3) attivare gruppi che a loro volta possono divenire sperimentatori/attuatori delle idee prodotte nei tavoli
- 4) creare competenze di facilitazione interne al sistema locale, sia pubblico che tra le associazioni del volontariato e del terzo settore [verbale caso 2014,2015].

## Riquadro 12: I tempi e il percorso del caso labassaromagna 2020



(Fonte: verbali del caso 2014)

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono sperimentati: una transizione della programmazione locale per una maggiore capacità di lavorare con la comunità intera, attraverso la:

- sperimentazione di nuove modalità relazionali grazie all’uso di diverse metodologie partecipative, es OST
- co-decidere l’allocazione delle risorse rispetto a parti più o meno limitate e/o nuovi problemi (“socializzare gli aspetti tecnici”);
- “webbizzare” il confronto (rendere accessibili i tavoli) in maniera più o meno forte, ovvero “allargare la comunità presente”.

### 7.4.4 Faenza: Rigenerare il sociale, rimodulazione welfare locale

Con il progetto “Rigenerare il sociale” ci si è proposti di costruire un modello di integrazione tra riqualificazione urbana e coesione sociale, partendo dalla sperimentazione sul quartiere Borgo di Faenza, per poi estendere successivamente la sperimentazione in altre circoscrizioni del territorio comunale e in altre aree dell’Unione dei Comuni della Romagna Faentina (comprendente i Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme e Solarolo), in quanto il

tema della rigenerazione del welfare locale, in una logica di integrazione delle politiche, rappresentava un obiettivo condiviso dalle Amministrazioni Pubbliche dell'intero comprensorio.

Il progetto, inoltre, tiene presente, nello svolgimento delle sue attività, i seguenti aspetti di contenuto operativo strettamente connessi ai principi della rigenerazione urbano-sociale:

- garantire un buon livello di autonomia alle diverse unità abitative (ERS/ERP) nell'area (sia grazie al recupero in corso dell'edificio di via Fornarina, sia alla costruzione di nuove realtà residenziali) consentendo al contempo l'inserimento in un contesto urbano multifunzionale e integrato - per effetto anche dei collegamenti ciclo-pedonali, oltre che di normale viabilità - al centro storico del quartiere Borgo e della città nel suo complesso.
- favorire la pratica degli orti urbani, sempre più diffusa nelle grandi città e che vede nel quartiere Borgo la possibilità di uno sviluppo ulteriore, valorizzando le realtà già esistenti e ampliando l'offerta (sia all'interno degli spazi residenziali – corti, giardini e terrazzi condominiali – sia nelle aree comunali destinate ad orti).
- riflettere su Co-housing e condominio solidale, come modelli dell'abitare insieme per generare nei residenti un'attitudine positiva nella gestione degli spazi comuni e pubblici. Il concetto della divisione dei compiti (ad esempio a rotazione) per il controllo di illuminazione, verde, pulizia, costituisce un vantaggio per tutta la collettività.
- costruire percorsi di mobilità sostenibile: va pensato nel quartiere uno spazio per bici pubbliche per assicurare la possibilità di effettuare spostamenti urbani senza ricorrere all'auto.

Con il progetto si è voluto congiuntamente sperimentare un modello di azione, modulabile e trasferibile ad altri territori, in cui la politica dei servizi trovasse una sua prima ricomposizione formale e attuativa proprio all'interno delle politiche urbane. Inoltre si è voluto sperimentare una forma di partenariato attivo tra pubblica amministrazione e un soggetto dell'economia sociale: il Consorzio Fare Comunità, principale partner del Comune in questo progetto, che costituisce una sintesi di competenze e rappresentanza territoriale finalizzata alla promozione di una conoscenza economica e sociale.

Rispetto alle “Linee guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” il progetto risponde principalmente alla “Transazione della programmazione locale verso l'attivazione di gruppi laboratoriali” in quanto gli obiettivi del percorso sono due:

- Il primo obiettivo è di dotarsi di un modello proprio, interpretativo e di partecipazione, facilmente replicabile e finalizzato alla costruzione di reti dinamiche in grado di avviare progetti di rigenerazione urbana e sociale sul territorio faentino. Questo primo obiettivo, per essere raggiunto, deve essere in grado di individuare “comunità di intenti” presenti sul territorio e di accompagnare queste, attraverso il percorso partecipativo, verso la costruzione di vere e proprie

“comunità d’azione” in grado di essere protagoniste del cambiamento. Una spinta generativa, che possa mettere a sistema grandi idee con piccoli progetti, magari concatenati, generando il cambiamento all’interno di una cornice di fattibilità. Semplicemente provare a fare di più con meno. Questa parte di attività si sostanzia, all’interno del programma, nella definizione di un set di indicatori (attività fortemente raccomandata dalla Regione Emilia Romagna) capaci di fornire una lettura di dettaglio del potenziale di comunità, nell’utilizzare questi indicatori per le interviste con gli stakeholder, nell’analizzare gli elementi emersi dall’indagine, ed infine nel mettere in relazione l’esito di questa indagine con le attività di OST e Focus Group già attivate. Esito sarà appunto un modello amministrativo riproducibile, per il Comune di Faenza, di percorso partecipativo per le scelte da compiere nell’ambito di interventi di rigenerazione urbana e sociale. L’ambizione è quella di svolgere un’attività propedeutica alla formulazione di una ipotesi di Piano Regolatore Sociale.

- Il secondo obiettivo è di raggiungere un risultato concreto attraverso la partecipazione dei cittadini. In questo caso la rigenerazione di un elemento strategico per il quartiere Borgo come il parco Azzurro. Questo assumendo come azione imprescindibile la valorizzazione del concetto di cittadinanza attiva. Per non rendere vuoti i concetti fino ad ora espressi è necessario adoperarsi nella ricomposizione delle asimmetrie dell’informazione (vere o percepite è indifferente), così come presentare un percorso di tracciabilità delle attività, durante il percorso partecipativo, e delle azioni della pubblica amministrazione nella fase di scelta e di attuazione. Così come rendere trasparente (on line) l’utilizzo dei fondi per questi progetti.

#### *7.4.5 Cervia: Costituzione tavolo processo sul welfare dell’aggancio*

La differenziazione dei bisogni sociali dei diversi territori afferenti all’ambito del Piano sociale nonché la diversificazione possibile in merito alle scelte gestionali dei servizi, con l’obiettivo di salvaguardare le peculiarità istituzionali, devono diventare occasione di crescita sull’intero ambito proprio in quanto ogni realtà può rappresentare e rappresenta un valore aggiunto in termini di non solo pensare insieme ma fare insieme.

Un laboratorio di programmazione partecipata deve individuare modalità specifiche per i singoli territori in modo che il piano di zona finale sappia cogliere, rappresentare e restituire i bisogni, i desideri e le risorse istituzionali e della società civile anche dei contesti minori.

In particolare l’ambito distrettuale di Ravenna è costituito dai comuni di Ravenna, Cervia e Russi ed il Comune di Cervia, che ha una vocazione turistica accentuata, ha compiute scelte differenti dagli altri contesti (gestione diretta e non delega all’ASP), ha mantenuto un impegno economico costante

anche negli anni di difficoltà per gli EE.LL., ha una propria pianta organica con specifiche competenze sociali ed ha avviato alcune esperienze interessanti (Territorio Socialmente Responsabile, tavolo della solidarietà, Consulta del Volontariato,...). Il Servizio Politiche Sociali già da un paio d'anni peraltro sta rivedendo la propria organizzazione, sperimentando il superamento del target anche per favorire il benessere degli operatori sociali, prevenendo forme di disagio più legate ad alcune aree di intervento.

La dimensione del contesto sociale si presta quale ambito ottimale di un laboratorio di programmazione partecipata, sperimentando una modalità che potrebbe diventare modello per altri territori regionali non sede dell'Ufficio di Piano.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono voluti sperimentare:

Il percorso tocca vari aspetti delle tre dimensioni sperimentali che il documento propone, in quanto:

- Il gruppo laboratoriale favorisce la partecipazione istituzionale e dei cittadini dei contesti periferici in modo da sperimentare e sviluppare competenze specifiche sulla gestione dei processi partecipativi in modo diffuso nell'ambito sociale;
- La presenza dei referenti politici e dirigenziali nel gruppo laboratoriale locale, ovviamente più semplice, facilita la costruzione di un nuovo ruolo di tali figure quali interfaccia fra bisogni e programmazione locale e fra costruzione della risposta e programmazione dell'ambito sociale del piano. Queste figure potrebbero infatti rappresentare un ruolo osmotico fondamentale per evitare un allontanamento eccessivo fra luogo dove nasce il bisogno e luogo dove si costruisce la risposta;
- L'utilizzo di nuove tecnologie al fine di favorire la relazione con la partecipazione di "nuovi" cittadini, peraltro già sperimentata in alcuni processi partecipativi di ambito comunale (piano strategico, customer satisfaction, progetti urbanistici e utilizzo beni patrimoniali) può prevedersi in alcuni aspetti sperimentali del percorso/progetto anche in riferimento, fra gli altri, ai medici di medicina generale (Casa della Salute), agli Amministratori condominiali, agli Istruttori Sportivi e ai cittadini utenti dei diversi servizi comunali.

#### *7.4.6 Sorbolo: Dal progetto mobilità dolce ai tavoli per la salute e il benessere*

Il progetto di Sorbolo si è tradotto con un progetto di piedi-bus. Grazie alla collaborazione dei genitori e delle associazioni del territorio, sono state attivate per il viaggio di andata, ben quattro linee, che si snoderanno lungo le strade del paese per giungere alla scuola primaria e alla scuola secondaria. Si è trattata di un'iniziativa, realizzata e coordinata dall'Ufficio scuola dell'Unione di

Sorbolo e Mezzani, d'intesa con l'Istituto Comprensivo. Le adesioni dei bambini sono state più di cinquanta e i volontari sono altrettanto numerosi.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono voluti sperimentare:

sperimentazione di strumenti della partecipazione per avviare percorsi di riflessione con la cittadinanza.

#### *7.4.7 Val d'Enza: linee guida sulla povertà*

Il distretto della Val d'Enza ha un'eccellente vivibilità, forse la migliore nella provincia di Reggio Emilia; tuttavia ha subito, come tutto il territorio provinciale, negli ultimi 15 anni una profonda trasformazione demografica: forte migrazione, cui ha fatto riscontro in questi ultimi anni un aumento dei minori in carico ai servizi, un'impennata degli sfratti, un impoverimento dovuto all'aumento della disoccupazione e della cassa integrazione.

È un distretto fortemente policentrico, con campanili che rivendicano una forte autonomia, rispetto al comune capo-distretto che non viene riconosciuto come leader da almeno quattro degli altri sette comuni.

In particolare due comuni sono molto forti come servizi sociali, ma molto autoreferenti rispetto al ristretto:

- Montecchio ha un modello di welfare molto avanzato che valorizza le risorse della società civile all'interno di percorsi strutturati in modo molto flessibile dai servizi;
- Cavriago non ha servizi con una visione altrettanto innovativa, ma ha uno stile partecipato molto intenso (benchè non sempre governato); è una piccola Casalecchio: la società civile è molto attiva ed è costantemente nel palazzo del municipio a chiedere, incalzare, ma anche proponendosi come di coprodottrice di servizi.

In questo contesto l'unione dei comuni non può essere che debole e di conseguenza al servizio sociale distrettuale (unico servizio unificato all'interno dell'unione) viene riconosciuta dai responsabili dei servizi sociali comunali, una funzione di coordinamento solo in termini di accompagnamento, ma non nel senso di una funzione programmatica e di indirizzo.

Nel 2013 è iniziata la transizione verso un modello di servizi sociali comunali più strettamente collegati (dovuta alla necessità di rispettare i parametri stabiliti dalla Regione per ottenere i finanziamenti rivolti alle unioni dei comuni).

La densità di campanili in competizione fa sì che, a differenza di altre unioni di comuni che organizzano l'apertura di sportelli locali in alcune giornate della settimana con una responsabilità

decisionale di tipo distrettuale, in Val d'Enza si prevedono otto responsabili comunali; la novità consiste nel fatto che dovranno essere co-decise le priorità sugli investimenti finanziari e nella maggiore visibilità collettiva delle azioni e delle strategie locali.

In questo contesto si inserisce il percorso, presentato nel community lab che ha coinvolto tutti i servizi sociali del distretto, che potrebbe denominarsi: “dall’idea di un regolamento sui contributi economici alla costruzione di linee guida sulla povertà”.

La mappatura comparata della consistenza degli investimenti economici dei diversi comuni nel sostegno agli utenti ha condotto ad alcuni rilevanti esiti:

- la consapevolezza che dietro le scelte sui valori monetari ci sono scelte sui valori etico-politici del servizio;
- il riconoscimento che le culture locali sono in prevalenza all’origine delle differenze di spesa, che dunque non sono sempre attribuibili a manovre di politici o a malafede dei tecnici;
- l’avvio della costruzione di pratiche più omogenee nei diversi territori;
- la condivisione di alcune caratteristiche ricorrenti tra gli utenti.

L’esito finale è un’abbondante documentazione statistica, una rilevante riflessione sul senso del lavoro sociale oggi che ha portato alla realizzazione di alcune linee intorno alla gestione delle povertà vecchie e nuove.

Il documento era eccessivamente sbilanciato oltre le possibilità concrete dei diversi servizi comunali, soprattutto in considerazione della loro tendenza centrifuga verso il distretto.

Le indicazioni complessivamente furono condivise dai responsabili e degli operatori. L’idea-guida prevedeva l’allestimento di assemblee comunali che avrebbero dovuto generare gruppi di progettazione partecipata in funzione della costituzione di tavoli territoriali di natura comunale in luogo dei tavoli tematici, ormai ampiamente in disuso in questo distretto.

Di fatto ogni servizio sociale comunale, in omaggio alla cultura campanilistica prevalente, ha sviluppato questa pista di lavoro in modo molto differente.

- alcuni hanno allestito l’assemblea come adempimento, ritenendo di operare già nella direzione del lavoro di comunità;
- altri stanno dilazionando i tempi di realizzazione dell’evento esterno, ritenendo di dover preparare il terreno, soprattutto all’interno del servizio;
- altri hanno dichiarato in modo franco che è necessario preparare gli operatori prima di lanciarsi verso l’esterno, chiedendo un accompagnamento all’equipe comunale;
- altri infine stanno già allestendo dei progetti di comunità ad hoc, anche piuttosto innovativi, ma totalmente sganciati dall’idea di un’osmosi distrettuale.

Nel frattempo gli operatori hanno realizzato la messa a punto di alcune tipologie ricorrenti tra gli utenti, cui corrispondono specifiche risposte (prodotti) da parte del servizio.

Si tratta di un esito del lavoro interno al servizio svolto durante il percorso di due anni intorno ai contributi economici e alle povertà; un esito molto rilevante, perché non si limita ad una mappatura, ma da questi tratti ricorrenti inferisce delle indicazioni strategiche

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare:

- l’oggetto di lavoro è la diffusione di una nuova cultura del lavoro di comunità in grado di intercettare vecchie e nuove povertà;
- la posta in gioco riguarda la composizione dei diversi campanili e il tema di ricompattare l’interno (incluso il terzo settore) per potersi aprire verso l’esterno -i cittadini- (un tema ricorrente anche a Reggio Emilia e Parma).

#### *7.4.8 Unione bassa Reggiana: Plurima, scambio di abiti cose saperi tempo*

Il processo è iniziato con una fase antecedente all’avvio di Community Lab, che ha visto il coinvolgimento di gruppi di lavoro finalizzati alla costituzione di una "scambioteca" (per portare avanti il progetto regionale post-terremoto ‘più vicini, più sicuri’, che aveva visto una ricostruzione degli asili nido partecipata grazie al coinvolgimento delle famiglie), ideata come strumento per restituire processi di mutuo-aiuto diffuso che si basino sul coordinamento istituzionale e producano relazione di interscambio tra soggetti distinti e sconosciuti tra loro. Quindi, a partire dall’esistenza di luoghi e gruppi sperimentali di scambio (tempo, risorse, oggetti) come Plurima, si è cercato di creare occasioni di incontro e di elaborazione di strategie comuni (a livello politico) sull’oggetto perché diventasse un modello progettuale per i PdZ.

Il caso si è sdoppiato in due rami: un primo ramo è rimasto legato a Plurima e ha visto l’avvio di due tavoli di progettazione partecipata (un tavolo per il comune di Boretto e un tavolo per il comune di Luzzara) finalizzato alla costruzione di un luogo fisico di scambio di oggetti, saperi e idee; un secondo ramo ha messo in piedi un tavolo per discutere le linee strategiche di governo del welfare. Questo secondo tavolo, composto dagli assessori e dai sindaci dell’Unione, dalle maggiori associazioni del terzo settore già presenti nei tavoli di Piani di Zona e dagli operatori del sociale, si è articolato in 3 incontri in cui si è utilizzata la metodologia “Future Lab” in cui si è cercato di leggere i nuovi bisogni dell’Unione e di immaginare scenari futuri anche nominando nuovi tavoli dei Piani di Zona. Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare: sperimentare strumenti della programmazione partecipata

#### *7.4.9 Reggio Emilia: Percorsi per riprogettare il welfare in modo partecipativo*

Intraprendere iniziative innovative a Reggio Emilia non è semplice in quanto l'immaginario diffuso su questa città (che corrisponde alla percezione che i vari attori sociali hanno di se stessi) è quello di un luogo di eccellenza come qualità dei servizi, come partecipazione dei cittadini alla gestione dei medesimi e di conseguenza come soddisfazione della gente rispetto all'operato delle istituzioni.

Nella gestione dei processi di governance questo costituisce un problema, nel senso che operatori e dirigenti del pubblico e del privato sociale faticano a pensare che possa esistere qualcosa di meglio rispetto a ciò che già fanno.

In questo contesto l'iniziativa dei politici (per quanto spesso mossa da intenti che si mixano con obiettivi di marketing elettorale e sovente poco collegata ai complessi processi che attraversano i servizi) diventa un dispositivo pressoché inevitabile per smuovere la situazione.

Il caso che viene portato al Community Lab prende le mosse infatti da un'iniziativa dell'Assessore ai servizi sociali del Comune capo-distretto ed è stata preceduta da un altro percorso molto pubblicizzato, ma poco redditizio sul piano degli esiti (anche perché il servizio sociale si è pressoché totalmente sottratto alla collaborazione), promosso dal Sindaco di Reggio Emilia -allora presidente dell'Anci-: il Patto per il welfare, centrato su lavoro di comunità e responsabilità sociale dell'impresa.

L'Assessore, che fa parte della cabina di regia sociosanitaria regionale, ha preso spunto proprio del Community Lab 2012 per proporre una rivisitazione della programmazione zonale, nella direzione del superamento dei target e della scelta di alcuni oggetti di lavoro circoscritti intorno ai quali generare nuove risorse insieme coi cittadini.

L'input iniziale dell'assessore si può concretizzare in questo slogan: "Smontiamo i tavoli tematici, non convochiamoli più e allestiamo dei gruppi di progettazione in grado di mixare in modo nuovo gli attuali abitanti dei tavoli intorno ad oggetti trasversali, di iniziare a praticare nuove forme di governance".

L'assessore ha definito in modo unilaterale i temi e ha mostrato diverse oscillazioni intorno al superamento dei target tradizionali. Si sono costituiti e stanno operando 7 gruppi di progettazione

- con uno sguardo più sull'operatività e su contesti specifici (progettazione) rispetto all'ottica programmatoria e generale dei tavoli tematici (che funzionavano bene come luoghi di manutenzione del consenso, ma non come contesti per avviare sperimentazioni innovative)
- centrati su oggetti considerati priorità nella programmazione zonale (questa sperimentazione contiene dunque delle scelte)
- intorno ai quali si sono spesso aggregati attori che abitualmente popolavano tavoli differenti
- che vedono impegnate ad oggi 150 persone tra dirigenti e operatori del pubblico (comuni, AUSL e

ASP), delle cooperative sociali, dell'associazionismo e di volontariato

- che si sono dati il compito di produrre entro la fine dell'anno delle progettazioni di dettaglio intorno ai loro oggetti di lavoro, attraverso un percorso di 7-8 incontri che, con inevitabili differenziazioni a seconda delle situazioni, seguirà le seguenti tappe: breve mappatura di ciò che già si fa intorno all'oggetto; costruzione di una visione comune; definizione di priorità di intervento; progettazione di interventi anche attraverso l'utilizzo di sottogruppi.

Gli oggetti di lavoro di questi gruppi sono stati immaginati come oggetti provvisori relativi al 2013-2014. Sono le attuali priorità del piano di zona, che potrebbero cambiare nel prossimo, alla luce delle modificazioni della società.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono voluti sperimentare:

la zonizzazione dell'esperienza: gli altri sei comuni del distretto (che afferiscono a due piccole unioni di comuni) non sono stati coinvolti in questo percorso, nè sembrano interessati a entrarvi, nonostante il piano di zona riguardi l'intero distretto e non solo la città di Reggio Emilia;

la definizione dell'oggetto: è definito il compito dei gruppi di progetto, ma gli oggetti sono in fase di definizione;

la fase del processo: siamo in piena progettazione, dunque non ci si pone il problema di attuare, ma di definire in modo consensuale e dettagliato i punti su cui intervenire.

#### *7.4.10 Pavullo: laboratorio per la partecipazione e la progettazione partecipata tra enti e volontariato*

Nel 2012 il Centro servizi del volontariato ha proposto alcune edizioni di un percorso di formazione congiunta in tutti i distretti della Provincia di Modena, sulla base di un mandato ricevuto dal Comitato Paritetico Provinciale di Modena, riguardante la progettazione sociale dei Piani per la Salute e il Benessere. Questa progettazione sociale è legata alla legge quadro 328 del 2000 e prevede la partecipazione attiva anche del Terzo settore e quindi del volontariato in tavoli di lavoro legati a temi di rilevanza sociale (ad esempio, gli anziani non autosufficienti, i minori, gli stranieri...), al livello di singoli territori distrettuali. Il Comitato paritetico provinciale ha sollecitato il Centro di Servizio per il Volontariato a realizzare dei percorsi di formazione per sostenere la crescita di competenze nei volontari e negli operatori, ma anche per costruire modalità comuni per progettare insieme tra volontariato e enti diversi. Il Centro di Servizio per il volontariato ha proposto e realizzato il corso di formazione congiunta "Co-progettare sul territorio" a Pavullo nel Frignano su mandato del Comitato Paritetico Provinciale, in collaborazione con Asl, Comune di

Pavullo e Comunità montana. Il percorso è stato realizzato in tre incontri nel settembre – ottobre 2012 e ha visto coinvolti referenti del volontariato, dell'associazionismo e della cooperazione sociale, operatori del Comune di Pavullo e dell'Ufficio di Piano, professionisti dell'Azienda Sanitaria locale. Inoltre erano presenti presidenti delle associazioni di volontariato e di reti significative per il territorio montano, l'assessore di Pavullo per il sociale e per la Comunità Montana, la Presidente della Comunità Montana e la Direttrice del distretto sanitario dell'Ausl. Il percorso di formazione congiunta di Pavullo aveva come obiettivo l'approfondimento di competenze utili alla progettazione di servizi e attività nel distretto del Frignano sui temi della salute e del benessere sociale.

A capo Questo è stato l'impegno dei partecipanti nel percorso formativo: creare un linguaggio comune, condividere per avere una rete tra enti e volontariato che sia vera, e non solo fatta di buone intenzioni, apprendere meglio come si può fare progettazione partecipata sul territorio. Nel percorso formativo, grazie al gruppo dei partecipanti, sempre interessato e attivo, e grazie alle docenti Dr.ssa Antonietta Pizzichini e D.ssa Simona Nicolini , sono stati trattati temi come la partecipazione competente , la progettazione sociale e la progettazione partecipata.

Nell'ulteriore incontro del 4/5/2013, che aveva l'obiettivo di mettere a fuoco le possibili piste di sviluppo per questo percorso, i partecipanti hanno manifestato l'interesse a proseguire sui temi della progettazione partecipata, per cui si è deciso di continuare a lavorare insieme con una modalità di "Laboratorio", con un facilitatore, per fornire stimoli e proposte ad almeno un nuovo tavolo del Piano di Zona che abbia un titolo innovativo e trasversale, a cui la cabina di regia (Ufficio di Piano e Comitato di Distretto) affidi anche risorse, seppur contenute, per una reale co-progettazione. Il Laboratorio avrà sede c/o la Casa del Volontariato di Pavullo e si strutturerà con un calendario di incontri. Avrà un facilitatore, per coordinare i lavori, che dovrà essere formato. L'attività del Laboratorio prenderà avvio dal 8/6 prossimo.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si vogliono sperimentare

- welfare partecipato;
- elaborare politiche sociali che vadano oltre i target tradizionali;
- generare collettivamente nuove risorse;
- transizione della programmazione locale verso l'attivazione di gruppi laboratoriali;
- laboratorio "gemellato" ad un nuovo Tavolo del PdZ secondo modello "a porte girevoli";
- co-progettare e "co-decidere l'allocazione di risorse più o meno limitate.

#### *7.4.11 Bologna – quartieri Borgo, Reno, San Vitale: lavorare con la comunità per la comunità*

Gli obiettivi posti dai tre quartieri bolognesi sono relativi a:

- sollecitare tutte le associazioni e soggetti ad andare oltre il proprio target tradizionale operando in modo trasversale creando opportunità per i giovani nel periodo estivo giugno-settembre;
- rafforzare senso di comunità e legami intergenerazionali;
- consolidamento e ampliamento delle reti del territorio per promuovere un'offerta di attività per famiglie e giovani del quartiere nel periodo estivo;
- coinvolgimento e promozione della cittadinanza attiva;
- mappatura delle realtà del territorio grazie alla conoscenza delle reti che già partecipano ai momenti di consultazione dei Quartieri.

La presenza in loco con incontri con facilitatore periodici ha consentito l'apertura ad altri soggetti e gruppi informali e l'integrazione e sinergia con azioni/progetti partecipati del territorio svolti da altri settori/servizi del Comune.

Inoltre il metodo di lavoro nuovo produce:

- un accrescimento di prassi e metodologie condivise, cura delle reti, co-responsabilità dei partecipanti alla realizzazione del progetto, presenza di un operatore dei servizi del territorio che possa continuare a seguire i gruppi in loco anche oltre la sperimentazione con funzioni di facilitatore, coordinamento in loco e raccordo con i servizi;
- sollecitare tutte le associazioni e soggetti ad andare oltre il proprio target tradizionale operando in modo trasversale creando opportunità per i giovani nel periodo estivo giugno-settembre;
- rafforzare senso di comunità e legami intergenerazionali;
- consolidamento e ampliamento delle reti del territorio per promuovere un'offerta di attività per anziani, famiglie e giovani del quartiere nel periodo estivo;
- coinvolgimento e promozione della cittadinanza attiva;
- formare una comunità ad una propria identità collettiva al momento assente;
- sviluppo conoscenza e collaborazione intergenerazionale (anziani-adolescenti);
- responsabilizzazione e coinvolgimento;
- ripensare un'offerta che non sia spot rivolta a giovani e adolescenti.

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare:

sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### 7.4.12 Casalecchio: laboratori comunitari del welfare reale

L'esperienza di co-progettazione partecipata del Distretto di Casalecchio di Reno è partita nell'aprile 2011 con il percorso "Come costruiamo insieme il futuro del welfare nel Distretto di Casalecchio di Reno", un percorso che, tramite il metodo partecipativo dei laboratori del futuro, ha portato Comuni, AUSL, Azienda Consortile ASC InSieme, Cooperative, Associazioni e cittadini attivi a prefigurare soluzioni innovative nell'organizzazione di interventi e Servizi. Al termine di quel percorso i partecipanti hanno espresso la volontà di continuare ad utilizzare la metodologia partecipata per ragionare su nuovi modelli di welfare. La prosecuzione del suddetto percorso è stata possibile grazie al progetto distrettuale di co-progettazione partecipata, ideato dall'Ufficio di Piano per la Salute e il Benessere sociale, denominato Laboratori della solidarietà sociale, finanziato dal bando regionale sulla L.R. 3/2010 "Norme per la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali".

Il percorso è stato aperto ai soggetti istituzionali, al terzo settore, al mondo profit ed ai cittadini del Distretto, ed è stato realizzato in continuità con le piste progettuali emerse dai Laboratori del Futuro, con l'obiettivo di stimolare una progettazione basata sulla collaborazione di una molteplicità di attori del territorio e di risvegliare una cultura solidaristica e di comunità. Il progetto si è svolto dal 14 dicembre 2012 al 12 luglio 2013.

Nelle prime fasi di avvio del progetto, i soggetti organizzati del territorio distrettuale hanno potuto presentare istanze progettuali da inserire nel percorso di co-progettazione partecipata. Le istanze ricevute sono 8:

- per il condominio solidale a Zola Predosa, presentata dall'associazione Casaperta insieme;
- per l'integrazione dei servizi a favore dell'inclusione sociale delle persone disabili e il sostegno alle famiglie, presentata dall'associazione Passo passo;
- per un centro risorse territoriale, presentata dalla cooperativa CSAPSA;
- per la sperimentazione del co-housing sociale, presentata dall'azienda consortile ASC InSieme;
- per l'accoglienza negli spazi culturali metropolitani, presentata dall'Istituzione delle culture del Comune di Casalecchio di Reno;
- per l'orto-giardino comunitario, presentata dal Comune di Monte San Pietro;
- per gli interventi rivolti agli adolescenti del Distretto, presentata dal Comune di Casalecchio di Reno;
- per un condominio solidale a Sasso Marconi, presentata dall'associazione Passo passo.

Dopo la ricezione delle istanze, le azioni principali del progetto sono state 3:

- un percorso in-formativo di 4 incontri laboratoriali sulle metodologie e sulle pratiche relative alla costruzione partecipata di progetti di comunità, a partire dalle 8 istanze ricevute, rivolto

congiuntamente agli operatori dei Servizi e ai soggetti organizzati del terzo settore;

- un percorso di approfondimento di alcune tematiche ad alto valore comunitario, quali il tema della riprogettazione del futuro del welfare e dell'abitare solidale. È stata realizzata la giornata distrettuale "Riprogettazione del futuro del welfare e dell'abitare sociale" contenente 3 eventi: l'incontro seminariale, svolto a Casalecchio di Reno, "Un futuro tutto per noi", dedicato alla discussione di idee e progetti di residenzialità per persone con disabilità; l'incontro seminariale, a Zola Predosa, "Prendiamoci cura del futuro dei nostri anziani: dall'analisi dei bisogni e delle opportunità al welfare di comunità", per un confronto sulle politiche sociali con particolare attenzione agli anziani e alla solidarietà fra generazioni e, infine, la festa di vicinato, realizzata a Casalecchio di Reno, "Vicinivicini", per promuovere la vicinanza e la solidarietà tra vicini di casa;
- un percorso di attivazione di gruppi di lavoro per la definizione di micro-progetti sperimentali, da attuare in contesti definiti, con il coinvolgimento diretto dei cittadini, mediante l'utilizzo di modalità innovative di partecipazione e coinvolgimento, quali il teatro sociale, il teatro dell'oppresso, i laboratori narrativi, i laboratori di scrittura creativa, la biblioteca vivente. In base a quanto condiviso negli incontri assembleari e durante i 4 incontri del percorso formativo, le istanze originarie sono state condivise, approfondite, rielaborate o accorpate, fino a generare 7 gruppi di lavoro.

A seguito dell'approvazione da parte del Comitato dei Sindaci del Distretto del Documento di Proposta partecipata già approvato dal Tavolo di Negoziazione allargato all'Assemblea, gli esiti e le proposte del lavoro dei 7 gruppi confluiranno nel Programma Attuativo Annuale 2013-2014 del Piano di zona per la salute e il benessere sociale.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono voluti sperimentare:

sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.13 Ferrara: dalla fondazione di partecipazione alla partecipazione per il bene pubblico*

Il caso è centrato territorialmente sulla città. Non si occupa di ripensare il sistema dei tavoli in prima battuta, bensì di "far uscire dal suo recinto" un percorso avviatosi da tempo: la fondazione per il "Dopo di noi" (che si chiama "Costruire futuro"). La domanda nasce da due dirigenti dell'Ausl che pensano di intervenire su una situazione (la costituenda fondazione) a loro giudizio troppo avvilita su se stessa e bisognosa di interagire in modo più articolato con l'ambiente.

Dopo una serie di incontri, si trova un accordo sulla seguente vision e sulla conseguente road map:

- Se il *dopo di noi* viene concepito come una rete di opportunità anziché come un edificio, si può immaginare che le reti di connessione tra attori della società civile e delle istituzioni attivabili intorno alle persone disabili, possono funzionare anche per altri soggetti fragili (anziani dell'area grigia, minori, pazienti psichiatrici, famiglie fragili)

- Il collegamento tra *dopo di noi* e altre fragilità consente di immaginare un'apertura del *dopo di noi* in grado di non mettere in allarme i suoi protagonisti.

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare:

sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.14 Carpi, Unione terre d'argine: contrasto alle nuove povertà e all'esclusione sociale*

Oggetto del processo partecipativo è la definizione di un Nuovo Patto per la progettazione partecipata in vista della prossima programmazione dei Piani di Zona.

Il primo percorso, che fa da contenitore al progetto, si avvale di una “cabina di regia”, composta da referenti della pubblica amministrazione, terzo settore e volontariato, tenuta a confrontarsi sugli ambiti di sviluppo dei Piani di zona vigenti, nella direzione di una loro apertura a forme di progettualità nuove che vadano oltre i target tradizionali e che siano il più possibile concertate con esponenti rappresentanti della comunità locale. Alla cabina di regia (definita in questa forma “ristretta”) compete il ruolo di facilitazione e dialogo sia con i rappresentanti della società civile che con i referenti/responsabili delle principali istituzioni titolari dei progetti esistenti.

Sono emersi contenuti trasversali sui quali si ritiene indispensabile continuare a riflettere operativamente, in particolare sul tema dell’attivazione di nuove reti sociali di protezione per contrastare ogni forma di discriminazione (es. conciliazione di tempi di vita e lavoro in particolare per famiglie monogenitoriali, donne in difficoltà economica e vittime di abuso, giovani figli di immigrati, forme di solidarietà diffusa, scambiateche ...).

Si intende accompagnare la cabina di regia nel processo di un suo ulteriore allargamento all’esterno, rafforzandola nel suo ruolo di facilitazione che si tradurrà nella proposta di nuove modalità di invito e consultazione della cittadinanza sino ad arrivare alla formalizzazione di un Nuovo Patto. In questo processo sarà fondamentale avvicinare e coinvolgere soggetti disponibili a rendersi risorsa della comunità.

Una seconda parte del progetto ha l’intento di sostenere coloro che nella comunità si offrono come parte della programmazione, nel percepirsi come interlocutori legittimati, facilitatori di processi partecipativi, portatori di istanze collettive a sostegno del benessere dei bambini, delle famiglie e

della comunità.

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare:  
sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.15 Unione terre di castelli, distretto di Vignola: Verso la programmazione 2017 come nominare i tavoli*

L'obiettivo è quello di creare una trasversalità fra le varie politiche, per es. rispetto alle politiche sulla povertà l’emporio sociale non ha come target solo la popolazione vulnerabile ma anche gli operatori economici che vengono direttamente coinvolti nella programmazione.

Sono stati declinati gli ambiti di intervento, che possano essere più specifici e definiti come percorso di coinvolgimento di altri assessorati, rendere i piani di zona trasversali e favorire la partecipazione dei politici di tutti i settori.

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare:  
sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.16 Castelfranco: Centro sanitario e socio aggregativo “I Saggi”*

Si tratta di un Comune abbastanza piccolo (poco più di 6000 abitanti) che a differenza del resto del distretto è caratterizzato da una popolazione abbastanza stanziale (immigrazione al 9%). Fa eccezione la sola frazione di S. Anna, limitrofa a Castelfranco, che ha caratteristiche simili al resto del distretto (alta immigrazione e alto turn over).

Vi sono problemi nella progettazione a livello distrettuale per lo scollamento tra S. Cesario e Castelfranco (sede di Distretto), limitrofi e collaboranti, e gli altri 4 comuni che hanno costituito un’Unione a sé. La non coincidenza tra Distretto e forme di aggregazione istituzionale crea molte difficoltà alla programmazione.

Il fatto che il Comune sia piccolo e stanziale ha consentito di tenere una partecipazione molto alta in termini di associazioni sportive e di volontariato. Le organizzazioni forti hanno luoghi strutturati (centro sportivo, archi, oratorio e caritas, solidarietà in rete) con esperienze però di settorializzazione, separazione e particolarismi. Nel progetto “I Saggi” vengono messe tutte insieme.

Oltre alle organizzazioni, vi sono anche modalità informali molto diffuse. Infatti si hanno ottime

risposte anche a sollecitazioni di partecipazione dell'amministrazione, che producono anche risorse di volontariato singolo (assistenti civici e pedibus)..

Le prime idee di costituire un nuovo progetto sulla sede attuale de "I Saggi" si sono formulate nel 2008, quando si pensava a un luogo dedicato ad anziani con disturbi cognitivi. L'istanza iniziale è dunque partita dall'amministrazione che nel 2010, anche con il pretesto dei piani di zona, ha riunito le associazioni locali sopra nominate e singoli volontari per pensare, con l'aiuto di un consulente, a come e cosa realizzare.

Sono stati fatti tre focus con medici di medicina generale, familiari e volontari.

Da questi incontri è emersa l'istanza di un luogo di aggregazione meno connotato e meno ghettizzante, in cui gli anziani potessero frequentare insieme ad altre tipologie di cittadini, anche appartenenti alla cosiddetta area grigia. È emersa anche la risorsa di gruppi di donne e nuovi volontari che potevano essere strumento di aggregazione e costruzione di laboratori.

Nel 2013 è stato aperto il Centro, che a fianco di ambulatori di cure primarie (mmg, centro prelievi, consultorio) ha quindi iniziato ad offrire in modo continuativo laboratori, attività, incontri, iniziative.

Aspetti delle "Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" che si sono voluti sperimentare: sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.17 Castelfranco: tempo libero: progettare attività per qualificare il tempo libero delle persone fragili*

Il percorso di progettazione del tempo libero nasce per iniziativa dell'assessorato in un contesto di risorse calanti e di servizi pubblici in forte difficoltà. La lettura del territorio fotografa una comunità molto attiva e coesa, in cui si muovono ben 83 associazioni di promozione sociale, mentre i servizi pubblici ed i loro operatori paiono in difficoltà, schiacciati dalla carenza di risorse, dalle problematiche emergenti e senza capacità di muoversi verso la comunità per generare risorse.

Il percorso partecipativo attivato, oltre a mettere in rete le realtà del privato sociale esistenti, mira anche a fare uscire maggiormente i servizi verso il territorio e a superare i confini oggi molto netti tra le sfere d'azione del pubblico e quelle del privato sociale. Ha avuto un ottimo esito in termini di risposta delle associazioni all'appello dell'amministrazione. Gli interlocutori attivati hanno poi avuto un ruolo attivo e propositivo.

Difficile invece il coinvolgimento di altri attori istituzionali, in particolare pare asfittico il ruolo del Centro servizi per il volontariato, molto fissato sulle solite attività formative rivolte ai soliti noti e

poco in grado di ripensare il proprio ruolo nel nuovo contesto sociale che si è venuto a costituire. Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si sono voluti sperimentare: sperimentare strumenti della programmazione partecipata.

#### *7.4.18 Forlì. Da tavolo a processo, da target a bisogni*

Gli obiettivi per la realizzazione del nuovo piano di zona sono quelli di non costruire tavoli ma processi di lavoro, non fondare cambiamenti su volontà particolaristiche bensì messa in rete di bisogni e di risorse.

Come si può realizzare questa nuova modalità di programmazione? Soprattutto con il passaggio da tavolo a processo (passare ad esempio dal tavolo giovani al tavolo precari)

Questo avviene attraverso la lettura del contesto e modalità operative nuove con un cambiamento di prospettiva: da target ai bisogni, dove si utilizzano nuovi strumenti per allargare la partecipazione; e diffondere la trasversalità dei tavoli.

In questo modo si crea un laboratorio di esperienze innovative nei contenuti e nel metodo con una chiara volontà di raggiungimento di obiettivi in maniera congiunta e con sistemi di valutazione dei risultati.

Preso atto che i tavoli sono statici e sono altamente codificati dove si resta fermi, perché le persone presenti al tavolo arrivano con delle idee predeterminate, per presentarle, non per discuterne insieme. Questo è un sistema che funzionava quando le masse non erano competenti, quando la rappresentanza funzionava. Dal tavolo occorre passare ad un processo perché non bisogna partire con la proposta di progetto ma discuterne insieme.

A causa della riduzione delle risorse economiche, per gli anni a seguire avverrà una riduzione dei servizi, si è quindi concordato di stabilire solo a posteriori il budget di tavolo.

La cabina di regia resta necessaria ed è formata da un numero ristretto di persone, ha il compito di fare sintesi di quello che avviene. Il nuovo tavolo deve essere visto come “a porte girevoli” in cui molti attori vengono nei piani di zona a lavorare: in una prima fase a proporre e leggere insieme i problemi e in una seconda fase a proporre progetti. L’allargamento a soggetti fuori dai tavoli tradizionali avviene con una prima riunione in cui la cabina di regia si interroga sul fenomeno e sugli attori sociali interessati e che già operano su quel problema.

Altro dispositivo di allargamento avviene rispetto al problema, ad es. i NEET.

Il ruolo di queste persone non è quello di consulenti, ma di attori sociali che conoscono il problema, per cui potrebbe risultare necessario fare dei corsi di orientamento ai servizi.

Nella seconda fase di lavoro si sono studiati “i luoghi” della programmazione. Dopo aver individuato i soggetti da chiamare, la cabina di regia si riunirà nei tavoli per trovare le forme di coinvolgimento. Si potranno utilizzare strumenti diversi: teatro sociale, sociodramma, open space technology, passeggiate di quartiere, ecc..

Tornando ai tavoli, la cabina di regia tradurrà quanto emerso in progetti.

Aspetti delle “Linee Guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell’ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale” che si vogliono sperimentare

- l'oggetto di lavoro: come nominare i tavoli nella prospettiva dello “sperimentalismo”?;
- la cura del processi: come lavorano i “tavoli”?;
- la manutenzione del processo: curare i tavoli e i gruppi attivati;
- la valutazione dei processi di programmazione locale partecipata;
- le figure della facilitazione.

## **8. LA SINERGIA DELLA PARTNERSHIP ALL'INTERNO DEI CASI “COMMUNITY LAB”**

### **8.1 Introduzione**

La presente indagine rappresenta uno degli strumenti utilizzati, all'interno del disegno valutativo generale dei casi “Community Lab”, per descrivere il grado e la qualità dei processi partecipativi che sono stati sviluppati nell'implementazione delle Linee Guida presentate nel capitolo precedente. Di seguito si riporta quanto emerso, considerando che la scrivente ha preso parte allo staff tecnico-scientifico e si è dedicata soprattutto alla traduzione del questionario, mentre il report è stato redatto da Vittoria Sturlese dell’Agenzia Sociale e Sanitaria regionale.

Nelle Linee Guida si è posta particolare attenzione alle modalità/criteri di lavoro dei tavoli e alla cura di processi “aperti” e mobili di scambio fra diversi gruppi di individui (afferenti a EE.LL, associazioni o semplicemente cittadini), sollecitando all'interno delle sperimentazioni locali, la formazione di Cabine di Regia. Il percorso di valutazione ha individuato tre principali forme di sviluppo incrementale di tali gruppi all'interno dei casi sperimentali: si parte di solito con la formazione di una Cabina di Regia ristretta (con un ruolo di coordinamento) che nel corso della sperimentazione si alimenta di nuovi soggetti (frutto dei percorsi partecipativi condotti) e diviene una Cabina di Regia allargata (con un ruolo prevalente di implementazione delle azioni progettate sul territorio); infine si arriva ai tavoli veri e propri che si connotano per temi trasversali e adottano precise azioni per far fronte alle specifiche tematiche individuate. Si pone particolare enfasi alla “manutenzione del processo” (curare i tavoli e gruppi) necessaria a gestire la partecipazione e sugli aspetti organizzativi di accompagnamento che sono presidiati dai diversi attori (leader, componenti delle cabina di regia e dei tavoli, facilitatori).

La domande iniziali da cui parte la presente ricerca sono:

- come hanno lavorato i gruppi di individui coinvolti nelle sperimentazioni locali?
- la collaborazione fra individui ha portato a sviluppare (e in che modo) la cosiddetta “sinergia della partnership”?
- quali specifici elementi e caratteristiche interne ai gruppi hanno avuto maggior influenza sulla sinergia sviluppata?

La letteratura presenta una serie di studi condotti sulla sinergia della partnership, in particolare nell’ambito di un filone di studi anglosassone sul tema della partecipazione applicata alla salute [Weiss, Miller, Anderson 2002] L’obiettivo è valutare la sinergia attivata tra i membri del gruppo a

partire dai processi che hanno portato alla definizione di obiettivi comuni attraverso il coinvolgimento anche di altri soggetti. Per verificare la tesi sui benefici prodotti da tale sinergia, si è fatto uso di un questionario che mira a cogliere informazioni e valutazioni personali dei membri di un gruppo rispetto ad alcuni aspetti di organizzazione del lavoro (attività di coordinamento e conduzione e processo decisionale) e i loro bilanci in termini di vantaggi/svantaggi ottenuti dalla partecipazione al gruppo.

Il questionario, validato da ricerche e studi condotti a livello internazionale, ha quindi rappresentato un utile strumento quantitativo (accanto agli altri previsti nel disegno valutativo) da utilizzare per rispondere agli obiettivi di ricerca. Lo staff scientifico in seno ad Assr ne ha elaborato una versione tradotta e adattata alla realtà oggetto di studio; essa è stata somministrata tramite web a tutti i componenti delle Cabine di regia ristrette e allargate, oltre che a coloro che erano stati individuati come “coordinatori” di caso.

Di seguito verrà descritta in maniera specifica la metodologia adottata e saranno presentati i risultati desunti dalla ricerca condotta.

## **8.2 La sinergia della partnership: il costrutto di riferimento**

Il termine partnership nella letteratura di riferimento [Weiss Miller Anderson 2002] si riferisce a tutti i tipi di collaborazione (consorzi, coalizioni e alleanze) che conducono persone e organizzazioni a lavorare insieme per migliorare le condizioni sociali e di salute di una comunità, in termini di obiettivi e conseguenti azioni.

La partnership inoltre produce sinergia quando si intrecciano prospettive, conoscenze e capacità di diversi attori con modalità che producono: un modo migliore di pensare a come raggiungere i propri obiettivi; una pianificazione più comprensiva e integrata fra diversi programmi e progetti; un rafforzamento delle relazioni all'interno della comunità.

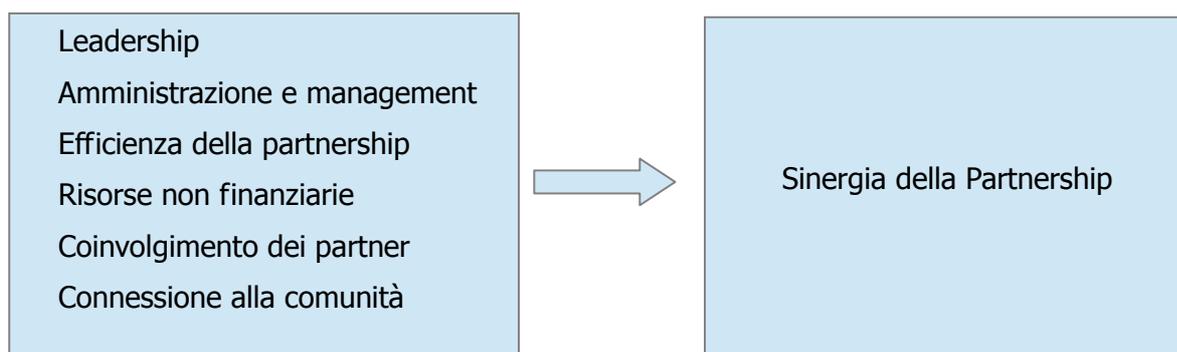
La sinergia che può essere raggiunta attraverso la partnership è qualcosa di più della semplice condivisione di risorse fra partner, qualcosa di più della somma delle sue parti. La partnership che giunge ad alti livelli di sinergia realizza il pieno potenziale della collaborazione. Il processo collaborativo che si sviluppa mette insieme differenti tipi di persone e di organizzazione, rendendo raggiungibili obiettivi che difficilmente sarebbero raggiungibili individualmente. Condurre un processo partecipativo presenta numerose difficoltà, in particolare quando vengono coinvolti attori con diverso background (professionisti, operatori dei servizi e cittadini). Inoltre nelle ricerche condotte sul tema prevale la tendenza a valutare se il processo partecipativo abbia raggiunto i propri obiettivi piuttosto che condurre una verifica affidabile su ciò che determina il buon andamento del

processo collaborativo e su ciò che può essere fatto per migliorarlo.

La valutazione della sinergia della partnership può rappresentare un processo lungo in quanto un processo di collaborazione può raggiungere un alto grado di sviluppo e di impatto in molto tempo. Tuttavia l'identificazione dei fattori che possono influenzare un particolare processo di partnership nel creare sinergia può essere utile nel rafforzare la sua capacità di creare un processo collaborativo di successo.

Prendendo a riferimento la letteratura sul tema già presente nel campo della salute pubblica Weiss et al. (2002) hanno ipotizzato che la sinergia della partnership può essere influenzata da una serie di fattori che riguardano il funzionamento della partnership stessa, in particolare: la leadership, l'amministrazione e il management, l'efficienza della partnership, le risorse non finanziarie, il coinvolgimento dei partner, la connessione alla comunità.

### **Riquadro 13: Dimensioni della partnership che possono influenzare la sinergia della partnership**



(fonte: *staff community lab, 2015*)

La leadership, l'amministrazione e il management, l'efficienza della partnership e il coinvolgimento dei partner possono essere aspetti cruciali per la sinergia in quanto sono dimensioni associate all'abilità dei gruppi di coinvolger e attivamente i diversi attori per creare un ambiente che stimola interazioni creative fra partner e facilita interazioni significative per il lavoro o il progetto.

Allo stesso modo le risorse non finanziarie sono importanti poiché la loro combinazione in diverse modalità permette ai partner di realizzare insieme di più di quanto avrebbero fatto individualmente.

La connessione alla comunità ha anch'essa una connessione con la sinergia della partnership poiché il grado di sinergia può essere associata negativamente con la mancanza di cooperazione e fiducia fra le persone e le organizzazioni a livello locale, oltre che da un basso supporto della comunità agli obiettivi del gruppo [staff community lab 2015].

### 8.3 Lo strumento di rilevazione: “*The Partnership Self-Assessment Tool*”

*The Partnership Self-Assessment Tool* è stato elaborato dal *Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health (Division of Public Health)* presso l'Accademia di Medicina di New York. Esso è un utile strumento per:

- capire come funziona la collaborazione all'interno di gruppi e cosa significa creare un processo collaborativo di successo;
- valutare la qualità del processo collaborativo;
- identificare aree specifiche grazie alle quali il processo collaborativo potrebbe essere migliorato.

Il questionario è stato sperimentato nel 2001, in uno studio nazionale che ha coinvolto 63 forme di collaborazione su tutto il territorio degli Stati Uniti (815 partecipanti). Tale studio era finalizzato altresì a verificare una serie di caratteristiche psicometriche dello strumento, tali da renderlo uno strumento efficace per i suoi fini conoscitivi.

#### Riquadro 14: Test psicometrici condotti sul questionario

Tipo	Descrizione	Modalità di verifica	Esito
VALIDITA' DEL CONTENUTO	Grado di rilevanza e rappresentatività degli items del questionario rispetto al tema di interesse	- analisi ricerche pregresse presenti in letteratura - panel di saggi - 22 interviste	Revisioni al questionario di partenza per massimizzare la validità di contenuto e minimizzare le difficoltà degli intervistati
ATTENDIBILITA'	Grado di saturazione che i singoli items rispetto al costruito che stanno misurando	- analisi statistica sui dati raccolti – valore del coefficiente Alpha di Cronbach	Positivo: i valori dell'Alpha di Cronbach sono alti (>.70, valore soglia) per tutte le aree coperte dal questionario
VALIDITA' DEL COSTRUTTO	Grado di correlazione delle nuove scale con altre già esistenti in letteratura rispetto al medesimo tema	- analisi statistica di correlazione	Positivo: la correlazione con altre scale esistenti è alta

(fonte: *staff community lab, 2015*)

*The Partnership Self-Assessment Tool* è stato tradotto in lingua italiana dal la scrivente ed è quasi del tutto simile a quello anglosassone, tuttavia è stato condotto un lavoro di adattamento e di semplificazione del fraseggio rispetto alla realtà oggetto di studio. Esso è suddiviso in sezioni corrispondenti ai fattori di funzionamento della partnership, preceduta da una sezione socio-anagrafica.

**Riquadro 15: Struttura del Questionario valutazione di impatto delle sperimentazioni locali “Community Lab”.**

SEZIONI	NUMERO DI ITEM	SCALA DI VALUTAZIONE
SINERGIA	9	1-5 6= non so, 7= non applicabile
LEADERSHIP	11	1-5 6= non so, 7= non applicabile
EFFICIENZA	3	1-5 6= non so, 7= non applicabile
COINVOLGIMENTO DI PARTNER DI PROGETTO	3	1-4 5= non so, 6= non applicabile
RELAZIONARSI CON LA COMUNITA'	3	1-4 5= non so, 6= non applicabile
QUALITA' DELL'AMMINISTRAZIONE E DELLA GESTIONE	11	1-5 6= non so, 7= non applicabile
RISORSE NON FINANZIARIE	7	1-5 6= non so, 7= non applicabile
RISORSE FINANZIARIE	3	1-5 6= non so, 7= non applicabile
DECISIONI	3	1-5 6= non so, 7= non applicabile
ASPETTI POSITIVI E NEGATIVI DELLA PARTECIPAZIONE AL GRUPPO	3	2 item a scelta multipla 1 item a scelta non multipla
SODDISFAZIONE GENERALE	5	1-5 6= non so, 7= non applicabile

(fonte: *staff community lab, 2015*)

- Sinergia. Per misurare la sinergia è stato chiesto ad esempio se il gruppo di lavoro: è capace di pensare in modo innovativo, se tiene conto delle prospettive e delle priorità delle persone coinvolte al suo interno, sviluppa obiettivi che sono compresi e sostenuti da tutti i partecipanti, riesce a ottenere supporto da individui, organizzazioni e/o istituzioni che abbiano un’influenza sulla sua attività o sui suoi risultati, pianifica attività che collegano una molteplicità di servizi, programmi o sistemi,... . Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 5= moltissimo; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile
- Leadership. Si chiede di valutare l'efficacia delle persone che all'interno del gruppo di lavoro

hanno un ruolo, formale o informale, di leader, ad esempio: assumersi la responsabilità per il gruppo di lavoro, stimolare o motivare le persone, sviluppare un linguaggio comune tra i membri del gruppo di lavoro, favorire il rispetto, la fiducia e la disponibilità nel gruppo,... . Le categorie di risposta vanno da 1=scarsa a 5=eccellente; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.

- **Efficienza.** Si chiede di valutare l'efficienza del gruppo in relazione a: utilizzo delle risorse finanziarie dei suoi membri, utilizzo delle risorse personali dei suoi membri (es. capacità, competenze, dati, connessioni, influenza, spazi, attrezzature, etc.), utilizzo del tempo dei suoi membri. Le categorie di risposta vanno da 1=scarsa a 5=eccellente; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.
- **Coinvolgimento dei partner di progetto.** Si chiede di valutare quanto il gruppo ha incontrato problemi nel reclutare o conservare membri essenziali, nel motivare i membri alla partecipazione. Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 4=molto; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile
- **Relazionarsi con la comunità.** Si chiede di valutare quanto il gruppo ha incontrato difficoltà in relazione a: mancanza di incentivi per motivare persone e organizzazioni appartenenti alla comunità a partecipare, mancanza di esperienza di cooperazione o fiducia tra persone, gruppi, o organizzazioni nella comunità, resistenza di persone e di organizzazioni chiave per il raggiungimento degli obiettivi e/o per le attività del gruppo di lavoro. Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 4=molto; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.
- **Qualità dell'amministrazione e della gestione.** Si chiede di valutare l'efficacia delle attività di coordinamento e organizzazione del gruppo di lavoro, quali: comunicazione interna ed esterna, gestione dei finanziamenti, gestione dei materiali informativi, segreteria, monitoraggio e valutazione,... . Le categorie di risposta vanno da 1=scarsa a 5=eccellente; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.
- **Risorse non finanziarie.** Si chiede di valutare in che misura il gruppo di lavoro può contare sulle seguenti risorse per lavorare in maniera efficace e per raggiungere i propri obiettivi: competenze ed abilità, dati ed informazioni, rapporti con la cittadinanza, con i decisori politici, con i funzionari pubblici o con il Terzo Settore (Associazioni). Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 5=moltissimo; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.
- **Risorse finanziarie.** Si chiede di valutare in che misura il gruppo di lavoro può contare sulle risorse finanziarie e logistiche per lavorare in maniera efficace e per raggiungere i propri obiettivi. Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 5=moltissimo; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.
- **Decisioni.** Si chiede di valutare in che misura ci si è sentiti supportati o esclusi nei momenti in

cui il gruppo di lavoro ha dovuto prendere delle decisioni. Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 5=moltissimo; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.

- Aspetti positivi e negativi della partecipazione al gruppo. Si chiede di indicare uno o più aspetti positivi e negativi, scegliendoli da due differenti liste, e in seguito di indicare se hanno prevalso gli aspetti positivi o quelli negativi.
- Soddisfazione generale. Si chiede una valutazione complessiva rispetto a: il modo in cui le persone e le organizzazioni/enti/servizi lavorano insieme nel gruppo di lavoro, la propria influenza e il proprio ruolo, la pianificazione fatta dal gruppo di lavoro per raggiungere i propri obiettivi, le modalità con le quali il gruppo di lavoro ha realizzato le proprie attività. Le categorie di risposta vanno da 1=per niente a 5=completamente; possibilità di opzione 6=non so e 7= non applicabile.

#### **8.4 La metodologia dell'indagine condotta sui casi “Community Lab”**

L'indagine ha coinvolto tutti i 18 casi sperimentali del progetto “Community Lab 2013” ed i principali obiettivi sono stati:

- descrivere le modalità con le quali sono stati condotti i processi collaborativi e di gruppo all'interno dei casi sperimentali Community Lab;
- misurare il grado di “sinergia della partnership”, cioè l'investimento nella partecipazione attuata nei casi sperimentali;
- descrivere gli specifici elementi di funzionamento interno ai gruppi e individuare quali di questi siano maggiormente connessi alla sinergia sviluppata

Dato il numero esiguo di coloro che compongono l'universo di riferimento il questionario è stato spedito a tutti coloro che hanno partecipato alla sperimentazione locale in qualità di:

- manager/figura guida del caso;
- componente della Cabina di Regia ristretta (funzionari, terzo settore, cittadini, ecc.);
- componente della Cabina di Regia allargata (funzionari, terzo settore, cittadini, ecc.).

Durante il periodo di arruolamento (Luglio-Ottobre 2014), in occasione degli incontri dedicati alla valutazione dei casi, sono stati presentati gli obiettivi dell'indagine e le modalità della rilevazione.

Si è optato per una modalità di somministrazione on-line (con invio da parte di Assr di credenziali autologganti a un indirizzo di posta elettronica) preceduta da una e - mail con lettera di accompagnamento nella quale si richiedeva l'adesione agli intervistati. Le liste delle persone da contattare sono state fornite ad Assr dai coordinatori di caso.

Dato il carattere incrementale dei gruppi attivi all'interno dei casi, agli intervistati è stato chiesto di

compilare il questionario un numero di volte equivalente al numero di posizioni che rivestivano nel caso locale, cioè:

- il Manager/figura guida del caso doveva compilare il questionario on-line 2 volte (in veste di manager del caso e in veste di componente della Cabina di Regia ristretta);
- i Componenti della Cabina di Regia ristretta dovevano compilare il questionario on-line 2 volte (in veste di componente della Cabina di Regia ristretta e in veste di Componente della Cabina di Regia allargata);
- i Componenti della Cabina di Regia allargata dovranno compilare il questionario on-line 1 volta (in veste di componente della Cabina di Regia allargata).

Durante il periodo di somministrazione (fine Gennaio-Marzo 2015) è stato inviato ai partecipanti il link autologgante al questionario per la sua compilazione (la compilazione doveva avvenire entro 15 giorni); è stato effettuato anche un re-call tramite posta elettronica per far fronte a eventuali difficoltà tecniche che i partecipanti potevano incontrare nell'utilizzo del link.

L'elaborazione dei dati pervenuti è avvenuta a cura dello staff di valutazione in seno ad Assr, seguendo un piano di elaborazione che prevedeva fasi e attività differenti, tramite software SPSS.

Dato che il numero di questionari compilati è risultato esiguo rispetto alle aspettative, si è deciso di considerare un unico campione, senza distinguere i casi in base alle tre tipologie di compilatori del questionario (figura guida, membro cabina di regia ristretta, membro di cabina di regia allargata).

Ci si è interrogati sul perché un numero esiguo di persone hanno risposto al questionario. Sicuramente il mezzo non è stato di aiuto soprattutto quando era rivolto alla popolazione, è stato inviato nel periodo estivo in prossimità delle vacanze estive e alcuni referenti territoriali, che avevano il compito di promuovere nelle proprie cabine di regia il questionario, hanno visto questa modalità di interlocuzione con gli stakeholders come un appesantimento se non come un mero strumento di valutazione asettico. Per le stesse motivazioni, inoltre, non è stato possibile condurre elaborazioni riferite ai singoli casi in base alla loro afferenza territoriale.

Si è optato invece per creare una variabile che consentisse di caratterizzare l'analisi in base alla tipizzazione dei casi emersa dalla valutazione condotta tramite le visite in loco (interviste di gruppo ai casi) ovvero:

1. tipologia micro (casi che si sono concentrati su un oggetto particolare o territorio particolare rispetto alla programmazione zonale);
2. tipologia meso (casi i cui attivatori agiscono al livello zonale -Distretto socio-sanitario, Unione-, ma si concentrano su un oggetto specifico (un tavolo, un settore di lavoro, un singolo comune);
3. tipologia macro (casi che sono partiti da un punto di vista di zona e hanno cercato di rinnovare l'intero sistema dei tavoli).

## 8.5 Piano di elaborazione

Il gruppo di lavoro si è dato il seguente metodo di lavoro:

1. pulizia data base: eliminare i questionari la cui percentuale di items compilati fosse inferiore al 75%;
2. inserimento di nuova variabile "tipologia caso" con le seguenti opzioni di risposta: 1= no tavoli pdz (micro); 2=1 o più tavoli pdz (meso); 3= tutti i tavoli dei pdz (macro);
3. analisi descrittive su tutti gli item:
  - distribuzioni di frequenza;
  - media, moda e mediana;
4. analisi multivariate:
  - analisi fattoriale con metodo delle componenti principali e rotazione varimax (validità di costrutto) per la verifica dei fattori già emersi in letteratura (validità del costrutto);
  - verificare che i valori di Alpha di Cronbach (r Pearson) per ogni fattore (attendibilità dei fattori) siano superiori almeno a 0.70 (meglio superiori a 0.80);
  - verificare quali items contribuiscono maggiormente al singolo fattore che li contiene;
  - analisi di regressione per verificare la principale ipotesi emersa in letteratura [Weiss, Miller 2001: 11-12] ovvero la relazione fra la sinergia della partnership e le seguenti dimensioni che ne compongono il funzionamento: leadership, amministrazione e gestione, efficienza, risorse non finanziarie, cambiamenti nel coinvolgimento dei partner, ecc..
5. analisi bivariata:
  - incrocio fra medie dei fattori emersi e le seguenti variabili di incrocio: tipologia caso, facilitazione (item 1.7).

## 8.6 I risultati

Di seguito verranno presentati gli esiti delle elaborazioni statistiche condotte con software SPSS sui dati raccolti tramite questionario.

Sono stati coinvolti nella somministrazione on-line 16 casi su 18, mentre 2 casi - San Cesario e Bologna - hanno preferito compilare i questionari auto-somministrandoli in loco ai membri delle Cabine di regia.

Complessivamente sono state arruolate circa 457 persone (18 coordinatori di caso, 144 componenti la Cabina di regia ristretta e 294 componenti la Cabina di regia allargata e/o i Tavoli) alle quali è stato inviato il questionario.

Il numero di questionari compilati ammonta a circa 190 (41% sul totale di quelli inviati), tuttavia si sono ritenuti validi per condurre le elaborazioni solo 135 questionari ovvero quelli che singolarmente presentavano una percentuale di risposte uguale o maggiore al 75% degli item presenti sul questionario.

#### **Riquadro 16: Numero di rispondenti per città di provenienza**

Città di provenienza	Numero questionari inviati <sup>26</sup>	Frequenza	Percentuale
Bologna	27	7	5,2
Ferrara	29	8	5,9
Comacchio	9	2	1,5
Forlì	29	20	14,8
Pavullo	23	5	3,7
Carpi	12	10	7,4
Vignola	21	20	14,8
Castelfranco	16	4	3,0
San Cesario	27	17	12,6
Lugo	31	10	7,4
Faenza	38	2	1,5
Cervia	41	3	2,2
Reggio Emilia	19	4	3,0
Val D'Enza	8	2	1,5
Bassa Reggiana	10	9	6,7
Ravenna	18	5	3,7
Casalecchio	26	7	5,2
Totale	384	135	100,0

(Fonte: *staff community lab*, 2015)

Per quanto concerne la restituzione dei questionari, è possibile affermare che l'impegno del coordinatore del progetto a diffondere e a richiedere la compilazione dello strumento ha dato vita ad una maggiore frequenza e a rendere quindi il questionario più significativo. Infatti, ci sono stati alcuni facilitatori che hanno contattato, ad uno ad uno, telefonicamente, i componenti della cabina di regia affinché potessero trasmettere loro quanto fosse importante la restituzione del questionario. Questo tipo di "accompagnamento" ha generato maggiori restituzioni.

Per dare significatività allo strumento lo Staff di valutazione ha ritenuto necessario condurre le successive elaborazioni considerando le diverse tipologie di rispondenti in un unico campione regionale.

<sup>26</sup> il numero riportato va considerato come indicativo in quanto stesse persone potevano essere facilitatori e membri della cabina di regia ristretta o similari

Ciò significa che non è stato possibile condurre elaborazioni statistiche che restituissero risultati significativi rispetto ai singoli casi o alle tipologie di intervistati (coordinatore, membro cabina di regia ristretta, cabina di regia allargata). Si è optato invece per caratterizzare le analisi statistiche in base alla suddivisione fra le tre tipologie di caso emerse dalla valutazione di tipo qualitativo condotta tramite le visite in loco.

## **8.7 Chi sono coloro che hanno risposto al questionario**

Per quanto concerne la descrizione delle principali caratteristiche socio-anagrafiche del campione che ha risposto al questionario, il quadro è il seguente: il campione è costituito per il 22% da maschi e per il 78% da femmine.

Per quanto riguarda la scolarità dei rispondenti, lo 0,7% ha la licenza elementare, il 5,9% la media inferiore, il 22,2% riporta un diploma di scuola media superiore e il 71,8% è laureato. Questo potrebbe confermare la scarsa restituzione di coloro che non hanno affinità con i mezzi online.

L'età media è di 48 anni. Il campione è stato inoltre suddiviso in classi d'età: il 30% fra i 24 e i 40 anni, il 36% fra 41 e 54 e il 34% fra 55 e 93.

Di seguito vengono riassunte le caratteristiche socio-demografiche (sesso, titolo di studio e classi d'età).

Agli intervistati è stato anche chiesto di indicare l'organizzazione di appartenenza: la maggior parte (56%) proviene da Enti locali (comune, provincia,...), mentre l'11% da Aziende Usl e a seguire, l'8% da Centri servizi volontariato e il 7% da associazioni (volontariato/non profit).

## **8.8 Verifica della proprietà psicometriche del questionario**

### *8.8.1 Validità di costruito (Validity)*

La validità di costruito di un questionario è indice fondamentale della bontà di uno strumento di rilevazione (validity).

Ci informa di quanto lo strumento sia legato al fenomeno che intende misurare, in specifico alla formulazione teorica del concetto di sinergia della partnership che ha portato all'elaborazione del questionario stesso.

Ciò che si intende verificare è dunque quanto i dati raccolti abbiano una struttura matematico-

statistica coerente con le aree indagate dal questionario (sinergia, leadership, efficienza, risorse non finanziarie, organizzazione e amministrazione, etc.).

Il basso numero di casi a nostra disposizione rende le analisi multivariate, richieste per questo tipo di verifiche, poco affidabili dal punto di vista statistico.

Tuttavia è stata condotta un'analisi fattoriale sui dati raccolti, confermativa della struttura tematica del questionario.

L'analisi fattoriale consente di individuare una serie di raggruppamenti tematici tra gli aspetti indagati; le aree tematiche ottenute sono derivate dai dati empirici e i raggruppamenti sono solidi dal punto di vista statistico (l'appartenenza di due o più item alla stessa area tematica non è attribuita in via teorica, ma emerge dalle rilevazioni effettuate sul campione).

Questo passaggio garantisce maggior robustezza e precisione nell'analisi successiva dei dati raccolti e permette l'identificazione e il successivo utilizzo di indicatori sintetici.

Sono state dunque effettuate una serie di Factor Analysis tramite software SPSS con successive approssimazioni e rimozioni di item ambigui per arrivare ad una struttura leggibile e consistente. Quanto emerso dalla soluzione fattoriale finale non ha evidenziato una struttura chiara e sovrapponibile alla quasi totalità della forma teorica originaria.

Si è tuttavia optato per mantenere il modello teorico e i relativi fattori (o aree tematiche), già verificati e confermati dalle precedenti ricerche (Weiss S., Anderson R., 2002) condotte su un campione più consistente di casi (815 casi), pur in assenza di un riscontro sui dati raccolti in questa sede.

#### 8.8.2 Attendibilità (*Reliability*)

Nella fase successiva alla scelta della struttura fattoriale presente in letteratura, si è proceduto a misurare l'attendibilità di ogni dimensione estrapolata (*reliability*). Questo passaggio garantisce che ciascuna componente individuata non contenga al suo interno altre sub-componenti.

Il coefficiente che sintetizza l'attendibilità di un test è l'alpha di Cronbach ( riquadro 17). Tale coefficiente descrive la coerenza interna (*internal consistency*) di raggruppamenti di item; in generale elevati valori di alpha indicano che i soggetti esaminati esprimono un atteggiamento coerente riguardo agli item appartenenti a ciascuna dimensione.

La verifica della coerenza interna permette non solo di approfondire lo studio e la definizione della struttura fattoriale, ma anche di conoscere e definire ulteriormente la validità di costruito del questionario. In questo senso la letteratura è concorde nell'adottare il valore di  $\alpha = .60$  come riferimento di un livello accettabile di coerenza interna e di adeguatezza del test costruito.

### Riquadro 17: Valori di alpha di Cronbach

Dimensione di qualità	n° item	alpha di cronbach [r di pearson] - ita	alpha di cronbach [r di pearson] - eng
sinergia	9	$\alpha = .87$	$\alpha = .93$
leadership	11	$\alpha = .94$	$\alpha = .97$
efficienza	3	$\alpha = .80$	$\alpha = .82$
coinvolgim. partner di progetto	3	$\alpha = .74$	$\alpha = .85$
relazionarsi con la comunita'	3	$\alpha = .65$	$\alpha = .83$
qualita' amministrazione e gestione	11	$\alpha = .93$	$\alpha = .94$
risorse non finanziarie	7	$\alpha = .82$	$\alpha = .83$
risorse finanziarie	3	$\alpha = .72$	-

(Fonte: *The Partnership Self-Assessment Tool*)

I valori di alpha superiori a .80 possono considerarsi molto buoni, quelli superiori a .90 eccellenti. Ciò significa che tutte le batterie di item sono estremamente omogenee e si può dunque escludere che contengano al loro interno ulteriori sub-componenti non mappate. In conclusione, il questionario è stato costruito con particolare attenzione alla forma e al numero delle domande che lo compongono. Dalle analisi dei dati raccolti emerge un'eccellente coerenza interna rispetto alla forma teorica secondo cui il questionario è stato costruito. Si possono ipotizzare miglioramenti legati soprattutto alla modalità di somministrazione che sembra causare la maggior parte dei missing.

### 8.9 La valutazione della sinergia della partnership e dei fattori che ne influenzano il funzionamento

In questo paragrafo verranno presentati i risultati riferiti alla sinergia della partnership e a diversi fattori che influiscono sul suo funzionamento nei processi collaborativi e di gruppi sviluppati all'interno dei casi sperimentali del community lab.

In ogni sottoparagrafo verrà messo in evidenza:

- punteggio medio su ogni fattore (dimensione di qualità: es. sinergia, efficienza, coinvolgimento, risorse non finanziarie,...) sulla totalità dei dati raccolti;
- punteggio medio dei singoli item presenti all'interno di ogni fattore sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza;

- confronto fra punteggi medi di ogni fattore nelle tre tipologie di caso.

Per eseguire i suddetti confronti verranno utilizzate analisi statistiche parametriche, cioè basate su ipotesi riguardanti il valore di un parametro di una o più popolazioni, come ad esempio la media. La statistica parametrica si basa sul presupposto di normalità della distribuzione, ossia graficamente associata alla campana di Gauss con valori che si raggruppano per frequenza intorno ad una media e diminuiscono di numerosità allontanandosi dalla media stessa. Tutti gli item (e gli indicatori sintetici) presentano una distribuzione con canoni di normalità da considerarsi rispettati e si prestano dunque ad analisi parametriche. Il confronto fra le medie delle tre tipologie di caso è stato condotto tramite test statistico Anova (confronto fra medie) e in seguito un test post-hoc (Bonferroni), per evidenziare eventuali differenze statisticamente significative. Le tre tipologie di caso (MICRO, MESO E MACRO) sono state elaborate a seguito dell'analisi condotta dallo Staff di valutazione sul materiale registrato e raccolto durante le visite in loco; le analisi sono state altresì condivise con i casi sperimentali nel corso di due incontri plenari (15 Dicembre 2014 e 23 Marzo 2015). Nel riquadro che segue è possibile visualizzare i casi afferenti a ogni tipologia.

#### **Riquadro 18: Casi presenti nelle tre tipologie (micro, meso e macro)**

TIPOLOGIA	CASI
MICRO	1. Il lavoro e la sofferenza delle donne (Comacchio) 2. Bilancio di genere partecipato (Ravenna) 4. Rigenerare il sociale, rimodulazione welfare locale (comune di Faenza) 5. Costituzione tavolo processo sul welfare dell'aggancio (comune di Cervia, casa della salute) 6. Dal progetto mobilità dolce ai tavoli per la salute e il benessere (comune di Sorbolo) 16. Centro sanitario e socio-aggregativo "I saggi" (San Cesario - distretto di Castelfranco)
MESO	8. Plurima, scambio di abiti cose saperi tempo (unione bassa reggiana) 10. Laboratorio per la partecipazione e la progettazione partecipata tra enti e volontariato (Pavullo) 11. Lavorare con la comunità e per la comunità (Comune di Bologna: Quartiere Borgo, Reno e San Vitale) 13. Dalla fondazione di partecipazione alla partecipazione per il bene pubblico (Ferrara città) 15. Verso la programmazione 2017 come nominare i tavoli (unione terre di castelli, distretto di Vignola) 17. Tempo libero: progettare attività per qualificare il tempo libero delle persone fragili (Castelfranco)
MACRO	3. Bassa romagna 2020 (Lugo) 7. Linee guida sulla povertà (Val d'Enza) 9. Percorsi per riprogettare il welfare in modo partecipato (Comune di RE) 12. Laboratori comunitari del welfare reale (Casalecchio) 14. Contrasto alle nuove povertà e all'esclusione sociale (Unione Terre d'argine) 18. Da tavolo a processo, da target a bisogni (distretto Forlì)

(fonte: staff community lab, 2015)

### 8.9.1 La sinergia della partnership

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_3,4 (DS=.53)\_\_\_\_\_

Legenda scala:

per niente	poco	abbastanza	molto	moltissimo
1	2	3	4	5

Punteggio 1-2= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

Nel riquadro 19 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (9) presenti all'interno del fattore sinergia sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 3-4,5); ciò sta ad indicare che, pur avendo raggiunto livelli abbastanza positivi, vi è bisogno di un maggior sforzo per migliorare il potenziale collaborativo dei gruppi.

#### Riquadro 19: Valori medi degli item contenuti nel fattore SINERGIA

La preghiamo di rispondere alle seguenti domande facendo riferimento alle persone e alle organizzazioni che partecipano al progetto COMMUNITY LAB al momento attuale. Secondo Lei, in che misura...	media	Ds
il gruppo di lavoro è capace di pensare in modo innovativo?	3,4	.75
il gruppo di lavoro tiene conto delle prospettive e delle priorità delle persone coinvolte al suo interno?	3,5	.75
il gruppo di lavoro sviluppa obiettivi che sono compresi e sostenuti da tutti i partecipanti?	3,4	.74
il gruppo di lavoro sa identificare altri servizi o programmi nella comunità che si collegano alla propria tematica?	3,6	.82
il gruppo di lavoro sa rispondere ai bisogni e alle problematiche connesse alla propria tematica?	3,4	.77
il gruppo di lavoro sa attivare strategie che hanno più probabilità di funzionare all'interno della comunità?	3,5	.97
il gruppo di lavoro riesce a ottenere supporto da individui, organizzazioni e/o istituzioni che abbiano un'influenza sulla sua attività o sui suoi risultati?	3,6	1.1

il gruppo di lavoro pianifica attività che collegano una molteplicità di servizi, programmi o sistemi?	3,5	.92
il gruppo di lavoro comunica chiaramente come le cose che fa siano rivolte ai problemi importanti della comunità?	3,4	1

(Fonte: staff Community lab, 2015)

Nel riquadro 20 sono riportati i valori medi del fattore Sinergia, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali. La tipologia micro presenta una media (M=3,6; DS= .47) significativamente più alta rispetto al valore della tipologia meso (M= 3,2; DS= .54); la differenza fra le due medie, essendo statisticamente significativa, indica che i casi con delle microprogettualità sono, in certo senso, più tendenti a sviluppare processi collaborativi che creano sinergia fra individui e gruppi. La tipologia macro presenta un valore medio di 3,4 (DS= .49).

Riquadro 20: Valori medi della sinergia suddivisi per le tre tipologie di caso

Tipologia	Media
Micro	3,6 <sup>27</sup>
Macro	3,4
Meso	3,2 <sup>27</sup>

(Fonte: staff Community lab)

Nei paragrafi seguenti verranno analizzate le valutazioni espresse dal campione di intervistati in riferimento ai singoli aspetti (e i relativi punti di forza e di debolezza) che possono aver influito sul successo dei processi collaborativi/partecipativi all'interno dei casi sperimentali.

---

<sup>27</sup> La differenza fra medie delle tipologie micro e meso è statisticamente significativa.  $F(2, 132) = 6.44, p = .002$

## 8.9.2 La leadership

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_3,2 (DS=.64)\_\_\_\_\_

Legenda scala:

scarsa	sufficiente	buona	molto	buona	eccellente
1	2	3	4		5

Punteggio 1-2= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

Questa batteria di item si riferisce alla valutazione delle caratteristiche che il leader di un gruppo dovrebbe avere per far raggiungere un alto livello di sinergia: si intende una figura che sia capace di promuovere interazioni produttive fra diverse persone e organizzazioni, di ispirare e motivare le persone coinvolte, di sviluppare empowerment fra partner diversi (stimolandoli a comunicare la propria visione collettiva), di incoraggiare le diverse persone a parlare, a imparare, e a lavorare con gli altri (stimolando rispetto reciproco, inclusività e apertura).

Nel riquadro 21 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (11) presenti all'interno del fattore leadership sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 3-4,5); ciò sta ad indicare che, pur avendo attribuito punteggi medi abbastanza positivi, gli intervistati considerano migliorabili le capacità che le figure di coordinamento dei casi sperimentali possono sviluppare per valorizzare, stimolare o motivare persone che provengono da background anche molto differenti.

### Riquadro 21 Valori medi degli item contenuti nel fattore LEADERSHIP

La preghiamo ora di pensare alle persone che all'interno del gruppo di lavoro hanno un ruolo, formale o informale di leader. Come valuta la loro capacità nel:	media	Ds
assumersi la responsabilità per il gruppo di lavoro	3,6	1.1
stimolare o motivare le persone	3,4	1.1
valorizzare le persone	3,4	1.2
rendere chiari gli obiettivi del gruppo di lavoro	3,2	1.1
sviluppare un linguaggio comune tra i membri del gruppo di lavoro	3,4	1.2

favorire il rispetto, la fiducia e la disponibilità nel gruppo	3,6	1.0
lasciare spazio alle differenze di opinione	3,5	1.0
risolvere i conflitti tra i membri del gruppo di lavoro	3,4	1.3
integrare le prospettive, le risorse e le capacità di ciascuno	3,4	1.1
aiutare il gruppo di lavoro a guardare le cose da diverse prospettive ed essere creativo	3,4	1.1
far entrare individui e organizzazioni diversificate all'interno del gruppo di lavoro	3,4	1.3

(Fonte: *staff Community lab*)

Nel riquadro 22 sono riportati i valori medi del fattore leadership, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

#### **Riquadro 22 Valori medi della leadership suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Micro	3,5 <sup>28</sup>
Macro	3,3
Meso	3,0 <sup>28</sup>

(Fonte: *staff Community lab*)

La tipologia micro presenta una media (M=3,5; DS= .47) significativamente più alta rispetto al valore della tipologia meso (M= 3,0; DS= .71); la differenza fra le due medie, essendo statisticamente significativa, indica che i casi con delle microprogettualità hanno valutato più positivamente le proprie figure di leader in riferimento alle caratteristiche sopra elencate.

La tipologia macro presenta un valore medio di 3,3 (DS= .58).

<sup>28</sup> La differenza fra medie delle tipologie micro e meso è statisticamente significativa.  $F(2, 128) = 6.50, p = .002$

### 8.9.3 L'efficienza

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_3,0 (DS=.74)\_\_\_\_

Legenda scala:

scarsa	sufficiente	buona	molto	eccellente
1	2	3	4	5

Punteggio 1-2,9= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

L'efficienza è la misura di quanto il gruppo è bravo nell'ottimizzare il coinvolgimento dei partner in riferimento a: assegnazione di ruoli e responsabilità adatti agli interessi e alle capacità degli individui, buon uso delle risorse finanziarie; cura dei processi partecipativi facendo buon uso del tempo dei partecipanti.

Nel riquadro 23 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (3) presenti all'interno del fattore efficienza sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 3-4). Tuttavia gli intervistati esprimono una valutazione media più alta (M= 3,9) in riferimento all'utilizzo delle risorse finanziarie dei membri: ciò può essere dovuto al fatto che le progettualità presenti nei casi non hanno richiesto, almeno in gran parte dei casi, un diretto esborso finanziario da parte dei membri.

#### Riquadro 23: Valori medi degli item contenuti nel fattore efficienza

Come giudica l'efficienza del gruppo di lavoro rispetto ai seguenti aspetti:	media	Ds
utilizzo delle risorse finanziarie dei suoi membri?	3,9	2.0
utilizzo delle risorse personali dei suoi membri (es. capacità, competenze, dati, connessioni, influenza, spazi, attrezzature, etc.)?	3,3	.78
utilizzo del tempo dei suoi membri?	3,0	.90

(Fonte: *staff Community lab*)

Nel riquadro 24 sono riportati i valori medi del fattore efficienza, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

## Riquadro 24: Valori medi dell'Efficienza suddivisi per le tre tipologie di caso

Tipologia	Media
Micro	3,4 <sup>29</sup>
Macro	2.9*
Meso	2.8*

(Fonte: *staff Community lab*)

La tipologia micro presenta una media (M=3,4; DS= .54) significativamente più alta rispetto al valore della tipologia meso (M=2,8; DS=.87) e della macro (M=2,9; DS=.62); la differenza fra le medie, essendo statisticamente significativa, indica che i casi con delle microprogettualità hanno valutato più positivamente l'efficienza nell'utilizzo delle risorse finanziarie, personali e di tempo dei membri.

### 8.9.4 Coinvolgimento partner di progetto

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_2,6 (DS=.90)\_\_\_\_

Legenda scala:

per niente	poco	abbastanza	molto
1	2	3	4

Punteggio 1-2,5= Zona target (o di eccellenza)

Punteggio 2,6-3,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 3,6-5= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Occorre prestare attenzione al fatto che la scala di valutazione riferita a questa batteria va letta al contrario (i valori più bassi sono i più positivi), in quanto gli item sono formulati con una accezione negativa.

Nel riquadro 25 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (3) presenti all'interno del fattore coinvolgimento partner di progetto sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento.

---

<sup>29</sup> La differenza fra medie delle tipologie micro e meso è statisticamente significativa.  $F(2, 132) = 6.22, p = .002$ . La differenza fra medie delle tipologie micro e macro è statisticamente significativa.  $F(2, 132) = 6.22, p = .021$ .

**Riquadro 25: Valori medi degli item contenuti nel fattore coinvolgimento partner**

In che misura il gruppo di lavoro ha incontrato le seguenti difficoltà?	media	Ds
problemi nel reclutare membri essenziali	3,0	1.0
problemi nel conservare membri essenziali	2,8	1.0
difficoltà nel motivare i membri alla partecipazione	2,7	.88

(Fonte: *staff Community lab*)

Di seguito sono riportati i valori medi del fattore coinvolgimento partner di progetto, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

**Riquadro 26: Valori medi del COINVOLGIMENTO PARTNER suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Micro	2,5
Meso	2,6
Macro	2,7

(Fonte: *staff Community lab*)

La tipologia micro presenta una media ( $M=2,5$ ;  $DS= .58$ ) lievemente più bassa rispetto alla tipologia meso ( $M= 2,6$ ;  $DS= .99$ ) e macro ( $M= 2,7$ ;  $DS= .96$ ); la differenza fra le medie non è statisticamente significativa.

### 8.9.5 Relazionarsi con la comunità

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_2,9 (DS=1.00)\_\_\_\_

Legenda scala:

per niente	poco	abbastanza	molto
1	2	3	4

Punteggio 1-2,5= Zona target (o di eccellenza)

Punteggio 2,6-3,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 3,6-5= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Anche in questo caso occorre prestare attenzione al fatto che la scala di valutazione riferita a questa batteria va letta al contrario (i valori più bassi sono i più positivi), in quanto gli item sono formulati con una accezione negativa. Nel riquadro 27 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (3) presenti all'interno del fattore relazionarsi con la comunità sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza. Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 2,6-3,5). La dimensione più debole è rappresentata dalla mancanza di incentivi per motivare persone e organizzazioni appartenenti alla comunità a partecipare (M=3,00; DS=1.2).

#### **Riquadro 27: Valori medi degli item contenuti nel fattore coinvolgimento partner**

In che misura il gruppo di lavoro ha incontrato le seguenti difficoltà?	media	ds
mancanza di incentivi per motivare persone e organizzazioni appartenenti alla comunità a partecipare	3,0	1.2
mancanza di esperienza di cooperazione o fiducia tra persone, gruppi, o organizzazioni nella comunità	2,6	1.2
resistenza di persone e di organizzazioni chiave per il raggiungimento degli obiettivi e/o per le attività del gruppo di lavoro	2,8	1.3

(Fonte: staff Community lab)

Nel riquadro successivo sono riportati i valori medi del fattore relazionarsi con la comunità, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

**Riquadro 28: Valori medi del relazionarsi con la comunità' suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Macro	2,7
Meso	2,9
Micro	3,0

(Fonte: staff Community lab)

La tipologia macro presenta una media (M=2,7; DS= 1,00) lievemente più bassa rispetto alle tipologie meso (M= 2,9; DS= 1.1) e micro (M= 3,00; DS=1.00); la differenza fra le medie non è statisticamente significativa.

*8.9.6 Qualità dell'amministrazione e della gestione*

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_2,9 (DS=.73)\_\_\_\_

Legenda scala:

scarsa	sufficiente	buona	Molto buona	eccellente
1	2	3	4	5

Punteggio 1-2,9= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

L'amministrazione e la gestione sono il "collante" che rende possibile ad attori e organizzazioni molteplici ed indipendenti di integrare conoscenze e risorse. In questa accezione, molto diversa dalle forme di gestione burocratica, i gruppi possono raggiungere alti livelli di sinergia attraverso modalità di gestione che facilitano la comunicazione tempestiva (anche al di fuori dei gruppi), che coordinano incontri e progetti, che supportano i partecipanti nella partecipazione a bandi di finanziamento o nella raccolta di fondi, che forniscono un supporto nell'analisi del contesto tramite documenti informativi, che coinvolgono e orientano tempestivamente i nuovi membri del gruppo

Nel riquadro 29, sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (11) presenti all'interno del fattore qualità nell'amministrazione e nella gestione sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento

(punteggi fra 3-4,5). Tuttavia gli intervistati esprimono una valutazione media più alta in riferimento all'amministrazione ed erogazione di fondi (M=4), alla richiesta e/o gestione di finanziamenti (M=3,9) e alla gestione di banche dati (M=3,8).

**Riquadro 29: Valori medi degli item contenuti nel fattore qualità dell'amministrazione e della gestione**

La preghiamo ora di pensare alle attività di coordinamento e organizzazione del gruppo di lavoro. Come giudica l'efficacia di tali attività per ognuna dei seguenti aspetti?	media	ds
coordinamento della comunicazione tra i membri del gruppo	3,1	.89
coordinamento della comunicazione con le persone e le organizzazioni esterne al gruppo di lavoro	3,3	1.4
coordinamento delle attività del gruppo, inclusi i progetti e gli incontri	3,2	1.1
richiesta e/o gestione di finanziamenti	3,9	2.1
preparazione di materiali informativi utili alle decisioni del gruppo	3,1	1.1
funzioni di segreteria	3,3	1.3
orientamento dei nuovi membri che si aggiungono al gruppo di lavoro	3,5	1.4
monitoraggio del progresso e/o valutazione dell'impatto del gruppo di lavoro	3,0	1.2
facilitazione della partecipazione alle attività e agli incontri del gruppo di lavoro (es. organizzando gli incontri in luoghi e orari comodi per tutti)	3,4	1.1
amministrazione ed erogazione di fondi	4,2	2.3
gestione di banche dati	3,8	2

*(Fonte: staff Community lab)*

Nel riquadro che segue sono riportati i valori medi del fattore qualità dell'amministrazione e della gestione, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

**Riquadro 30: Valori medi della qualità dell'amministrazione e della gestione suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Micro	3,5 <sup>30</sup>
Macro	2.9*
Meso	2.7*

(Fonte: staff Community lab)

La tipologia micro presenta una media (M=3,5; DS= .47) significativamente più alta rispetto al valore della tipologia meso (M=2,7; DS=.75) e della macro (M=2,9; DS=.71); la differenza fra le medie, essendo statisticamente significativa, indica che i casi con delle microprogettualità hanno valutato più positivamente gli aspetti inerenti la qualità dell'amministrazione e della gestione.

*8.9.7 Le risorse non finanziarie*

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_ 3,4 (DS=.58) \_\_\_\_

Legenda scala:

per niente	poco	abbastanza	molto	moltissimo
1	2	3	4	5

Punteggio 1-2= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

Tale fattore include una serie di risorse necessarie al buon funzionamento del gruppo: una vasta gamma di conoscenze e competenze di cui il gruppo ha bisogno per coinvolgere partner, supportare il processo di collaborazione, promuovere interventi globali, documentare e valutare il lavoro del gruppo; la connessione a persone, organizzazioni e gruppi specifici come ad es. i residenti di una comunità affetti dalla problematica che il gruppo sta tentando di affrontare, o i decisori politici, i funzionari pubblici, le fondazioni private, le istituzioni accademiche,...; l'appoggio di specifici stakeholders; il potere carismatico o di attrazione di nuove persone. Nel riquadro 31 sono riportati i

<sup>30</sup> La differenza fra medie delle tipologie micro e meso è statisticamente significativa.  $F(2, 131) = 10,96$ ,  $p = .000$ . La differenza fra medie delle tipologie micro e macro è statisticamente significativa.  $F(2, 131) = 10,96$ ,  $p = .001$ .

valori medi relativi ai singoli item (7) presenti all'interno del fattore risorse non finanziarie sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza. Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 3-4,5); ciò sta ad indicare che, pur avendo raggiunto livelli abbastanza positivi di valutazione, il campione di intervistati ritenga ancora migliorabili tali aspetti.

**Riquadro 31: Valori medi degli item contenuti nel fattore sinergia**

In che misura il gruppo di lavoro può contare sulle seguenti risorse per lavorare in maniera efficace e per raggiungere i propri obiettivi?	media	ds
competenze ed abilità (per esempio: di leadership, di amministrazione, di valutazione, competenze culturali, legislative, formative, di organizzazione della comunità, etc.)	3,7	.99
dati ed informazioni (es. dati statistici, informazioni rispetto alle percezioni/opinioni della comunità e/o rispetto a valutazioni, risorse, politiche)	3,4	1.2
rapporti con la cittadinanza	3,4	1.1
rapporti con i decisori politici	3,7	1.1
rapporti con i funzionari pubblici	3,8	1.0
rapporti con il Terzo Settore (Associazioni)	3,8	.86
influenza e abilità nell'organizzare eventi e altre attività	3,7	1.2

(Fonte: *staff Community lab*)

Nel riquadro che segue sono riportati i valori medi del fattore risorse non finanziarie, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

**Riquadro 32. valori medi della risorse non finanziarie suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Micro	3,5
Macro	3,5
Meso	3,4

(Fonte: *staff Community lab*)

Le tipologie micro presentano una media  $M=3,5$  ( $DS=.64$  e  $DS=.54$ ), mentre la meso presenta un valore lievemente più basso ( $M=3,3$ ;  $DS=.57$ ). Fra le tre tipologie non vi sono differenze statisticamente significative.

### 8.9.8 Le risorse finanziarie

Il punteggio medio complessivo è \_\_\_\_3,0 ( $DS=.63$ )\_\_\_\_

Legenda scala:

per niente	poco	abbastanza	molto	moltissimo
1	2	3	4	5

Punteggio 1-2= Zona pericolosa (o di miglioramento)

Punteggio 3-4,5= Zona di lavoro (o di mantenimento)

Punteggio 4,6-5= Zona target (o di eccellenza)

Le risorse finanziarie e logistiche (spazi, attrezzature, personale e beni) sono fonti indirette di sostegno per l'amministrazione e la gestione delle attività che servono a promuovere sinergia nella collaborazione.

Nel riquadro 33 sono riportati i valori medi relativi ai singoli item (3) presenti all'interno del fattore risorse finanziarie sulla totalità dei dati raccolti, indicando punti di forza e di debolezza.

Tutte le dimensioni di qualità riportano valori medi all'interno della zona di mantenimento (punteggi fra 3-4,5); ciò sta ad indicare che, pur avendo raggiunto livelli abbastanza positivi di valutazione, il campione di intervistati ritenga ancora migliorabili tali aspetti.

#### Riquadro 33: Valori medi degli item contenuti nel fattore sinergia

In che misura il gruppo di lavoro può contare sulle seguenti risorse per lavorare in maniera efficace e per raggiungere i propri obiettivi?	media	Ds
risorse finanziarie	3,2	1.9
spazi	3,5	.90
attrezzatura (es. computer, libri, volantini, etc.)	3,4	1.0

(Fonte: staff Community lab)

Nel riquadro 34 sono riportati i valori medi del fattore risorse finanziarie, rispetto alle tre tipologie di caso presenti nelle sperimentazioni locali.

**Riquadro 34: valori medi della risorse finanziarie suddivisi per le tre tipologie di caso**

Tipologia	Media
Micro	3,2 <sup>31</sup>
Macro	3,0
Meso	2,9*

(Fonte: staff Community lab)

La tipologia micro presenta una media (M=3,2; DS= .66) significativamente più alta rispetto al valore della tipologia meso (M=2,8; DS=.60); la differenza fra le medie, essendo statisticamente significativa, indica che gli intervistati dei casi con delle microprogettualità ritengono che le risorse finanziarie sia meglio utilizzate. La tipologia macro presenta una media M=3,0 (DS=.61).

**8.10 Il punto di vista degli intervistati sulla loro partecipazione al gruppo di lavoro**

Le persone sono la linfa vitale dei processi partecipativi in quanto arricchiscono direttamente con le proprie risorse (ad es. competenze, connessioni, credibilità) i gruppi, e usano per ottenere sostegno nel gruppo stesso e nella comunità. Per creare maggior collaborazione, i gruppi hanno bisogno di identificare e di coinvolgere attivamente partecipanti con un sufficiente livello di conoscenza, di capacità e di altre risorse che consentono al gruppo di riconoscere in maniera esauriente il problema per cui stanno cercando una soluzione, oltre che di stimolare nuove modalità di pensiero sulle soluzioni da mettere in campo e stimolare interventi comunitari.

I fattori che stimolano le persone e i le associazioni a partecipare attivamente nei gruppi sono:

- il loro punto di vista sul processo decisionale interno al gruppo;
- i benefici e gli svantaggi che sperimentano partecipando al gruppo;
- la loro soddisfazione complessiva.

Il questionario ha permesso di indagare ognuno di questi aspetti tramite tre batterie conclusive di items; si presentano di seguito le elaborazioni condotte sulle valutazioni espresse dai partecipanti ai gruppi attivati (Cabina di regia ristretta e allargata) all'interno dei casi CL 2013.

---

<sup>31</sup> La differenza fra medie delle tipologie micro e meso è statisticamente significativa.  $F(2, 127) = 4,12, p = .01$ .

### 8.10.1 Come vedono il processo decisionale

Il processo decisionale interno ai gruppi determina chi coinvolgere e come le decisioni del gruppo vengono prese. In particolare nel questionario il punto di vista degli utenti su questo aspetto è stato rilevato attraverso tre items.

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto si sono sentiti a proprio agio rispetto al modo in cui sono state prese le decisioni nel gruppo di lavoro:

Il **6,7%** ha risposto “moltissimo”

Il **49,6%** ha risposto “molto”

Il **34,8%** ha risposto “abbastanza”

Il **5,9%** ha risposto “poco”

L' **1,5%** ha risposto “per niente”

(1,5% ha risposto “non applicabile”)

(M=3.60, DS=.87)

Il **56,3%** del campione ha espresso valutazioni positive (“moltissimo” e “molto”).

La netta maggioranza degli intervistati dà una risposta positiva. Ma poco più di 1/3 risponde “abbastanza”. Questa risposta non è scontata sia una positiva ma potrebbe essere una risposta generica e non di rado ambivalente.

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto spesso sono stati in accordo con le decisioni prese dal gruppo di lavoro

Il **8,1%** ha risposto “sempre”

Il **72,6%** ha risposto “spesso”

Il **17%** ha risposto “qualche volta”

Il **0,7%** ha risposto “mai”

(1,5% ha risposto “non applicabile”)

(M=3.94, DS=.64)

L'**80,7%** del campione ha espresso valutazioni positive (“sempre” e “spesso”).

- Quando agli intervistati è stato chiesto quanto spesso si sono sentiti esclusi dal processo che porta alle decisioni del gruppo di lavoro

Il **3,7%** ha risposto “spesso”

Il **17,8%** ha risposto “qualche volta”

Il **47,4%** ha risposto “quasi mai”

Il **28,9%** ha risposto “mai”

(2,2% ha risposto “non applicabile”)

(M=2,07, DS=1)  
N.B: Più è bassa,  
più è positivo

Il **76,3%** del campione ha espresso valutazioni positive (“mai” e “quasi mai”)

### 8.10.2 Come vedono i benefici e gli svantaggi della partecipazione

Uno dei fattori più importanti che influenza la decisione di persone e organizzazioni di partecipare a un gruppo è la loro percezione dei benefici e degli svantaggi rispetto al loro coinvolgimento. Coloro che ricevono benefici dalla partecipazione ad un gruppo tendono ad essere più attivi di coloro che non ne ricevono.

Nel questionario è stato chiesto agli intervistati di confrontare benefici e svantaggi che hanno sperimentato nel corso della loro partecipazione ai gruppi attivati (Cabina di regia ristretta e allargata) all'interno dei casi CL 2013.

- Quando agli intervistati è stato chiesto di comparare benefici e svantaggi della loro partecipazione:

Il **46,7%** ha risposto che gli aspetti positivi superano di gran lunga quelli negativi

Il **43,7%** ha risposto che gli aspetti positivi superano quelli negativi

Il **5,2%** ha risposto che gli aspetti positivi e quelli negativi si equivalgono

Il **4,4%** ha risposto che gli aspetti negativi superano quelli positivi

Il riquadro 35 mostra la percentuale di valutazioni (Sì) espresse per ognuno dei benefici percepiti dagli intervistati (domanda a risposta multipla)

#### Riquadro 35: Benefici della partecipazione al gruppo di lavoro

Tipi di benefici	% di "sì"
miglioramento nella capacità di affrontare problematiche importanti	46,7
sviluppo di nuove conoscenze e/o abilità	56,3
miglioramento della mia immagine davanti agli altri	6,7
aumento nell'uso delle mie competenze	28,9
acquisizione di conoscenze utili sui servizi, programmi, o persone nella comunità	62,2
maggior possibilità di influenzare politiche pubbliche	20
sviluppo di relazioni significative	59,3
miglioramento nella capacità di soddisfare le richieste dei miei interlocutori	21,5
possibilità di avere un impatto maggiore di quello che potrei avere da solo	28,9
possibilità di contribuire alla comunità	58,5
acquisizione di vantaggi (ad esempio nell'ottenere fondi o nel fornire servizi)	8,9
maggiori possibilità di raggiungere i propri obiettivi	20

(Fonte: *staff Community lab*)

I dati evidenziati in celeste, nel riquadro 35, mostrano come in realtà non molti si sentono di aver influito sulla decisione pubblica e sicuramente questo è stato confermato durante tutto il processo di implementazione del community lab. Questo però va letto in continuità con altri risultati come la possibilità di contribuire alla benessere della comunità (evidenziato in rosa).

Il riquadro che segue mostra la percentuale di valutazioni (Sì) espresse per ognuno degli svantaggi percepiti dagli intervistati (domanda a risposta multipla)

### **Riquadro 36: Benefici della partecipazione al gruppo di lavoro**

<b>Tipi di svantaggi</b>	<b>% di “sì”</b>
dirottamento di tempo e risorse da altri obblighi o priorità	49,6
insufficiente influenza sulle attività del gruppo di lavoro	5,9
peggioramento della mia immagine davanti agli altri	0
frustrazione o esasperazione	13,3
insufficiente riconoscimento del mio contributo al gruppo di lavoro	4,4
conflitto tra il mio lavoro e le attività del gruppo	8,9
minore indipendenza nelle decisioni dell’organizzazione/ente/servizio cui appartengo	8,1
relazioni difficili o tese entro l’organizzazione/ente/servizio cui appartengo	6,7
perdita di vantaggi (ad esempio nell’ottenere fondi o nel fornire servizi)	0,7

(Fonte: *staff Community lab*)

Nel complesso gli aspetti positivi superano di gran lunga quelli negativi, tuttavia analizzando le sottocategorie di entrambi emergono spunti di riflessione degni di nota:

- il 49,6% dei rispondenti dichiara di aver percepito un “dirottamento di tempo e di risorse da altri obblighi e priorità;
- solo il 20% dei rispondenti dichiara che la propria partecipazione al gruppo ha rappresentato una maggior possibilità di influire sulle politiche pubbliche;
- solo il 20% dei rispondenti dichiara che la propria partecipazione al gruppo ha rappresentato una maggior possibilità di raggiungere i propri obiettivi, così come di soddisfare le richieste dei propri interlocutori (21,5%);
- i benefici derivanti dall’acquisizione di nuove competenze, conoscenze, e di relazioni significative sono valutati molto positivamente (tutte le opzioni di “sì” superano il 50%);
- il 58,5% dei rispondenti dichiara di aver avuto la possibilità di contribuire alla comunità.

### 8.10.3 Quanto sono soddisfatti della loro partecipazione al gruppo

Le persone soddisfatte del loro coinvolgimento in un gruppo manterranno più piacevolmente e aumenteranno il loro livello di impegno rispetto a quelle che non sono soddisfatte.

Nel questionario la soddisfazione è stata rilevata attraverso 5 item (scala 1-5).

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto erano soddisfatti del modo in cui le persone e le organizzazioni/enti/servizi lavoravano insieme nel gruppo di lavoro:

Lo **0,7%** ha risposto che era “completamente soddisfatto”  
Il **45,9%** ha risposto che era “molto soddisfatto”  
Il **43,7%** ha risposto che era “abbastanza soddisfatto”  
Il **5,9%** ha risposto che era “poco soddisfatto”  
L' **1,5%** ha risposto che era “per niente soddisfatto”  
L' **1,5%** non risponde. Lo **0,7%** risponde “non so”.  
(M=3,5, DS=.98)

Il 46,6% del campione ha espresso valutazioni molto positive (“completamente o molto soddisfatto”). Questo dato ovviamente non può essere letto come positivo.

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto erano soddisfatti della loro influenza nel gruppo di lavoro

Il **3,7%** ha risposto che era “completamente soddisfatto”  
Il **31,1%** ha risposto che era “molto soddisfatto”  
Il **51,1%** ha risposto che era “abbastanza soddisfatto”  
Il **7,4%** ha risposto che era “poco soddisfatto”  
L' **1,5%** ha risposto che era “per niente soddisfatto”  
L' **1,5%** non risponde. Il **2,2%** risponde “non so”. L' **1,5%** risponde “non applicabile”  
(M=3,5, DS=1.1)

L'8,9% del campione ha espresso valutazioni negative (“poco o per niente soddisfatto”). Va tenuto conto che il 51% ha risposto che era abbastanza soddisfatto e come emerso precedentemente a questo tipo di risposta si può dare solo un significato ambivalente.

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto erano soddisfatti del loro ruolo nel gruppo di lavoro

Il **5,2%** ha risposto che era “completamente soddisfatto”  
Il **34,8%** ha risposto che era “molto soddisfatto”  
Il **44,4%** ha risposto che era “abbastanza soddisfatto”  
Il **8,9%** ha risposto che era “poco soddisfatto”  
L' **1,5%** ha risposto che era “per niente soddisfatto”  
L' **1,5%** non risponde. Il **2,2%** risponde “non so”. L' **1,5%** risponde “non applicabile”  
(M=3,5, DS=1.1)

Il 40% del campione ha espresso valutazioni molto positive (“completamente o molto soddisfatto”).

Il 10,4% del campione ha espresso valutazioni negative (“poco o per niente soddisfatto”).

Quando agli intervistati è stato chiesto quanto erano soddisfatti della pianificazione fatta dal gruppo di lavoro per raggiungere i propri obiettivi

Il 3% ha risposto che era “completamente soddisfatto”

Il 30,4% ha risposto che era “molto soddisfatto”

Il 44,4% ha risposto che era “abbastanza soddisfatto”

Il 15,6% ha risposto che era “poco soddisfatto”

(M=3,4, DS=1.3)

Il 2,2% ha risposto che era “per niente soddisfatto”

*Il 3,7% non risponde. Lo 0,7% risponde “non so”.*

Il 17,8% del campione ha espresso valutazioni negative (“poco o per niente soddisfatto”)

- Quando agli intervistati è stato chiesto quanto erano soddisfatti del modo in cui il gruppo di lavoro realizza il proprio programma di attività

Il 2,2% ha risposto che era “completamente soddisfatto”

Il 34,1% ha risposto che era “molto soddisfatto”

Il 46,7% ha risposto che era “abbastanza soddisfatto”

Il 11,9% ha risposto che era “poco soddisfatto”

(M=3,3, DS=1.1)

L' 2,2% ha risposto che era “per niente soddisfatto”

*L'1,5% non risponde. Lo 0,7% risponde “non so”. Lo 0,7% risponde “non applicabile”*

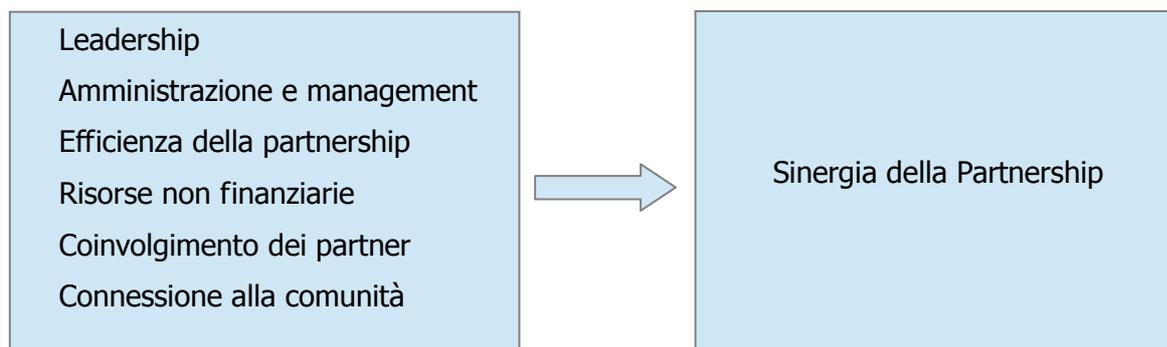
Il 36,3% del campione ha espresso valutazioni molto positive (“completamente o molto soddisfatto”)Il 14,1% del campione ha espresso valutazioni negative (“poco o per niente soddisfatto”).

## 8.11 Il modello teorico di partenza applicato ai casi sperimentali Community lab

Uno dei principali obiettivi dell'indagine è consistito nell'identificare quali dimensioni di funzionamento dei gruppi interni ai casi fossero direttamente connesse alla sinergia sviluppata, cioè all'abilità dei gruppi di creare un processo collaborativo che combina in maniera ottimale prospettive, conoscenze e capacità dei partecipanti.

La letteratura già presente su questo tema nel campo della salute pubblica (Weiss et al., 2002) ha infatti ipotizzato che la sinergia della partnership può essere influenzata da una serie di fattori che riguardano il funzionamento della partnership stessa, in particolare: la leadership, l'amministrazione e il management, l'efficienza della partnership, le risorse non finanziarie, il coinvolgimento dei partner, la connessione alla comunità.

### Riquadro 37: Dimensioni della partnership che possono influenzare la sinergia della partnership



(Fonte: *Staff community lab*)

Per verificare questa ipotesi nel presente campo di indagine è stata condotta una analisi di regressione con metodo “stepwise” tramite il quale vengono considerati come variabili indipendenti (predittori) tutti i fattori di funzionamento della partnership (leadership, efficienza, qualità dell’amministrazione e della gestione, risorse non finanziarie, risorse finanziarie, etc...) inserendoli nel modello uno alla volta - partendo con un predittore, selezionandone un secondo e così via - e come variabile dipendente il fattore “sinergia”.

La selezione si basa sul contributo di ciascun predittore alla spiegazione della variabilità della variabile dipendente, ossia alla sinergia della partnership.

Un predittore viene incluso nel modello se, in una fase del processo di selezione, esso dà il contributo più significativo alla spiegazione della variabilità della variabile dipendente, ma può essere rimosso nelle fasi successive se la sua capacità esplicativa viene surrogata da altri predittori.

In seguito si verificano i coefficienti Beta che risultano significativi.

Questa operazione è stata fatto prima su tutto il campione e poi sulle tre tipologie di caso (micro, meso e macro) per verificare quali fattori fossero maggiormente correlati alla sinergia della partnership.

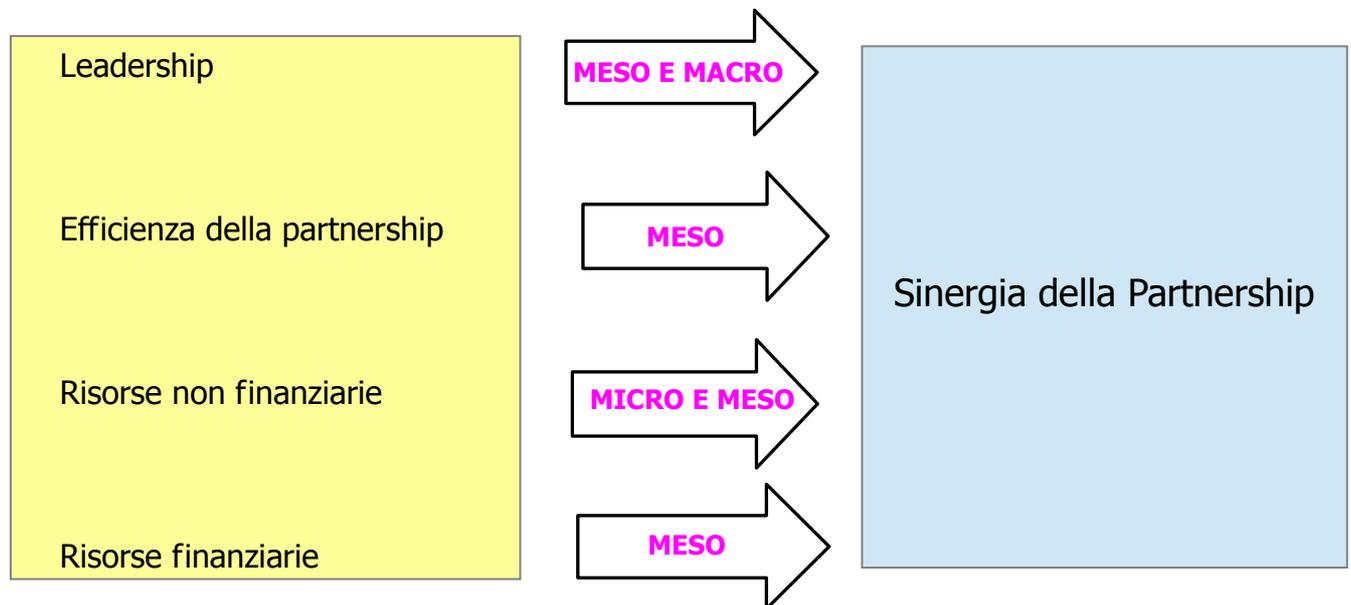
Nel caso in esame nessun predittore è stato escluso e l’elaborazione dei dati restituisce i risultati presentati nel riquadro. Nelle celle sono indicati solo i coefficienti Beta risultati significativi.

**Riquadro 38: Modello di regressione “enter”. VD: sinergia della partnership, VI: fattori di funzionamento della partnership<sup>32</sup>**

Fattori di funzionamento della partnership	Intero campione		Casi micro		Casi meso		Casi Macro	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
Leadership	<b>.261</b>	<b>.013</b>			<b>.329</b>	<b>.023</b>	<b>.589</b>	<b>.000</b>
Efficienza	<b>.317</b>	<b>.001</b>			<b>.321</b>	<b>.019</b>		
Risorse non finanziarie	<b>.303</b>	<b>.000</b>	<b>.557</b>	<b>.002</b>	<b>.315</b>	<b>.002</b>		
Risorse finanziarie					<b>.189</b>	<b>.020</b>		

(Fonte: *Staff community lab*)

**Riquadro 39: Dimensioni della partnership che possono influenzare la sinergia della partnership nelle tre tipologie di caso**



(Fonte: *Staff community lab*)

<sup>32</sup> Legenda indici statistici:

- Intero campione:  $R^2 = .56$ ,  $F(7, 124) = 136,59$ ,  $p < .001$
- Casi micro:  $R^2 = .31$ ,  $F(1, 26) = 11,69$ ,  $p < .005$
- Casi meso:  $R^2 = .71$ ,  $F(1, 46) = 87,77$ ,  $p = .020$
- Casi macro:  $R^2 = .34$ ,  $F(1, 47) = 24,98$ ,  $p < .001$

## 9. LA VALUTAZIONE DEL COMMUNITY LAB: LE CONCLUSIONI

### 9.1 Valutare i processi di programmazione locale partecipata

La valutazione delle sperimentazioni incluse nel Community Lab è articolata in relazione a tre processi di lavoro e di ricerca. Quello che segue è frutto di quanto emerso dai documenti di analisi dello staff del community lab, di cui la scrivente era parte.

- Il monitoraggio dei casi e la costruzione di una scheda descrittiva che ci consentisse di conoscere le sperimentazioni nella loro evoluzione e verificarne la rispondenza o la prossimità alle indicazioni contenute nelle Linee guida:
  - i soggetti attivatori del percorso: area di appartenenza (sociale, sanitaria, ...), posizione organizzativa (apicali, quadri, ...), tipo di professionalità (psicologi, assistenti sociali, ...);
  - i motivi che spingono l'organizzazione e le persone a muoversi verso l'innovazione (si tratta di tenere monitorate le dinamiche intra-soggettive e intersoggettive, perché è nell'imbricamento di questi elementi che si gioca la partita vera sulla possibilità di portare avanti concretamente ciò che sulla scena pubblica si dichiara);
  - le caratteristiche del contesto: storico-geografico-antropologico, organizzativo;
  - gli obiettivi che ci si pone all'inizio e la loro trasformazione in itinere;
  - le principali criticità e risorse presenti (nel contesto generale e rispetto agli obiettivi);
  - l'oggetto di lavoro che si sceglie: la capacità di agganciare attraverso l'immaginario differenti aspettative presenti nel contesto (in genere, l'oggetto non deve essere troppo spiazzante - per non spaventare - e abbastanza aperto per consentire di mobilitare nuove risorse; la sua coerenza o meno con gli obiettivi; le sue trasformazioni in itinere);
  - la capacità di transitare dai target ai problemi (ed eventuali passi compiuti in questa direzione);
- la costruzione di un modello di valutazione del tipo di partecipazione messa in atto nelle singole sperimentazioni rispetto a inclusività, rappresentatività, trasparenza, condivisione e livello decisionale raggiunto;
- sinergia della partnership;

Dai risultati emersi, che verranno qui descritti, è possibile dare alcuni riferimenti rispetto a:

- il perché della metodologia partecipativa adottata (dal playback theatre ai gruppi di lavoro interni alla pubblica amministrazione, dal massimo "caldo" al massimo "freddo"); l'eventuale distanza dalla metodologia desiderata; come avviene la scelta del metodo: che livello di consapevolezza c'è del lavoro e delle competenze che comporta?
- i dispositivi di governance: organizzazione temporanea allestita ad hoc per gestire il percorso

partecipato; le sue caratteristiche;

- l'elaborazione di un sistema di indicatori attraverso i quali misurare il valore aggiunto delle singole sperimentazioni realizzate rispetto agli obiettivi della programmazione locale individuata. La capacità di coinvolgere nuovi attori oltre i soliti noti (utenti del servizio, associazioni del terzo settore già attive): modalità di aggancio. Capacità di attivare cooperazioni nuove (generare collaboratori): con (e tra) i soliti noti (ridefinizione di modalità di collaborazione e di oggetti su cui collaborare); con nuovi soggetti attivati (cittadini, utenti); per fare cosa?; quanto i soggetti attivati arrivano a muoversi in modo autonomo o restano dipendenti in tutto o in parte dalle istituzioni o dal terzo settore?
- gli esiti complessivi del percorso partecipativo, soprattutto in termini di allestimento di nuovi servizi a costi contenuti perché gestiti in collaborazione con i cittadini; generazione di nuove risorse (umane, non solo finanziarie) rispetto a quelle già date. Competenze necessarie per gestire questi percorsi;

Il Community Lab può essere definito come un metodo di elaborazione partecipata del mutamento sociale (un metodo di mappatura sociale, di ripensamento degli equilibri sociali e dei conflitti ecc.) basato sullo studio di casi. E' una modalità metodologicamente fondata sulla convinzione che lo studio di contesti micro offra le chiavi di lettura per comprendere i livelli macro: le relazioni interindividuali che generano risorse per la comunità (nuova aggregazione ad esempio), i conflitti concreti che svelano distanze nuove; queste concrete dinamiche locali possono svelare nuove forme del disagio sociale, ma anche indicare le risorse disponibili in termini di partecipazione e valutare il tipo di partecipazione adatta a sostenere nuove forme di welfare.

In tal senso, il metodo del Community Lab prevede diverse fasi:

- quella di analisi dei casi (cosa è successo lì?);
- quella di generalizzazione (in che senso ciò che è successo è emblematico di più vaste trasformazioni?);
- quello di proposta (cosa ci insegnano questi casi rispetto ad una migliore partecipazione dei cittadini?).

In effetti, l'idea di usare i casi come strumento per l'analisi prima e la proposta poi, si è rivelato efficace: le astrazioni generali presenti nell'introduzione sono state evinte dalla vita quotidiana. Si è partiti dall'assunto che il fare (professionale, sociale, nei contesti formali e istituzionali o negli spazi comuni informali ecc.) può dire cose significative per comprendere scenari e fare pianificazione. Attraverso la valutazione, l'obiettivo era capire, tramite lo studio di diversi contesti di partecipazione, quali politiche possano essere utilmente affrontate in maniera partecipata (quando condividere con i cittadini la decisione politiche sociale e sanitaria) e come farlo in maniera efficace e non strumentale.

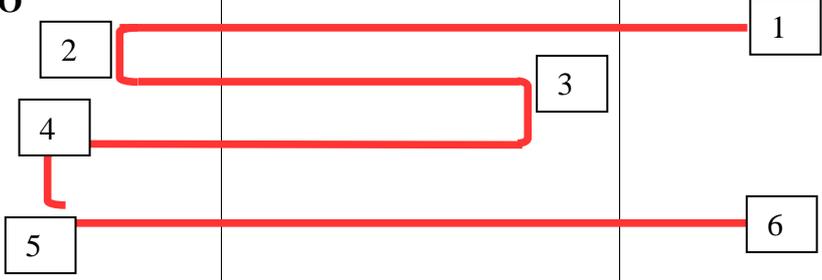
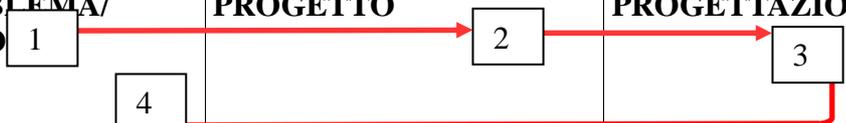
I casi di partecipazione scelti avevano diversi livelli di consolidamento: situazioni concluse (valutabili in un arco temporale ampio); situazioni avviate; situazioni in fase di progettazione.

E spesso il percorso non era neanche lineare.

Di seguito si riporta la situazione di ogni caso rispetto al passaggio da una fase all'altra.

**Riquadro 40: stato dell'arte dei casi**

<p><b>Il lavoro e la sofferenza delle donne (Comacchio)</b></p>	<p>Fase 1: <b>IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p>Fase 2: <b>DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>
<p><b>Bilancio di genere partecipato (Ravenna)</b></p>	<p>Fase 2: <b>DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>		<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>
<p><b>Rigenerare il sociale, rimodulazione welfare locale (Faenza)</b></p>	<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>		
<p><b>Costituzione tavolo processo sul welfare dell'aggancio (Cervia)</b></p>	<p>Fase 1: <b>IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p>Fase 2: <b>DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>
<p><b>Dal progetto mobilità dolce ai tavoli per la salute e benessere (Sorbolo)</b></p>	<p>Fase 1: <b>IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p>Fase 2: <b>DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>
<p><b>Centro sanitario e socioaggregativo "I saggi" (S. Cesario)</b></p>	<p>Fase 1: <b>IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p>Fase 2: <b>DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p>Fase 3: <b>ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p>

<p><b>Plurima, scambio di cose, abiti, sapere e tempo (Bassa reggiana)</b></p>	<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 	
<p><b>Lavorare con la comunità per la comunità (Borgo panigale )</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 		
<p><b>Lavorare con la comunità per la comunità (Bologna reno )</b></p>	<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 	
<p><b>Lavorare con la comunità per la comunità (Bologna san vitale )</b></p>	<p><b>Fase 1: IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 
<p><b>Dalla fondazione di partecipazione alla partecipazione per il bene pubblico (Ferrara)</b></p>	<p><b>Fase 1: IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 
<p><b>Laboratorio per la partecipazione e la progettazione tra enti e volontariato (Pavullo)</b></p>	<p><b>Fase 1: IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>	<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p>	<p><b>Fase 3: ATTUAZIONE/ RIPENSAMENTO DELLA PROGETTAZIONE</b></p> 
<p><b>Verso la programmazione 2017 come nominare i tavoli (Vignola)</b></p>	<p><b>Fase 1: IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA/ OGGETTO</b></p>		<p><b>Fase 2: DAL PROBLEMA/ OGGETTO AL PROGETTO</b></p> 

(fonte: staff Community lab2015)

Le persone coinvolte nel Community Lab hanno mostrato un'aderenza significativa alle letture sul mutamento sociale; allo stesso modo è stato condiviso anche il modo per uscire da questo stallo – le istituzioni che si occupano del conflitto interno senza “agganciare” le trasformazioni esterne ecc. – cioè aumentando la partecipazione diretta della società civile e dei cittadini rispetto al benessere collettivo. I cambiamenti sperimentati e la necessità di partecipazione sono un vissuto condiviso in maniera evidente.

Ciò ha condotto i presenti a orientarsi verso un'idea di “trasformazione”, di “discontinuità”, di “transizione”. Vi è stata una continua tensione tra l'idea di “innovazione possibile” in un contesto difensivo (si vedano punti precedenti) e l'idea di “innovazione necessaria dati i tempi”.

Le analisi dei casi hanno portato ad una lettura condivisa dei contesti di partecipazione di programmazione sociale e per l'innovazione del welfare. Sinteticamente, potremmo riassumere dicendo che i processi di programmazione partecipata sono stati scomposti e ricomposti secondo un modello che ridefinisce in maniera molto più complessa l'idea di “partecipanti” (chi deve essere invitato e come?), l'idea di “forme dello scambio” (come si elabora una visione politica collettiva?), l'idea di “output” (in che modo i processi possono essere legati alla vita istituzionale?).

La progettazione partecipata delle politiche sociali non è una forma di partecipazione democratica come le altre (pensiamo ad altre forme come i sondaggi deliberativi, i bilanci partecipativi ecc., che oggi cominciano a diffondersi). La progettazione partecipata delle politiche sociali è un contesto particolare perché interroga due aspetti: la capacità di lettura delle realtà sociali, anche e soprattutto da parte di coloro che soffrono di qualche forma di fragilità; la capacità di relazione con le istituzioni, rispetto alle quali magari si è già sviluppato un rapporto particolare proprio nei termini di utenti (pensiamo al caso della valutazione dei servizi) o clienti (pensiamo al privato sociale), rapporto difficile da rimettere in discussione nel momento in cui si viene chiamati come “cittadini”, non per chiedere ma per ripensare i servizi. In tal senso, la programmazione partecipata delle politiche (i piani di zona ecc.) deve essere considerata come forma specifica di cittadinanza attiva, e devono essere pensati in maniera specifica i tipi di cittadini (i “soggetti”) che si invitano e si cercano di agganciare nei processi.

Le linee guida hanno avuto modo di semplificare alcuni concetti e renderli fruibili costruendo un vocabolario comune a tutti i partecipanti. Lungimirante l'idea di definire 3 tipi esemplificativi di cittadini (o meglio di abitanti) che devono essere presenti nei processi: gli abitanti “dentro” alle istituzioni (se vogliamo esemplificare, immaginiamo la società civile organizzata e le associazioni); gli abitanti “dentro-e-fuori” le istituzioni (che consumano molti servizi ed erogazioni, ma non hanno una propria visione forte da contrapporre, pur soffrendo le forme di cura istituzionali); gli abitanti “fuori” dalle istituzioni (coloro che non si riferiscono più all'idea di servizio sociale e che non partecipano in termini attivi alla costruzione sociale dello stato, ma anche coloro che non hanno

diritti di cittadinanza eppure abitano in un luogo ecc.).

Solitamente nei nostri piani di zona o nelle forme di partecipazione al welfare locale vi sono i soggetti “dentro”: sono soggetti che frequentano le istituzioni e i servizi, che vogliono rileggerne insieme la qualità e il senso, sono quei cittadini partecipi ma critici che oggi ritirano il loro consenso ai servizi. Tali soggetti rappresentano un capitale importante per ripensare i servizi - solitamente lo fanno se sono costituiti in forme di mediazione sociale (associativa, sindacale, ecc.) - però comportano atteggiamenti rivendicatori. Un esempio emblematico sono le associazioni di genitori dei bimbi malati, ecc. In tal senso pongono espressamente la sfida della “negoziiazione” efficace tra visioni già formate.

Ma esistono anche i “dentro singoli”, che hanno abdicato alle forme dell’aggregazione associativa e che sono poco disponibili alla cittadinanza. Questi pongono anche la sfida del “nuovo invito”. A tal proposito, pensando ai contesti realmente a disposizione per riattivare l’invito con i soggetti “dentro” ma isolati, abbiamo identificato momenti biografici (la nascita e la morte ad esempio) in cui questi soggetti paiono esporre nuovo desiderio di “costruire collettività”. Vi sono cioè passaggi precisi e particolari in cui da singolo ci si percepisce cittadino, in cui si è disponibili, si ha desiderio di dire e di dare. Sono questi i momenti in cui è possibile coinvolgere davvero nella progettazione partecipata questi soggetti “dentro” così intasati di impegni, ma che sono una risorsa importantissima, socialmente “frammentata” e dispersa.

Infine, nel fare progettazione partecipata con i soggetti “dentro”, bisogna tenere conto che si attivano gruppi con una cultura di gruppo specifica, consolidata dal sapere, già formata e digerita nei gruppi di autopromozione. Essi sviluppano spesso processi di lobbying – del tutto legittimi – ma che tendono a sindacalizzare il dibattito sul welfare, a fare sì, cioè, che ciascuno chieda per il proprio pezzo e che soprattutto ciascuno “chieda” alle istituzioni.

Vi sono poi abitanti importantissimi per la progettazione partecipata poiché sono coloro che consumano welfare senza avere con le istituzioni una relazione attiva di scambio, che noi abbiamo chiamato soggetti “dentro-fuori”. Sono individui o gruppi che iniziano un rapporto con le istituzioni e le politiche di servizio, ma poi vivono fasi di distacco e conflitto con i servizi. Sono quei cittadini, espressione di minoranze piegate al progetto standard istituzionale, che formulano la richiesta di aiuto e in ogni modo ricevono assistenza senza trovare modo (parola, mobilitazione) per incidere e arrivare a forme di mediazione soddisfacente sulla erogazione ad esempio. I “dentro-fuori” sono quelli che subiscono con violenza il progetto dell’istituzione senza che l’istituzione immagini i modi e i luoghi per elaborare l’ascolto, nel nostro caso per rinegoziare la politica sociale e sanitaria implicita in quelle erogazioni, senza riuscire a negoziare con loro la mission. Molti sono gli esempi portati nel Community lab (non solo le famiglie immigrate in quasi tutti i momenti di interfaccia con le istituzioni, ma le famiglie coinvolte nei percorsi contro la violenza domestica, i

tossicodipendenti, le persone con forte disagio psichico, ecc.).

In termini di welfare partecipato quindi è fondamentale a pensare ai dentro-fuori perché sono protagonisti di un consumo di istituzione in modo sofferente e sfidano non solo la sua gestione democratica (condivisa con l'utenza) ma anche l'efficacia risultante. Con questi soggetti non si tratta soltanto di negoziare le visioni: si tratta di riformulare insieme la lettura del problema – spesso presente in modo inconsapevole – ma soprattutto si tratta di attivare un capitale di attivazione (attivare persone non abituate a riferirsi alle istituzioni, creare le condizioni per nuove forme di lavoro insieme, costituzione di nuovi gruppi associativi stabili che lavorino anche dopo l'esperienza di progettazione o piano di zona ecc.). Con questi soggetti, i processi partecipativi si spostano dal “discutere insieme” intorno al tavolo al “digerire insieme” il conflitto sociale e “sperimentare insieme” la diversa attivazione [verbali staff community lab 2015].

Vi sono poi i soggetti ormai “fuori” dalle istituzioni. Individui o gruppi lontani dal servizio e dalle istituzioni materialmente e simbolicamente: non si percepiscono come “portatori di bisogni standard” né tantomeno formulano alle istituzioni i desideri o le condizioni di sofferenza. Non hanno “richieste” e se le avessero non le depositerebbero presso le istituzioni. E' molto rarefatta l'idea di processi sociali nei termini di processi di istituzionalizzazione delle istanze. Le istanze si “risolvono” all'interno della società civile e del mercato. Sono quei cittadini vulnerabili che non chiedono aiuto ai servizi né si relazionano alle istituzioni come possibili “sostegni” ecc. Molti esempi sono stati portati, rispetto al piccolo imprenditore in crisi ad esempio, figura emblematica della contemporaneità. Un altro esempio emblematico – a lungo analizzato - sono stati i giovani neet (“*Not in Education, Employment or Training*”), giovani spiaggiati sui divani che reputano sia inutile l'azione sociale nelle forme tradizionali (studiare per lavorare ecc.) e attendono, ma senza avere problemi specificamente riconducibili (ai loro occhi) alle forme esistenti di aiuto collettivo. O ancora le donne depresse per insostenibile carico familiare che non pensano minimamente a come socializzare (rendere collettivo) il loro peso né a come si potrebbe ridurlo o prevenire il crack finale. In questi casi, il welfare partecipato deve cogliere principalmente la sfida di “andare verso” con progetti che non siano stigmatizzanti (nel senso di fortemente connotati dall'istituzionalizzazione del disagio o dal paternalismo ecc.). La programmazione partecipata del welfare in questo caso può ricostruire le condizioni rispetto alle quali questo “capitale di partecipazione” si attivi, tenendo presente l'interesse basso per l'astrazione politica, l'interesse elevato per le pratiche di mutuo aiuto non stigmatizzanti, ecc. Con questi soggetti la progettazione deve passare dal fare insieme, sperimentare insieme nuove forme di welfare per poi dire dopo allora si può fare così. Altrimenti è impossibile coinvolgerli [verbali staff community lab 2015].

Infine, il lavoro di categorizzazione dei diversi gruppi sociali all'interno di diverse “forme dello scambio” con le istituzioni ha mostrato alcune cose:

- i tavoli della progettazione partecipata non dovrebbero oggi riguardare tanto singoli target di disagio, ma spostarsi sulla multi-problematicità vissuta dai nuclei familiari; in particolare sono state sottolineate emergenti forme di sofferenza sociale importanti (precarietà lavorativa e vulnerabilità; sovraccarico femminile e depressione familiare “spalmata” su tutti i componenti; condizione giovanile e mancanza di potere; esperienza migratoria, abitanza e violenza istituzionale ecc.). Questo sposta il compito della programmazione partecipata dalla gestione dell’esistente al ripensamento dell’esistente;
- il modello del “tavolo di lavoro” (o anche del focus group se vogliamo) che presuppone che ciascuno porti già una richiesta al tavolo del piano di zona pare superato dall’idea di “processo di lavoro” attraverso il quale sostare nel disagio, vederlo, ridefinirlo ed elaborare visioni, per poi dopo cercare risposte;
- l’invito attivo di questi diversi profili di cittadino deve essere differenziato: non basta invitare le associazioni per arrivare ai soggetti che abbiamo visto. Le forme di comunicazione sociale adatte a coinvolgere questi cittadini ci sfidano ad una nuova stagione di “porta a porta” sociale sul quale costruire competenze e dare indicazioni (mappatura sociale prima, per capire chi chiamare, ecc ecc.) [verbali staff community lab 2015].

Si è lavorato inoltre sui “processi di lavoro”, cioè sulla scelta ponderata rispetto alle forme di dibattito collettivo che possono aiutare il gruppo composto da cittadini e operatori e politici a fare un “salto elaborativo”, che possono condurre a uno scatto di visione nel processo di programmazione. Se i cittadini sono portatori di conoscenze derivanti dall’esperienza diretta dei problemi (in particolare i soggetti “dentro-fuori” e i “fuori”), oltre che da conoscenze tecniche e professionali ormai diffuse sui problemi e non sempre targate istituzioni (i “dentro-dentro” in particolare), non possiamo però pensare che tali conoscenze diventino proposte politiche, diventino progetti validi per il rinnovamento delle politiche sociali solo sedendosi intorno ad un tavolo. Questo è un modo molto semplificato di immaginare il processo di elaborazione collettiva e il modo in cui una nuova vision può prendere forma in un contesto di gruppo.

Se vi sono modalità di dibattito e progettazione più direttamente riconducibili all’intelligenza cognitiva dei singoli e alla capacità di astrarre in una data lingua, ad esempio, vi sono invece modalità di apprendimento maggiormente legate alla capacità dei singoli di raccontarsi e lasciarsi andare, contagiandosi vicendevolmente, spiazzandosi, decostruendo i presupposti precedenti per poi innestare il “nuovo pensiero” [verbali staff community lab 2015].

In tal senso, le “soluzioni metodologiche calde” sono quelle che alludono a un momento del processo partecipativo affidato a tecniche di elaborazione centrate sull’emozioni (potrei quasi dire sull’intelligenza emotiva di gruppo, sulla capacità di ascolto profondo e ripensamento più radicale delle proprie cornici) che permettono alla comunità di scambiarsi punti di vista (ad es.:

sociodrammi; forme del teatro sociale; laboratori narrativi...).

Le “soluzioni metodologiche fredde” comprendono quei passaggi del processo partecipativo che insistono maggiormente su capacità progettuale consolidate precedentemente da singoli o da gruppi, affidandosi alla competenza e alla conoscenza diffusa rispetto ai problemi e cercando di ri-proporre le soluzioni e/o di deciderle insieme (ad. Es.: Open Space Technology; Focus Group), molto adatte ad esempio alla valutazione di progetti alternativi, alla consultazione rispetto ai progetti istituzionali ecc.

Infine, le “soluzioni metodologiche tiepide” sono quei metodi che – dividendo l’incontro in diverse fasi – contemplano entrambi i passaggi esplicitamente (ad es., il Future Lab).

Si tratta di entrare nell’idea di un bricolage metodologico che contribuisca, in passaggi successivi, al processo partecipativo (o se vogliamo, al lavoro di un tavolo di zona). Tali soluzioni sono evidentemente da abbinare ai tipi di soggetti e di problematiche affrontate (come elaborare politiche sociali sulla violenza domestica con metodi freddi? Come coinvolgere le famiglie immigrate con metodi freddi?), nonché al territorio e alla sua composizione culturale e sociale (per una rassegna dei metodi rispetto ai problemi e ai contesti si rimanda alle linee guida del community lab [cfr cap. 6]) [verbali staff community lab 2015].

In conclusione:

- emerge l’idea di attivazione reale dei gruppi di lavoro se si vuole trasformarli in capitale sociale reale e nuovo (quei cittadini e quelle reti – proprio in nome del lavoro fatto – si conoscono nuovamente e si autonomizzano in nuove attività);
- emerge l’idea che per attivazione reale dei tavoli di lavoro non possiamo intendere una tavola rotonda, ma un processo elaborativo che può prevedere senza ricetta fissa diversi passaggi (digestione emotiva, confronto con visioni o buone prassi, negoziazione tra visione ecc.);
- emerge l’idea di competenze necessarie a curare il processo (persone che sappiano mappare i soggetti legati ad un problema sociale e sanitario, che sappiano pensare all’invito, che sappiano costruire il processo elaborativo ecc.) [verbali staff community lab 2015].

Una volta ripensate le “etichette” dei tavoli (non più target ma forme emergenti di gruppi sociali in multi disagio), una volta ripensate le “soluzioni metodologiche” adatte a quel tipo di soggetti e di problemi (elaborare visioni rispetto ai problemi e confrontare posizioni non sono la stessa cosa...), i gruppi hanno affrontato il livello di riflessione più difficile: come comporre tali processi rispetto all’esistente? Come collegare processi di progettazione innovativi e realmente generatori di energie a quanto esiste in termini istituzionali (gruppi già esistenti, capitoli di spesa ecc.).

Emergono 3 posizioni che pongono l’attenzione su aspetti differenti:

- transizione graduale e sviluppo delle competenze di attivazione sociale: prevede un modello di transizione dei Piani di Zona nel quale si mantengono alcuni tavoli tradizionali e si ridefiniscono

alcuni tavoli innovativi, trasversali e dedicati a nuove forme del disagio emergente, che permettano alle amministrazioni di sviluppare competenze sulla gestione dei processi partecipativi, soprattutto nell'ottica delle competenze di: mappatura sociale, invito, elaborazione partecipata di tipo "caldo" e "freddo". In questo senso, il patto partecipativo fatto con i cittadini riguarda l'idea di comprensione della realtà sociale e formulazione delle priorità del welfare, mentre la gestione dei fondi e la decisione economica restano fuori – o marginali – rispetto al patto. Possiamo qui immaginare alcuni tavoli sperimentali che affiancano quelli tradizionalmente presenti o che li sostituiscono in parte; possiamo immaginare gruppi sperimentali che si associano ai tavoli tradizionali e in parte ne intrecciano la vita e l'elaborazione;

- transizione veloce e sviluppo di contesti co-decisionali: prevede un modello di condivisione più ampia e complessiva del compito istituzionale. Alcuni ambiti di lavoro possono essere definiti a priori, ad esempio a livello regionale (con scadenza triennale ad esempio vengono ristabiliti i contesti di programmazione partecipata in base a quelle trasformazioni sociali rispetto alle quali si vuole investire) o locale, rispetto ai quali si stabiliscono con i cittadini criteri di priorità e di utilizzo delle risorse economiche. Il patto partecipativo quindi prevede la co-decisione rispetto all'uso delle risorse comunitarie (fermo restando che la responsabilità è politica e quindi saranno le conferenze sociali e sanitarie, i sindaci ecc. ad assumere gli orientamenti, a dare risposta formale su quanto viene modificato o accettato ecc.). Questo orientamento prevede essenzialmente il passaggio graduale a Piani di Zona le cui tematiche rientrano nella lettura politica triennale (cosa abbiamo bisogno di capire meglio? Cosa abbiamo bisogno di decidere insieme?) all'interno dei quali sono discussi anche i capitoli di spesa, pur sempre restando nell'ambito di processi partecipativi più tradizionali (soluzioni metodologiche che prevedono il coinvolgimento "corpo a corpo" dei cittadini);
- transizione veloce e capacità di lavorare anche con le comunità virtuali: pur ricalcando il modello precedente di lavoro, si sottolinea la necessità di "far esplodere" la comunità rispetto alle modalità di comunicazione in essa contenute. Si prevedono quindi "processi partecipativi" tanto basati sull'elaborazione partecipata corpo a corpo quanto basati sull'uso di tecnologie [verbali staff community lab 2015].

Queste tre posizioni non esprimono una gradazione crescente di intensità di voglia di osare. Pongono semplicemente l'attenzione su aspetti differenti.

Se il fare locale è fonte di sapere per la progettazione macro, i laboratori partecipati non sono semplicemente sperimentazioni che arricchiscono le linee-guida macro, ma contesti che forniscono dati e interpretazioni (a partire dall'esperienza) in grado di produrre indicazioni strategiche per la progettazione zonale. Inoltre, i percorsi di progettazione partecipata realizzati attraverso l'avvio di

laboratori locali in grado di coinvolgere i cittadini nella gestione di problemi concreti (e dunque nell'innovazione dei servizi attuali o nella costruzione di nuovi servizi), possono diventare contesti utilizzabili a più livelli per innovare l'attuale sistema di pianificazione socio-sanitaria:

- fornire dati per la progettazione;
- allestire nuovi servizi integrabili con quelli già presenti;
- arricchire e modificare gli attuali sistemi di governance;

Una strategia utile a non appesantire il lavoro degli operatori, ma comunque permette il cambiamento è quella di implementare gradualmente l'innovazione: mettere sotto pressione troppe aree del sistema contemporaneamente rischia di produrre crisi di rigetto.

## **9.2 La valutazione dei casi: similitudini e differenze**

Innanzitutto è bene evidenziare che le sperimentazioni non sono partite tutte allo stesso tempo e hanno incrociato il community lab in fasi diverse.

È possibile distinguere tre fasce:

- a) in una prima fascia si collocano i casi presentatisi in una situazione di “progettualità albeggiante” (come la definisce Gino Mazzoli): esisteva un'esigenza di progettazione comune, ma non era ancora individuato un oggetto di lavoro e quand'anche fosse stato nominato, aveva contorni ancora molto vaghi;
- b) una seconda fascia è caratterizzata da situazioni in cui l'oggetto di lavoro era già individuato con una certa compiutezza e si trattava di costruire un percorso di progettazione;
- c) nella terza fase troviamo i contesti in cui anche il percorso di progettazione era terminato e si era nella fase dell'avvio della realizzazione o della riprogettazione a seguito di una prima fase realizzativi [verbali staff community lab 2015].

Questa suddivisione segnala solo delle accentuazioni all'interno di un continuum che vede molte sfumature e dove una soluzione di continuità tra le 3 tipologie non è tracciabile in modo netto, come si evidenzia anche nel riquadro 40 presentato nel paragrafo precedente.

Chi era nella fascia a) è passato in fascia b) a volte anche avviando percorsi realizzativi e quindi collocandosi in fascia c); altri transiti si sono avuti nella fascia b): da una progettazione definita genericamente verso una progettazione di dettaglio molto articolata. Chi si trovava nella fascia c) ha avviato arricchimenti e ripensamenti dello stile di lavoro, investendo in modo nuovo le collaborazioni con i diversi attori già ingaggiati [verbali staff community lab 2015].

Uno dei fattori su cui lo staff è stato particolarmente coinvolto, e in primis la scrivente, è stato quello di definire la de-perimetrazione pubblico e terzo settore per andare oltre i soliti noti.

Ad esempio, il primo e cruciale il nodo per servizi di welfare che tentano di ripensarsi nel nuovo clima che vede un calo di risorse finanziarie e un aumento di persone investite da problemi di povertà, è quello di generare nuove risorse insieme ai cittadini (welfare partecipativo o welfare generativo di comunità come descritto nel primo capitolo) coinvolgendoli come collaboratori e non solo come utenti.

Poiché i nuovi poveri appartengono in gran parte al ceto medio, non è facile intercettarli, perché il sentimento che prevale in queste persone è la vergogna a mostrare le “stimate” del fallito. È perciò decisivo per i servizi proporre occasioni (oggetti di lavoro) non stigmatizzanti. Questa consapevolezza sembra faticare a farsi strada tra dirigenti e operatori dei servizi. A parole c'è consonanza su questa lettura, ma quando si tratta di passare alla pratica, le routine sedimentate nelle pratiche e la complessità del sistema della Pubblica Amministrazione (incluse le sue connessioni col terzo settore) hanno il sopravvento. La dinamica frequentemente notata, anche nei progetti più centrati sulla partecipazione, è quella di un bisogno di preliminarne composizione dei punti di vista dei sottosistemi interni alla Pubblica Amministrazione (segnatamente sociale e sanitario), poi tra tutto il sistema pubblico e il terzo settore, e solo al termine di questa mediazione si può iniziare a porsi il tema dell'ingaggio del cittadino o perlomeno di figure-chiave non afferenti all'area del welfare e portatrici di informazioni e risorse importanti (bancari, commercianti, vigili urbani,...).

In sostanza, la partecipazione è ancora viva in una terra attiva e notoriamente “partecipativa” come quella emiliano-romagnola, ma sembra faticare a uscire dal perimetro dei “soliti noti”.

Anche il terzo settore infatti sembra restio a farsi soglia verso l'area di mezzo tra utenti dei servizi e cittadini impegnati: mentre è proprio in quest'area che si concentrano le nuove vulnerabilità.

Questa resistenza segnala una criticità rispetto all'accessibilità dei servizi che, in un clima di grande trasformazione dei ceti sociali, resta prevalentemente ancorata ai target definiti dal mandato istituzionale. Va detto che la scommessa del Community Lab insiste su un nodo di cultura organizzativa non semplice.

Poiché però non sempre le urgenze sociali consentono tempi imprevisi, sembrano più promettenti aperture sperimentali volte a realizzare alleanze “ibride” tra pubblica amministrazione e cittadini su oggetti circoscritti.

Altre volte succede che si parta direttamente dai cittadini, allestendo occasioni partecipative che spesso riescono a far convergere numeri elevati di persone, in genere utilizzando metodologie afferenti al filone culturale della democrazia deliberativa (OST, World café, ...). Questi dispositivi hanno sicuramente il grande pregio di consentire di avviare una liberazione dell'immaginario collettivo grazie alla compresenza di individui con posizioni molto differenti nella gerarchia sociale e grazie alla possibilità di raccogliere e valorizzare saperi custoditi dalle persone comuni che in situazioni dialogico-riflessive di approfondimento difficilmente verrebbero espressi. D'altra parte il

rischio che corre la democrazia deliberativa è quello di considerare i cittadini come naturalmente desiderosi di partecipare e costantemente capaci di scelte razionali, con l'effetto spesso di incontrare solo i cittadini abitualmente attivi, ma non la cittadinanza dei vulnerabili e di coloro che non sono interessati.

Anche la tendenza (tipica della democrazia deliberativa) ad aggregare i partecipanti intorno a posizioni contrapposte sulle quali votare non aiuta quel lavoro di ricomposizione delle differenze richiesto dai contesti di welfare che per loro natura esigono uno stile concertativo. La questione centrale resta comunque esaminare ciò che succede dopo questi momenti di confronto assembleare: i responsabili tecnici e politici prendono nota di quanto emerso e deliberano per conto loro oppure vengono avviati dei laboratori partecipativi che iniziano a dare forma concreta alle istanze emerse nell'assemblea e, con un lavoro paziente, allestiscono sperimentazioni da valutare e valorizzare in sedi più ampie?

Nei diversi casi del Community Lab è emersa una variegata modalità di utilizzo della partecipazione.

Al di là delle dispute, spesso astratte, sulla metodologia più o meno impersonale per raccogliere i pareri dei cittadini (sorteggio, focus group, ecc.), la questione di fondo è quella di contestualizzare l'utilizzo della partecipazione dei cittadini nella situazione attuale di crisi. In questa nuova situazione in cui i servizi hanno bisogno di collaboratori, favorire la partecipazione solo all'interno del cerchio dei soliti noti non solo non è utile, ma rischia di essere inopportuna. Bisogna uscire da quel perimetro, anche perché coinvolgere cittadini solo come emettitori di pareri su questioni che verranno decise da altri, rappresenta la difficoltà del sistema pubblico-privato sociale del welfare di farsi soglia verso i cittadini e le loro nuove fragilità. Attivare laboratori partecipativi in cui i cittadini, su oggetti di lavoro da loro percepiti come utili, sono coinvolti come co-gestori di questi percorsi, sembra la via ineludibile da percorrere per muoversi nell'ottica di un welfare utile in questo tempo.

Le linee guida del Community Lab segnalavano come le nuove condizioni in cui si svolge la scena del welfare oggi esigano di andare oltre i target, riformulando i destinatari e soprattutto la lettura dei problemi compiuta dal mandato istituzionale, veicolato non solo dalle leggi (833/78 e 328/00 soprattutto), ma anche dalle divisioni operative dei servizi (area anziani, adulti, minori, stranieri, ecc.). Il percorso formativo del Community Lab si è interfacciato con situazioni collocate in diverse fasi di avanzamento del percorso di progettazione. Questo ha consentito alla Regione di esercitare un ruolo significativo nel favorire un'apertura dello sguardo verso destinatari non previsti in origine: in genere operatori e dirigenti hanno accettato la scommessa di provare a immaginare orizzonti più ampi.

In sostanza, il percorso del Community Lab ha avviato (o incentivato l'avvio di) passi importanti.

Del resto l'aggancio dei cittadini oltre i soliti noti impegnati per intercettare nuovi destinatari attraversati da nuovi problemi è sempre stato considerato un punto di arrivo del Community Lab, non una condizione per poter partire.

Gli "oggetti di lavoro", ovvero ciò di cui si occupa il progetto presentato dai casi, enfatizzano la parte del problema individuato che viene assunta nel contesto sulla base della considerazione delle risorse economiche e temporali a disposizione. Il tema dell'oggetto di lavoro è strettamente legato a quello dei destinatari, ma non necessariamente è la controprova dell'innovatività del percorso rispetto a quanto non lo sia l'uscita dai soliti noti riguardo ai cittadini ingaggiati e l'uscita dai target consueti riguardo ai destinatari immaginati.

Lo sviluppo di oggetti di lavoro come quelli descritti nel capitolo dedicato alla descrizione del community lab sono innovativi e rappresentano un importante guadagno in termini di capacità di vision; questo risultato è stato possibile grazie al percorso formativo con Vincenza Pellegrino e Gino Mazzoli che hanno dedicato parecchie attenzioni alla stimolazione dell'immaginario progettuale.

È molto significativo l'investimento diffuso in quasi tutti i contesti sulla zonizzazione delle sperimentazioni avviate o sostenute dal Community Lab. Si tratta di un indicatore importante dell'attenzione che tecnici e politici locali hanno ad andare al di là del proprio campanile (ad esempio oltre il Comune capo-distretto o quello in cui si è sviluppata l'esperienza). Anche laddove l'iniziativa si è concentrata su oggetti e territori circoscritti, si è sempre avuta cura di considerare l'oggetto stesso come sperimentazione in grado di diventare patrimonio di tutto il distretto.

In questo senso va considerata anche l'estensione dell'oggetto dell'intervento: se infatti alcuni contesti hanno esplicitamente investito su un ripensamento complessivo del sistema di progettazione zonale e della sua governance, tutti gli altri che hanno investito su un solo comune (quartiere o frazione) lo hanno fatto nell'ottica di sperimentazione valida per tutto il distretto.

Si potrebbe dire che, se da un lato si è registrata una difficoltà da parte del sistema di welfare pubblico-privato sociale a de-perimetrarsi verso i cittadini, dall'altro lato sembrano sussistere molte meno resistenze a superare campanilismi e localismi [verbali staff community lab 2015].

In situazioni di welfare generativo è cruciale chiedersi quali siano stati i fattori che hanno consentito di generare esperienze di questo tipo. A questo proposito si può notare il ruolo cruciale giocato dai politici (in genere gli assessori ai servizi sociali) per avviare iniziative innovative. Senza di essi infatti molte situazioni prese in esame nel Community Lab non sarebbero iniziate. Si può formulare l'ipotesi che, mentre in tempi di maggiori disponibilità finanziarie era meno cogente il tema della selezione delle priorità di investimento, in un periodo di forti restrizioni economiche e di nuovi problemi pressanti è ineludibilmente più complicato per i tecnici assumersi la responsabilità di scelte strategiche.

L'indicatore probabilmente più significativo del “passaggio” del Community Lab nei contesti locali è costituito dalla riarticolazione dei dispositivi di governance [verbali staff community lab 2015]. Se infatti in tutte le situazioni è stato allestito un dispositivo ad hoc (cabina di regia) volto a gestire il processo avviato con la sperimentazione regionale (dispositivo che si è articolato e ampliato in modo differenziato a seconda dei contesti), in alcuni territori tale processo ha messo in moto ripensamenti e innovazioni del sistema di governance del piano di zona e dunque del welfare locale. Le cabine di regia hanno assunto davvero una geometria differente in base ai casi. C'è che ha costituito una sola cabina di regia, chi ne ha costituite diverse: una ristretta, solitamente composta da operatori del pubblico, e singole cabine di regia territoriali, ecc. Differente invece è la partecipazione dell'amministratore pubblico all'interno delle cabine di regia.

Se però consideriamo i laboratori partecipati attivati dalle cabine di regia (cantieri di progettazione in cui sono stati coinvolti gli attori del territorio per implementare i percorsi ipotizzati dalle cabine di regia) la composizione diventa in tutti i contesti molto articolata, in certi casi mobile, con ingressi (più che uscite) di nuovi soggetti (terzo settore, altri attori della società civile non afferenti al welfare, cittadini).

Poiché il lavoro sociale partecipato non opera secondo uno schema deduttivo (del tipo: “ci sono quelli che progettano in un posto e quelli che applicano le idee progettuali in un altro”) si può considerare che i laboratori partecipativi gestiscano una parte molto rilevante della funzione di regia, quella cioè più legata alle dinamiche del quotidiano e al commercio relazionale con la gente comune, destinataria principale degli interventi di welfare.

Nei percorsi del Community Lab sono stati allestiti dei veri e propri sistemi laboratoriali di progettazione partecipata che hanno arricchito e articolato il lavoro di programmazione dei piani di zona sociosanitari previsti dalla L. 328/00 senza modificarne le norme [verbali staff community lab 2015].

La novità centrale consiste nell'istituzione di uno spazio pubblico di confronto, comparazione, valorizzazione, valutazione, validazione e connessione del lavoro di questi gruppi, che spesso ha coinvolto la considerazione più generale dell'attività dei servizi.

È importante che i laboratori abbiano un termine per produrre, e che si incontrino periodicamente per monitorare il loro andamento e che a fine anno restituiscano alla collettività gli esiti del loro lavoro.

Questo consente:

- ai diversi gruppi che si confrontano di alimentare reciprocamente fiducia partendo dal fatto che altri stanno provando a sperimentare nella stessa direzione in cui i singoli si stanno impegnando a innovare la prassi;
- di valorizzare l'ingaggio della società civile che questi laboratori partecipativi sono in grado di

realizzare;

- di visualizzare la complessità del lavoro dei servizi anche ad attori che forse non sempre se ne rendono adeguatamente conto, costruendo quel con-senso di cui c'è particolarmente bisogno perché la complessità degli oggetti di lavoro di cui si occupa la Pubblica amministrazione, e dei processi che si svolgono al suo interno, la rendono spesso incomprensibile non solo ai cittadini, ma anche alle organizzazioni che vi si rapportano; se e a ciò aggiungiamo la cultura antistituzionale che sta crescendo, possiamo cogliere quanto sia ineludibile l'allestimento di nuovi dispositivi, di nuovi contesti in grado di adattare i processi partecipativi previsti dalla 328 a una scena così cambiata;
- di imprimere una spinta vitalizzante all'intero processo di lavoro del piano di zona che, diventando più visibile e più verificabile, è chiamato maggiormente a rendere conto di ciò che produce;
- di creare occasioni per intessere nuove collaborazioni, connettere soggetti non sempre abituati a lavorare insieme, sbloccare e de-ingessare situazioni incistate, diminuire le nicchie [verbali staff community lab 2015].

In queste situazioni sperimentali si sono andate allestendo delle prove di un nuovo modo di costruire e governare il processo di pianificazione socio-sanitaria zonale.

Le innovazioni vanno adeguatamente accompagnate altrimenti finiscono in un vicolo cieco, perché rappresentano una sfida alle routine con cui siamo abituati e accomodati a guardare e a gestire il mondo. Per innovare bisogna anche saper assicurare, altrimenti il sistema produce resistenze paralizzanti.

Il lascito più prezioso che questa esperienza consegna ai dirigenti dei servizi e in particolare ai responsabili dei piani di zona, non è solo il patrimonio di progettazioni, attivazioni, mappature e reticoli allestiti, ma anche la consapevolezza del nuovo che ha preso a muoversi in questi contesti. Ma, come tutto ciò che nasce in forma gratuita, necessita di cura per sopravvivere. La cura consiste in un accompagnamento in grado di superare i confini delle geografie organizzative e dei linguaggi noti.

Le forme di tale accompagnamento si collocano su un continuum tra l'accentuazione della dimensione formativa (laboratorio formativo) e la valorizzazione dello scambio intorno a ciò che si fa (comunità di pratiche). Ciò che viene messo in gioco comunque è la circolarità prassi-riflessione-prassi.

La comunità di pratiche è una parte dello scambio che i laboratori partecipativi prima descritti, allestiti dai percorsi locali del C Lab, hanno realizzato: si tratta di un dispositivo organizzativo in grado di vedere, connettere e valorizzare i prodotti dell'intelligenza pratica di cittadini, volontari e operatori. Convocare periodicamente gli attori di queste innovazioni aiuta non solo a diffondere la

conoscenza dell'esistenza di questi progetti e a connetterli, ma anche ad alimentare la fiducia che un nuovo modo di fare welfare è possibile.

La logica del laboratorio, inoltre, tiene conto delle resistenze culturali (prevalentemente inconsapevoli) alle iniziative formative. Spesso ci si trova a misurarsi con situazioni in cui una domanda esplicita di formazione alla progettazione partecipata o all'innovazione dei servizi non esiste o è formulata in modo approssimativo. Inoltre un'offerta formativa proveniente da un soggetto che supponesse di "spiegare" ad attori che lavorano da decenni nel sociale quale dovrebbe essere la nuova filosofia cui dovrebbero ispirarsi, non potrebbe che incontrare forti diffidenze o, al massimo, pretese di ottenere ricette salvifiche da applicare in modo deduttivo.

I casi sono stati sempre accompagnati da uno o più facilitatori.

Un primo elemento registrabile in modo abbastanza diffuso nei diversi contesti incontrati è una consistente distanza tra l'incarico formalmente assegnato di "facilitatore" e l'esercizio della funzione assegnata. Spesso chi è designato come facilitatore svolge una funzione di segreteria, mentre chi esercita veramente questa attività è una figura apicale tecnica o politica. Questa distanza tra il dichiarato e praticato fa emergere la difficoltà di comprensione della crucialità della funzione integratoria nella vita delle organizzazioni e più in generale nei processi sociali. Infatti viene molto valorizzata la funzione decisionale che tuttavia in contesti complessi richiede una laboriosa attività concertativa in cui le capacità integratorie (composizione dei diversi punti di vista, sostegno a chi rischia di sganciarsi, cura della gestione dei conflitti), sono assolutamente cruciali. La figura del facilitatore oscilla così costitutivamente tra regista e segretario, è una figura di membrana. A seconda della posizione occupata nella gerarchia organizzativa dalla persona che svolge questa attività, sarà più accentuata la posizione di "regista" o quella di "segretario".

D'altra parte, essere centrali o marginali rispetto alla gerarchia organizzativa offre e al contempo toglie alcune opportunità: più si è marginali più si possono vedere aspetti che restano esclusi dallo sguardo di chi è al centro dell'organizzazione; d'altra parte chi ha una posizione gerarchicamente più elevata può incidere maggiormente nei processi decisionali e dunque spingere il percorso nella direzione desiderata.

Nei casi del Community Lab spesso il facilitatore corrispondeva al responsabile del progetto; altre volte ha coinciso addirittura con il consulente del Community Lab (Gino Mazzoli / Vincenza Pellegrino); altre volte ancora è stata incaricata una figura specifica cui non sempre però ha corrisposto un'elevata autonomia gestionale o un inquadramento stabile rispetto al contratto di lavoro.

Infine va sottolineato come la funzione di facilitazione sia esercitabile a diversi livelli nei processi decisionali:

- nei contesti più vicini alla vita quotidiana dei cittadini (singolo laboratorio partecipativo locale)

si tratta di integrare i diversi punti di vista presenti tra la gente comune e questi a loro volta con quelli di operatori sociali, amministratori locali, commercianti, ecc;

- a un livello intermedio (ad esempio comunità di pratiche tra laboratori partecipati di una città o di un distretto) il lavoro di facilitazione consiste nella visualizzazione reciproca degli esiti dei diversi contesti partecipativi, nell'esplicitazione di differenze e convergenze, nella valorizzazione di queste occasioni come fonte di fiducia circa il fatto che si può scommettere in una direzione nuova;
- infine a livello apicale (decisori) al facilitatore è richiesto nella fase iniziale di rendere interessante l'investimento verso i percorsi partecipativi, mentre successivamente di valorizzare gli esiti parziali e finali dei processi avviati [verbali staff community lab 2015].

Si tratta insomma di un ruolo, nella sua struttura essenziale dalla dimensione micro fino a quella macro, di accompagnatore, verbalizzante, mediatore, concertatore.

### **9.3 Conclusioni**

Una grande trasformazione dei ceti sociali è prodotta dall'irruzione delle nuove vulnerabilità che ha coinvolto ceti medi che, a motivo della cultura bulimica di cui si è più volte parlato, hanno vissuto e continuano a vivere al di sopra delle loro possibilità e che stanno silenziosamente slittando verso la povertà dove indebitamento, sofferenza psichica, debolezza di reti, vergogna nel chiedere aiuto, mancanza di tenuta per reggere le nuove criticità e ri-sentimento verso le istituzioni, sembrano essere le caratteristiche salienti. Si è andata così creando un'area grigia tra il disagio conclamato - letto dal mandato affidato ai servizi, certificabile da diagnosi mediche e norme giuridiche- e le situazioni di agio, che sta attraversando la maggioranza dei cittadini, rispetto alla quale i servizi sembrano sprovvisti di strumenti di lettura e di intervento.

Parallelamente, dopo il periodo in cui la partecipazione era incorporata nei servizi (anni 70), dopo il forte investimento sul miglioramento della qualità del prodotto in cui si sono valorizzati i saperi di cui i lavoratori sono portatori (anni 80-95) definendo standard attraverso certificazioni e accreditamenti, a partire dalla metà degli anni 90 si è avviato un processo di progressiva diminuzione dell'autorevolezza delle istituzioni che ha coinvolto inevitabilmente anche i servizi sociosanitari: da un lato la diffusione informativa (tramite internet) ha prodotto cittadini più informati, dall'altro lato il combinato disposto di un immaginario collettivo dominato dall'ansia prestativa e dalla bulimia di esperienze, servizi, diritti ..., e dell'evaporazione dei legami sociali (che rende più difficile l'elaborazione collettiva delle nuove difficoltà che le attraversano), ha fatto sì che i cittadini informati diventassero anche maggiormente conflittuali rispetto ai servizi, essendo

portatori di aspettative tendenzialmente illimitate.

I rischi di questa situazione sembrano essere: da un lato l'erogazione di un welfare di nicchia, riservato cioè a quelli che rientrano nel mandato istituzionale, lasciando spazio a forme di auto-organizzazione selvaggia (come il mercato delle assistenti familiari nell'area degli anziani) o di abbandono; dall'altro lato l'addensarsi di una massa di penultimi e terzultimi intorno alla soglia della povertà che, nel caso precipitasse verso la marginalità, costituirebbe una quantità di nuovi ultimi ingestibile sia per i servizi pubblici che per il volontariato, con le conseguenze che si possono ben immaginare rispetto alla percezione collettiva della vulnerabilità e al consenso verso le amministrazioni locali.

Intercettare i vulnerabili oggi, quando hanno bisogno di ascolto e di aiuto per ri-orientare lo stile di vita (all'interno di luoghi conviviali, non stigmatizzanti allestibili solo attraverso laboratori partecipati), non comporta l'erogazione di contributi, ma predisposizione di risorse-tempo di operatori e volontari. Intercettarli domani, quando saranno necessari soprattutto sussidi economici, renderà impossibile l'intervento.

Inoltre il ceto medio vulnerabile oggi è ancora ricco di risorse per gestire i problemi che l'attraversano. Questi cittadini vanno aiutati a trasformare una posizione meramente rivendicativa in un'altra capace di co-generare, insieme a istituzioni e terzo settore, nuove risposte (nuovi servizi) da progettare e gestire in modo partecipato.

Ciò non significa dimenticare gli ultimi per occuparsi solo dei penultimi e dei terzultimi; ma rappresentarsi che, a fronte di risorse finanziarie decrescenti e di un numero crescente di poveri vecchi e nuovi, lavorare per generare nuove risorse tra i vulnerabili significa creare un contesto sociale più ospitale anche per gli ultimi

In sostanza, la configurazione dei servizi di welfare che abbiamo conosciuto a partire dagli anni '70 (e che tuttora svolge una funzione cruciale in diverse regioni del nostro Paese, in particolare nell'Emilia-Romagna) non sembra più adeguata a leggere e gestire i nuovi problemi che attraversano i cittadini e non può più contare su un consenso sociale diffuso. Le difficoltà di questi servizi non dipendono da un loro cattivo funzionamento, ma dalla trasformazione del loro oggetto di lavoro: se la società cambia tumultuosamente, i servizi, occupandosi dei problemi che le persone incontrano nel vivere sociale, sono chiamati a modificare profondamente il loro modo di lavorare. Il welfare sembra così giunto a un punto di non ritorno: o si riprogetta insieme ai cittadini ricostruendo un senso condiviso (un con-senso) o rischia di erogare "prodotti di nicchia", un "lusso" riservato a chi ha le competenze, la disperazione e a volte la sfrontatezza per accedervi, o a chi rientra nelle categorie previste dal mandato istituzionale.

È di tutta evidenza come un nodo strategico di tale portata non possa venire scaricato soltanto sui servizi, ma richieda un coinvolgimento complessivo della collettività, chiamata ad assumere una

responsabilità politica rispetto a questo problema.

Il welfare si presenta così come un terreno estremamente significativo per la ripresa dei processi partecipativi e, simmetricamente, il modello metodologico e organizzativo della democrazia può arricchirsi e articolarsi in forme nuove proprio a partire dal fronteggiamento dei nuovi problemi che le persone pongono ai servizi, utilizzando le conoscenze sedimentate negli anni dagli operatori sociali nel corpo a corpo con le fragilità.

In questo senso la crisi che stiamo attraversando può essere vista anche come una grande opportunità per avviare nuovi processi partecipativi e al contempo riprogettare servizi di welfare qualificati e a costi contenuti perché costruiti e gestiti coi cittadini.

Diversi modelli di welfare sembrano emergere in questa crisi:

- il primo tende a incentivare l'imprenditorialità della società civile, illudendosi che abbia al suo interno energie autoregolatrici in grado di far fronte naturalmente, senza un accompagnamento delle istituzioni, ai nuovi problemi che attraversano la società;
- il secondo dà fiducia a servizi che hanno accumulato nel tempo un'enorme know-how, ma che oggi, a fronte di profonde trasformazioni sociali, sono chiamati a riformulare le letture di cui dispongono, i metodi con cui intervengono e soprattutto a misurarsi col numero crescente di persone vulnerabili; rispetto a questa situazione, il secondo modello rischia di gestire la decadenza della Pubblica amministrazione all'interno di nicchie certificate e accreditate, mentre intorno crescono forme di auto-organizzazione sommersa o for profit;
- esiste una via che, più che intermedia, è semplicemente diversa: generare nuove risorse corresponsabilizzando cittadini e forze della società civile, con un imprescindibile ruolo di regia del pubblico visto non come gestore, ma come broker di territorio, capace di accompagnare la crescita di nuove risposte e di favorirne l'autonomia all'interno di un mercato sociale co-costruito e co-gestito da pubblico, privato sociale, cittadini attivi, imprese [verbali staff community lab 2015].

Questa strada aiuta a considerare che:

- intervenire a favore delle nuove fragilità oggi richiede oltre che più soldi anche più tempo (ascolto, accompagnamento, attivazione, manutenzione) ma la finestra temporale tende ad abbreviarsi;
- un welfare partecipato è meno costoso di un welfare assunto totalmente dai servizi, perché parte del prodotto viene erogato in collaborazione con i cittadini;
- poiché l'elemento centrale per favorire l'attivazione di persone e famiglie è la riflessività, questa non può avvenire in astratto: serve un "fare" (un oggetto di lavoro utile), perché solo intorno a un fare può svilupparsi una relazione dotata di senso; ed è questa relazione la premessa per costruire riflessioni in grado di toccare le persone, affinché possano aprirsi in loro nuovi

orientamenti rispetto all'immaginario bulimico dominante [verbali staff community lab 2015].

Emerge quindi un'idea diversa della sussidiarietà e del ruolo reale ed efficace di regia del pubblico. La via intermedia richiede una corretta idea di sussidiarietà e del ruolo di regia che al suo interno il pubblico è chiamato a svolgere. Non si tratta nè di favorire la deregulation, né di controllare oppressivamente tutto ciò che si muove nella vita sociale. Si tratta di avere consapevolezza del nuovo contesto in cui si svolge la scena: obsolescenza del welfare mix -non perché non abbia funzionato in passato, ma perché lo stesso terzo settore è chiamato ad uno sforzo per farsi soglia rispetto a cittadini in esodo dalla cittadinanza-; esperienze di solidarietà promosse dalla società civile che, all'interno della crescente crisi di legami sociali, finiscono spesso per perimetrarsi all'interno del proprio ambito, senza connessione con altri contesti; vergogna di tante persone a mostrare le proprie difficoltà/fragilità.

In questo quadro alle istituzioni spetta il compito di accompagnare la crescita di nuove esperienze fino a che possono camminare con le loro gambe, garantendo sempre la supervisione.

Il titolo di studio delle persone cresce nella stessa epoca di crisi del lavoro e di aumento del disagio sociale. Disagio sociale e sanitario non è più sinonimo di deprivazione culturale, anzi. Le malattie legate alla degenerazione dei sistemi organici (anzianità, tumori...) o alle problematiche cardiovascolari hanno da tempo superato le malattie che hanno caratterizzato l'impianto epidemico del '900, ad esempio legate alla mancanza di igiene. La precarietà lavorativa e il peso familiare colpisce donne colte e appartenenti al ceto borghese che sanno o pensano di sapere molto di più degli altri sulla propria condizione. Questo sta ad indicare che il sapere collettivo si è frammento a livello individuale e il confronto tra i saperi individuali si è fatto difficilissimo anche nei contesti in cui qualcuno chiede aiuto alle istituzioni o in quelli in cui si deve progettare e decidere insieme.

In un contesto sociale in cui la condivisione valoriale che caratterizzava le istituzioni diviene labile e effimera (pensiamo solo all'adesione ideologica degli anni '50 rispetto alla scuola, agli ospedali, ecc.), il sapere specialistico diviene la moneta di scambio tra utenti e operatori: dimostrare competenza è il modo sia degli operatori che degli utenti per creare il presupposto d'intesa, per rendere legittimo l'affidamento reciproco. La contrattazione basata sulle conoscenze tecniche e sulle expertise diffuse è una novità ed esige forme di progettazione partecipata che sappiano "apparecchiare" le diverse conoscenze, le diverse proposte che il sapere tecnico offre davanti ai problemi, le possibilità e le indecisioni esistenti all'interno dello stesso sapere esperto [verbali staff community lab 2015].

Parallelamente, le forme del sapere tecnico istituzionale (professioni sanitarie di medici, infermieri ostetriche..., e professioni sociali dell'educatore, dell'assistente sociale, ma anche psicologo, pedagogista, sociologo...) si sono frammentate e allontanate tra loro, e subiscono diversamente il calo di consenso collettivo verso le istituzioni, a seconda del ruolo svolto (front-office, prestazione,

coordinamento, ecc.). In particolare, la prestazione sanitaria si è ancorata ancora più saldamente all'idea di misurazione dei risultati – e in tal senso ancorata all'idea di percorsi standard –. Questo in un certo senso pare rassicurare gli operatori, rendere i professionisti capaci di confrontarsi con la complessità emergente (pur con difficoltà, li rende disponibili a una relazione vera con l'utente). L'azione sociale, invece, pare soffrire di una mancanza inedita di certezza: è difficile valutare l'azione sociale e seguirne gli esiti sul lungo periodo (chi sa davvero verificare cosa serve per affrontare il disagio giovanile? ecc.), è difficile valutare ruoli e capacità professionale in un'epoca, ed è difficile rispondere con certezze al calo di consenso collettivo verso le istituzioni e al conflitto con l'utenza che cresce. In questo contesto si corre il rischio, ad esempio, di sanitarizzare il disagio sociale. Pensare ad un welfare generativo di comunità (ovvero un welfare partecipato) vuole dire tentare una mediazione pubblica (una inedita messa in comune) tra saperi diversi.

Queste modificazioni della società, in modo particolare, riguardano direttamente la costruzione dei sistemi di welfare. Esse suggeriscono che alcune trasformazioni dei servizi non sono più rimandabili, tra cui ad esempio: andare verso i nuovi vulnerabili anziché attenderli in qualche servizio; generare insieme a loro nuove risorse per far fronte ad una situazione in cui aumentano i problemi e diminuiscono le disponibilità finanziarie, non sostituirsi alla capacità di desiderare il proprio cambiamento, accettare le risorse anche di coloro che vivono difficoltà, ecc.; far transitare le istanze dei singoli dall' "io" al "noi", favorendo la costruzione di contesti in cui sia possibile un'elaborazione collettiva dei disagi individuali, spesso ancora non consapevolmente formulati in forma di "richieste" o di "problemi"; ecc.

In tal senso il tema del welfare appare profondamente intrecciato con quello della democrazia e per questo appare non solo stimolante ma di vitale importanza l'idea di ripartire anche dai piani di zona: allestire laboratori partecipanti di riprogettazione dei servizi può consentire di re-includere persone in esodo dalla cittadinanza, fortemente permeabili da messaggi semplificatori e autoritari. L'idea di ripensare le modalità partecipate con cui viene realizzata la pianificazione sociosanitaria zonale si propone così come un punto cruciale di una ridefinizione complessiva del welfare.

Il Community Lab nasce come esperienza pilota di valutazione degli scenari di mutamento attraverso lo studio di casi emblematici (di processi locali di partecipazione).

Nel lavoro del Community Lab è emersa spesso la sofferenza e la rabbia di operatori, dirigenti e cittadini che si misurano quotidianamente con vincoli giuridici e organizzativi che tutelano diritti incontestabili, ma che al contempo impediscono lo sviluppo di pratiche generative di legami: "vuoi fare una cena con le famiglie? Rischi il controllo dei Nas"; "vorremmo coinvolgere i cittadini per dipingere la sede dell'associazione o a pulire i fossi, ma serve l'assicurazione per qualsiasi cosa!"; volevamo mettere su Youtube un video con le testimonianze portate durante l'incontro, ma ci siamo dimenticati di far firmare agli intervenuti la liberatoria per la privacy!"; "abbiamo diversi progetti di

comunità interessanti in cantiere, ma quest'anno c'è l'accreditamento e il servizio è totalmente paralizzato da questo impegno”.

In questi esempi si gioca la sfida tra routine consolidate (ma soprattutto tra razionalità strumentale ordinante-pianificatoria) e lavoro di comunità e tra managerializzazione del care e sviluppo di un lavoro di comunità in grado di restituire competenze alla gente comune. È innegabile quanto il tema dell'apparato normativo paralizzante sia diventato un problema centrale per lo sviluppo di un welfare di comunità (e non solo, ovviamente). Spesso le mediazioni tra le diverse esigenze vengono trovate grazie alla tenacia e alla solidità di servizi e società civile (non senza difficoltà e tempi lunghi). Ma come rendere questi esperimenti non relegati a contesti dove maggiori sono le risorse o le disponibilità ad assumersi il rischio di multe o procedimenti giudiziari? [verbali staff community lab 2015].

Ogni processo innovativo deve essere protetto dalla svalutazione che l'ambiente tende a operare. A questo va aggiunto che il sapere sociale, non avendo (a differenza del sapere sanitario ed economico) un'elevata capacità predittiva (e dunque un appeal nell'immaginario collettivo), è chiamato continuamente a rendere ragione degli esiti del proprio lavoro.

È importante allora che l'investimento nella comunicazione e nella visibilizzazione non sia vissuto da operatori e dirigenti del welfare come uno scomodo appesantimento, ma, al contrario, come un'opportunità per rendere maggiormente comprensibile l'importanza del loro lavoro, dei problemi di cui si occupano e del modo con cui li affrontano, a una serie di attori permeati da codici culturali diversi (amministrativi, sanitari, politici, ..) che richiedono un linguaggio e forme comunicative in grado di essere per loro comprensibili.

Va previsto dunque per il progetto non solo un logo e un nome efficaci, ma anche periodici momenti pubblici di resoconto dei prodotti realizzati utilizzando forme comunicative differenziate e calibrate a seconda degli interlocutori: opuscoli, video, interventi sui media locali, allestimento di un sito e soprattutto incontri con persone nei quartieri e nelle piccole comunità in cui dare parola ai cittadini coinvolti come collaboratori e protagonisti di questi percorsi.

Si tratta di occasioni in grado di costruire con-senso (senso costruito insieme) intorno ai prodotti realizzati.

In più contesti locali del Community Lab si sono manifestate preoccupazioni e riserve verso importanti momenti di ridefinizione dei sistemi di governance nel nostro Paese e nella Regione Emilia-Romagna, visti come diminuzione del peso dei livelli locali: chiusura delle province, abolizione dei quartieri nelle città sotto i 200.000 abitanti, ASP uniche distrettuali, tendenza a favorire le unioni dei comuni. Se questi processi da un lato hanno correttamente radici nel risparmio finanziario che possono produrre in una situazione di diminuzione di risorse, dall'altro lato si teme una desertificazione dei livelli intermedi tra cittadino e regione e si auspica di conseguenza un

irrobustimento del livello zonale come ultimo presidio locale rimasto. Ed è appunto sulla zona che si è concentrato l'impegno del Community Lab.

Per concludere infine è possibile affermare che dalla valutazione prodotta:

- emerge l'idea di "necessaria discontinuità" con il passato recente dei Piani di Zona. In tal senso viene stimolato un nuovo ruolo della regione, nella direzione di scommessa (selezione) di elementi della trasformazione sociale di cui occuparsi;
- emerge l'idea di mappatura periodica delle trasformazioni e riflessione sul cambiamento;
- emerge l'idea di tempi più lunghi (triennalità);
- emerge il conflitto tra chi vuole prima sviluppare competenze di gestione dei processi e chi invoca invece la necessità di passare al livello co-decisionale velocemente;
- emerge l'idea di gruppi partecipati ai quali siano date indicazioni su come seguire nel tempo e documentare in modo nuovo (strumenti video ecc.) quanto fatto dai gruppi; sarebbe importante inserire dei nuovi criteri di valutazione dei progetti (ad esempio: la capacità di generare nuove risorse, umane, non solo finanziarie, rispetto a quelle già date; la capacità di coinvolgere cittadini che non appartengono al circuito dei soliti noti; la capacità di allestire nuovi servizi in collaborazione coi cittadini e col terzo settore a costi estremamente contenuti, quando non tendenti al zero;
- emerge la necessità di far crescere le nuove competenze di cui qui si è parlato, impresa per cui serve probabilmente una joint venture tra enti locali, Ausl, Università, terzo settore e fondazioni bancarie; si è parlato di "percorsi di alta formazione" in grado di allestire un circuito volto a garantire al contempo la produzione di esperienze partecipative e l'apprendimento continuo di competenze da parte di operatori e dirigenti [verbali staff community lab 2015].

## Bibliografia

- Abma T. (2005). Responsive Evaluation in Health promotion: its Value for Ambiguous Context, in *Health promotion International*, 20: 4-16.
- Abma T., Widdershoven G. (2008). Evaluation and/as Social Relation, in *Evaluation*, 14: 29-37.
- Acocella N. (2008). *Politica economica e strategie aziendali*, Roma: Carocci.
- Alber J. (1982). Le origini del welfare state, teorie, ipotesi ed analisi empirica in *Rivista italiana di scienza politica*, 12: 36-49.
- Alfieri R. (2004). *Dirigere i servizi socio-sanitari. Idee, teorie e prassi per migliorare un sistema complesso*, Milano: FrancoAngeli.
- Alkin M., Christie C. (2005). *Theorists' Models in Action. New Directions for Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Alkin M., Christie C. (2012). The evaluator's role in valuing: Who and with whom. Promoting valuation in the public interest: Informing policies for judging value in *Evaluation. New Directions for Evaluation*, 133: 29-41.
- Alkin MC, Vo AT, Hansen M. (2013). Using logic models to facilitate comparisons of evaluation theory in *Evaluation and program planning*, 38.
- Allegretti U. (2011). Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1.
- Altieri L. (2002). Un girotondo ai margini? Modello neo-liberale, priorità politiche e ruolo delle associazioni di user/carer, in *Società e Salute*, I: 1.
- Altieri L. (2002). Ascolto e partecipazione dei cittadini in sanità: dimensioni, modelli, prospettive, problemi, in Altieri L. (a cura di), *Ascolto e partecipazione dei cittadini in sanità*, n. monografico di *Salute e Società*, I: 2.
- Altieri L. (2002). Qualità percepita e partecipazione dei cittadini, in Agenzia Sanitaria Regionale Emilia-Romagna, *Percezione della qualità e del risultato delle cure. Riflessione sugli approcci, i metodi e gli strumenti*, *Dossier*, 65.
- Altieri L. (2002). Verso una valutazione come negoziazione in un pluralismo di valori/interessi in Cipolla C. Giarelli G., Altieri L. (a cura di), *Valutare la qualità in sanità. Approcci, metodologie e strumenti*, Milano: FrancoAngeli.
- Altieri L. (2003). Un percorso qualitativo/quantitativo per la valutazione della qualità percepita in. Cinotti R, Cipolla C. (a cura di), *La qualità condivisa fra servizi sanitari e cittadini. Metodi e strumenti*, Milano: FrancoAngeli.
- Altieri L. (2009). *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*,

Milano: FrancoAngeli,.

Altieri L. (2011). Diritti di cittadinanza, partecipazione, salute collettiva, in *Salute e Società*, 2.

Altieri L. (a cura di), (2002). Ascolto e partecipazione dei cittadini in sanità, numero monografico di *Salute e Società*, I: 2.

Altieri L., Nicoli M. A., Sturlese V. (a cura di) (2011). La sanità dei cittadini, Milano: FrancoAngeli.

Altieri L., Palazzi M., Zani B. (2002). Attori o spettatori? Ascolto e partecipazione dei cittadini nei piani per la salute dell'Emilia-Romagna, in *Salute e società*, I: 1.

Amsden, J., & VanWynsberghe, R. (2005). Community mapping as a research tool with youth. *Action Research*, 3: 357-381.

Anoni M. (2002). Dall'analisi dei bisogni alla valutazione del Piano di Zona: le attenzioni e gli approfondimenti metodologici nell'attuazione delle diverse fasi del piano, in *La Rivista di Servizio Sociale*, 3.

Ardigò A. (1981). Volontariato, welfare state e Terza Dimensione, in *La Ricerca sociale* 25.

Arena G. (2004). Un nuovo modo di amministrare in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 19: 23-34.

Arena G. (2012). Il welfare di comunità in Arena G., Iaione C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma: Carocci.

Argyris, C. (1998). Empowerment: The emperor's new clothes. In *Harvard Business Review*, 76 (3): 98- 105.

Arnerio P. (2000). *Psicologia di comunità*, Bologna: Il Mulino.

Arnstein SR (1969). A Ladder of Citizen Participation. In *Journal of the American Planning Association*, 35 (4).

Backer, T. E. (1991). Knowledge utilization: The third wave, in *Science Communication*, 12: 225-240.

Bagnasco A. (1998). *Tracce di comunità*, Bologna: Il Mulino.

Baker, A., & Bruner, B. (2006). *Evaluation capacity and evaluative thinking in organizations*, Cambridge: Bruner Foundation Inc.

Bamberger, M., Rugh, J., & Mabry, L. (2006). *Real world evaluation: Working under budget, time, data, and political constraints*, Thousand Oaks: Sage.

Barber B.R. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age in *Canadian Journal of Political Science*, 18 (1): 206-208.

Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (2004). *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma: Carocci Faber.

Bauman Z. (2001). *The individualized society*, Cambridge: Polity.

Bauman Z. (2006). *Modernità liquida*, Bari: La terza.

- Bauman Z. (2007). *Voglia di comunità*, Bari: La terza.
- Bauman Z. (2013). *Communitas. Uguali e diversi nella società liquida*, Reggio Emilia: Aliberti.
- Beck U. (1992). *The Risk Society*, London: Sage.
- Beere, D. (2005). Evaluation capacity-building: A tale of value-adding. In *Evaluation Journal of Australasia*, 5 (2).
- Benjamin W. (1986). *Parigi, capitale del XIX secolo*, Brescia: Temperino Rosso.
- Bernardi L. Tripodi T. (1981). *Metodi di valutazione di programmi sociali*, Padova: Fondazione Zancan.
- Berti E. (2006). *Incontri con la filosofia contemporanea*, Pistoia: Petite Plaisance.
- Bertin G. (1986). *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Milano: Etas.
- Bertin G. (1995). *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Milano: FrancoAngeli.
- Bertin G. (2009). Il cambiamento dei sistemi di Welfare nella società post-moderna, in *Salute e società*, 2.
- Bertin G. (2009). Complessità e valutazione: l'impatto sulle pratiche dei servizi socio-sanitari, in *Rassegna italiana di valutazione*, XIII, 45.
- Bertin G. (2009). La governance ibrida, in *Studi Di Sociologia*, 3: 249-280.
- Bertin G. (2010). Welfare e sviluppo locale, in *Argomenti*, 29: 85-104.
- Bertin G. (2014). Metodi misti e concept mapping nella progettazione e nella valutazione in Cipolla C. (a cura di), *La progettazione sociale nella web society*, Milano: FrancoAngeli.
- Bertin G. (1996). La valutazione come strategia di gestione dei servizi sociali e sanitari in *Rassegna italiana di valutazione*, 3.
- Bezzi C. (2003). *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano: Franco Angeli.
- Bezzi C. (2001). *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano: FrancoAngeli.
- Bobbio L. (2004). (a cura di). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. (2007). Tipi di deliberazione, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3: 359-383.
- Bobbio L. (2013). *La qualità della deliberazione: processi dialogici tra cittadini*, Roma: Carocci.
- Boggs, J. P. (1992). Implicit models of social knowledge use. In *Science Communication*, 14: 29-62.
- Bond C., (2009). Towards a common definition of global health in *The lancet*, 373.
- Bortoli (1997). *Teoria e storia del servizio sociale*, Roma: Carocci.
- Bosi A. (2010). *Città e Civiltà. Nuove frontiere di cittadinanza*, Milano: FrancoAngeli.
- Bovaird T. (2005). Public Governance; Belancing Stakeholder Power in a Network Society, in

*International Review of Administrative Sciences*, 71 (9) 54-67.

Bovaird T. Löffler E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and methodologies in *International Review of Administrative Sciences*, 69.

Bowen, S., & Martens, P. J. (2006). A model for collaborative evaluation of university-community partnerships, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60: 902-907.

Bradley J. E., Mayfield M. V., Mehta M. P., Rukonge A. (2002). Participatory evaluation of reproductive health care quality in developing countries, in *Social Science and Medicine*, 55: 269-282.

Brisolara S. (1998). The history of participatory evaluation and current debates in the field. In E. Whitmore (a cura di), *New directions for evaluation understanding and practicing participatory evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.

Bussi F. (2001). *La progettazione integrata con il metodo GOPP*, Roma: Progetto Gruppo.

Caracelli V. J. (2000). Evaluation use at the threshold of the twenty-first century. In Caracelli V. Preskill H. (a cura di), *New directions for evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.

Cinotti C., Cipolla C. (2003). *La qualità condivisa fra servizi sanitari e cittadini: metodi e strumenti*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C. (1997). *Epistemologia della tolleranza*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C. (1998). *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C. (2000). *Il co-settore in Italia. L'associazionismo pro-sociale tra logica di confine e logica co-relazionale*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C. (2011). *I concetti fondamentali del sapere sociologico*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C., Agnoletti V. (2011). *La spendibilità della sociologia, fra teoria e ricerca*, Milano: FrancoAngeli.

Cipolla C., Giarelli G., Altieri L. (2002). *Valutare la qualità in sanità: approcci, metodologie*, Milano: FrancoAngeli.

Colasanto M., Cortellazzi S. (2005). Una scienza probabile. Sociologia e valutazione, in *Studi di Sociologia*, 3.

Colozzi I. (2002). *Le nuove politiche sociali*, Roma: Carocci.

Colozzi I. (2006). Terzo settore e valutazione di qualità: misurare la produzione di beni relazionali, in *lavoro Sociale*, 6.

Conner, R. F. (1998). Toward a social ecological view of evaluation use, in *American Journal of Evaluation*, 19: 237-241.

Cooperrider D. L., Fry R.. (2009). Is Corporate Citizenship Spreading and Shrinking? In *Journal of Corporate Citizenship*, 35: 3-6.

Corposanto C. (2007). Sulla valutazione della qualità nei servizi sociali e sanitari, in *Salute e*

*Società*, 2.

Corposanto C., Lombi L. (2014). *E-Methods and web society*, Milano: FrancoAngeli.

Corposanto C., Valastro A. (2014). *Una questione di metodo*, Giuffrè, Milano.

Cottam J. (2008). Stencil: a conceptual model for representation and interaction in Information Visualisation, 2008. IV '08. 12th International Conference.

Cousins, J. B. (2001). Participatory evaluation up close. Retrieved July 20.

Cousins, J. B., & Earl, L. M. (1992). The case for participatory evaluation. In *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14: 397-418.

Cousins, J. B., & Leithwood, K. (1993). Enhancing knowledge utilization as a strategy for school improvement, in *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14: 305-333.

D'aries C., Mazzara L. (2006). *Il sistema informativo contabile*, Milano: Ipsoa.

De Ambrogio U. (2003). *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma: Carocci.

De Piccoli N., Colombo M., Mosso C. (2003). Comunità locale e processi di partecipazione in *Animazione Sociale*, 11: 10-17.

Di Nicola P. (2003). Amichevolmente parlando. La costruzione di relazioni sociali in una società di legami deboli, Milano: FrancoAngeli.

Di Nicola P. Stanzani S., Tronca L. (2010). *Forme e contenuti delle reti di sostegno. Il capitale sociale a Verona*, Milano: FrancoAngeli.

Donati P. (2007). *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Milano: FrancoAngeli.

Donati P., Folgheraiter F. (2009). *Le qualità del Welfare. Voci di studiosi, operatori, utenti e familiari esperti*, Erikson, Trento.

Dorf M., Sabel C. (1998). A Constitution of Democratic experimentalism in *Columbia Law Review*, 98 (2): 127- 139.

Dorf Michael C., Charles F. Sabel (1998). A constitution of democratic experimentalism, in *Columbia law review*, 7 (2): 267-473.

Draper A., Hewitt G., Rifkin S. (2010). Chasing the dragon: Developing indicators for the assessment of community participation in health programmes, in *Social science e medicine*, 71 (6): 1102-1119.

Dudley, E. (1993). *The critical villager - beyond community participation*, London: Routledge.

Elster J. (1993). *Political Psychology*, Cambridge: Cambridge University.

Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.

Esping-Andersen G. (2000). *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna: Il Mulino

Fazzi L. (2003). *Costruire politiche sociali*, Milano: FrancoAngeli.

Fazzi L. (1998). *Il Welfare mix in Italia: primi passi*, Milano: FrancoAngeli.

Fazzi L. (2005). *Costruire politiche sociali*, Milano: FrancoAngeli.

- Fazzi L. (2008). L'evoluzione dei rapporti tra Enti pubblici e nonprofit nel settore dell'assistenza in Italia: nodi e prospettive, in *Economia Pubblica*, 5-6.
- Fazzi L. Scaglia A. (2001). Il governo della città nella trasformazione del Welfare. L'esperienza del piano sociale della Città di Trento, Milano: FrancoAngeli.
- Feroli E. (2003). Diritti e servizi sociali nel passaggio del Welfare statale al welfare municipale, Torino: Giappichelli.
- Ferla V. (2002). L'Italia dei diritti, Roma: L'Espresso.
- Ferrari E. (1986). I servizi sociali, Milano: FrancoAngeli.
- Ferrera M. (1993). Modelli di solidarietà, Bologna: Il Mulino.
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S., & Wandersman, A. (1996). Empowerment evaluation: Knowledge and tools for selfassessment and accountability, Thousand Oaks: Sage.
- Florida A., Vignati R. (2013). Convegno annuale della Società italiana di scienza politica, Firenze, 12-14 settembre 2013, Sezione 4 – Panel 4.3 - Sistema politico italiano.
- Forss, K., Rebien, C. C., & Carlsson, J. (2002). Process use of evaluations: Types of use that precede lessons learned and feedback, in *Evaluation*, 8: 29-45.
- Freeman R. E. (2010). Strategic management: A stakeholder approach, Cambridge: Cambridge University.
- Galasso V. (2012). The Role of Political Partisanship during Economic Crises, in *Public Choice*, 122: 1-2.
- Gallino L., (1993). Disuguaglianze ed equità in Europa, Roma-Bari: Laterza.
- Giarelli G. (2010). Metodologie di ricerca comparata in sociologia della salute e medicina, in *Salute e Società*, IX, 2.
- Giddens A (1994). Le conseguenze della modernità fiducia rischio sicurezza e pericolo, Bologna: Il Mulino.
- Giddens A (1995). La trasformazione della intimità: sessualità, amore ed erotismo nelle società moderne, Bologna: Il Mulino.
- Ginsberg L. H. (2001). Social Work Evaluation: Principles and Methods, Allyn & Bacon, MA: Needham Heights.
- Glasser P. (1972). La ricerca valutativa, Padova: Fondazione Zancan.
- Gøsta Esping-Andersen (1999). Social foundation of Postindustrial economies, Oxford: Oxford University.
- Greene, J. G. (1988). Stakeholder participation and utilization in program evaluation, in *Evaluation Review*, 12 (2): 91-116.
- Griffiths S., Kippin H., Stoker G. (2013). Public Services: A New Reform Agenda, London: Bloomsbury.

- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*, Newbury Park: Sage.
- Guidi R. (2011). *Consumi politici e denaro. Logiche d'azione trasformativa nel campo economico*, Milano: FrancoAngeli.
- Guidi R. (2011). *Il welfare come costruzione socio-politica: principi, strumenti, pratiche*, Milano: FrancoAngeli.
- Guidicini P. (1987). *Nuovo manuale di ricerca sociologica*, Milano: FrancoAngeli.
- Halpern S. (2008). Hybrid design, Systemic Rigidity: Istitutional Dynamics in Human Reserch Oversight, in *Regulation & Governance*, 2.
- Holdaway E. A. (1986). Making research matter in *Alberta Journal of Educational Research*, 3: 249- 264.
- Holland W. (1995). *La valutazione dell'assistenza sanitaria: teorie, metodi, applicazioni*, Roma: NIS.
- Holland W. W. (1985). *La valutazione dell'assistenza sanitaria. Teorie, metodi, applicazioni*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Holman P., Devane T., Cady S. Adams W.A. (2007). *The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems* Paperback, Publisher: Berrett - Koehler.
- Howell J., Pearce J. (2002). *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, London: Lynne Rienner.
- Huey-Tsyh,C. (2004). Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness, in *American Journal of Evaluation*, 24: 213-226.
- Innvaer S., Vist G., Trommald M., Oxman, A. (2002). Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: A systematic review in *Journal of Health Services Research and Policy*, 7, (4): 239-244.
- Kazepov J. (2007). *Che cosa è il Welfare state*, Roma: Carocci.
- Kazepov J. (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, Roma: Carocci.
- Kidokoro T., Okata J, Matsmura S., Shima N. (2008). *Vulnerable cities, realities, innovations and strategies*, Japan: Springer.
- Landry R., Amara N., & Lamari M. (2001). Climbing the ladder of research utilization: Evidence from social science research, in *Science Communication*, 22: 396-422.
- Landry R., Amara N., Pablos-Mendes A., Shademani R., Gold, I. (2006). The knowledge-value chain: A conceptual framework for knowledge translation in health in *Bulletin of the World Health Organization*, 84: 597-602.
- Leibfried S. (1992). Nutritional minima and the state: on the institutionalization of professional knowledge in national social policy in the U.S. and Germany, Lemieux-Charles L., Champagne, F.

- (a cura di) Using knowledge and evidence in health care: Multidisciplinary perspectives, Ontario: University of Toronto.
- Lennie J. (2005). An evaluation capacity-building process for sustainable community IT initiatives: Empowering and disempowering impacts, in *Evaluation*, 11: 390-414.
- Leviton L. C. (2003). Evaluation use: Advances, challenges, and applications in *American Journal of Evaluation*, 24: 525-535.
- Lewanski R. (2007). La democrazia deliberativa - Nuovi orizzonti per la politica, in *Aggiornamenti Sociali*, 12.
- Lewanski R. (2011). Istituzionalizzare la partecipazione deliberativa: la politica della regione Toscana, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, FrancoAngeli, 1.
- Lombi L. (2014). Manuale per la ricerca bibliografica on-line. Fare tagging nella web society, Milano: FrancoAngeli.
- Luhmann N. (2001). Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale, Bologna: Il Mulino.
- MacLellan-Wright M. F., Patten S., Dela Cruz A. M., Flaherty A. (2007). A participatory approach to the development of an evaluation framework: Process, pitfalls, and payoffs in *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 22 (1): 99-124.
- Magatti M. (2006). L'io globale. Dinamiche della socialità contemporanea, Bari: La Terza.
- Magnier A., Russo P. (2002). Sociologia dei sistemi urbani, Bologna: Il Mulino.
- Manghi S. (2005). Questo non è un albero. Conoscenza, relazioni sociali, ecologia della mente, Parma: Monte Università.
- Manin B. (2010). Principi del governo rappresentativo, Bologna: Il Mulino.
- Maretti M. (2006). Valutazione e politiche sociali, Roma: Aracne.
- Margalit A. (1996). The decent society, New York: Harvard University Press.
- Mari A. (2003). La pianificazione dei servizi sociali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7.
- Mari A. (2012). La programmazione sociale: valori, metodi e contenuti, Rimini: Maggioli.
- Marshall (1949). Citizenship and social class, London: Pluto.
- Martelli A. (2006). La regolazione locale delle politiche sociali, Milano: FrancoAngeli.
- Masoni V (2002). La pratica della valutazione, Milano: FrancoAngeli.
- Mazzoli G. (2010). Nuove vulnerabilità come opportunità per il ripensamento dei percorsi partecipativi, Milano: FrancoAngeli.
- Mazzoli G. (2012). Una risposta alla crisi di welfare in *Rivista Secondo Welfare*, 1.
- Mazzoli G. (2013). Il lavoro di comunità centro del nuovo welfare, in *Animazione Sociale*, 2: 58-69.
- Mazzoli G. (2013). Spazio comune: una rete di laboratori per re-includere cittadini in esodo silente dalla cittadinanza, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1.
- Mazzoli G. (2014). Valorizzare l'intelligenza emotiva, in *Animazione sociale*, 2: 80-90.

- Mazzoli G., Pellegrino V., Nicoli A. (2013). La programmazione partecipata per un welfare di comunità, Linee guida per Piani di Zona, Bologna: Quaderni della Regione Emilia Romagna.
- Mazzoli G., Pellegrino V., Nicoli A. (2013). La programmazione partecipata per un welfare di comunità. Ipotesi di sfondo e modello del Community Lab, Bologna: Quaderni della Regione Emilia Romagna.
- Megginson L. C., Mosley D.C. (1994). Management. Concetti e applicazioni, Milano: FrancoAngeli.
- Mezzadra S (2002). T. Marshall, Cittadinanza e classe sociale, Roma: LaTerza.
- Mirabile M. (2005). Doppio movimento. Premesse per gli studi integrati su territorializzazione e welfare, in *La Rivista Italiana delle Politiche Sociali*, 2.
- Moro G. (2005). La valutazione delle politiche pubbliche, Roma: Carocci Faber.
- Morrissey J. (2000). Indicators of citizen participation: Lessons from learning teams in rural EZ/EC communities, in *Community Development Journal*, 35 (1): 59-74.
- Mueller M. R. (1998). The evaluation of Minnesota's Early Childhood Family Education Program, in *American Journal of Evaluation*, 19: 80-86.
- Nanni W. Vecchiato T. (2002). Cittadini invisibili: rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti di cittadinanza, Milano: Feltrinelli.
- Nanz P., Fritsche M. (2014). La partecipazione dei cittadini. un manuale - Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti, Regione Emilia Romagna, Bologna, v.o. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nicoli A, Zani B. (1998). Mal di psiche. La percezione sociale del disagio mentale, Roma: Carocci.
- Nicoli A., Pellegrino V. (2011). L'empowerment nei servizi sanitari e socio-sanitari, Il pensiero scientifico, Roma.
- Niero M. (2002). Metodi e tecniche di ricerca per il servizio sociale, Roma: Carocci.
- Nuzzo G. (2006). Un secolo di statistiche sociali: persistenza o convergenza tra le regioni, Roma: Banca di Italia.
- Olivetti Manoukian, F. (2015). La progettazione sociale partecipata, in Dastoli C. (a cura di), La coerenza nel lavoro con i gruppi, Milano: Vita e Pensiero.
- Owen H. (2005). A Brief user's guide to open space technology, in *Quaderni di facilitazione, Scuola superiore di facilitazione*, 5.
- Owen H. (2008). Open Space Technology: A User's Guide, San Francisco: Berrett-Koehler Publisher.
- Paci M. (2006). Il Welfare dei cittadini. Un contributo al dibattito, in *Polis*, 20.
- Paci M. (2008). Welfare locale e democrazia partecipativa, Bologna: Il Mulino.
- Paltrinieri R. (2012). Responsabilità sociali condivise: partnership per combattere la crisi, in

*Inchiesta*, 176: 24 – 28.

Paltrinieri R. (2013). Capitale sociale e sviluppo dei territori, in *Capitale sociale e volontariato il progetto Europeans for Example*, Milano: Fausto Lupetti.

Paltrinieri R. (2014). Partnership pubblico-privato e partecipazione, in: *Obiettivo Comune*, 1: 115 – 127.

Palumbo M. (2001). Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare, Milano: FrancoAngeli.

Palumbo M., Gabarino E. (2004). Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione, Milano: FrancoAngeli.

Palumbo M., Torrigiani C. (2009). La partecipazione fra ricerca e valutazione, Milano: FrancoAngeli.

Papineau D., Kiely M. C. (1996). Participatory evaluation in a community organization: Fostering stakeholder empowerment and utilization in *Evaluation and Program Planning*, 19: 79-93.

Parra Spiani P. (2004), Triangolazione e privato sociale. Strategie per la ricerca valutativa, Roma Acireale: Bonanno.

Parsons T. (1965). *Structure and process in modern societies*, London: Frank Cass.

Patton M. Q. (1998). Discovering process use, in *Evaluation*, 4: 225-233.

Patton, M.Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed), Newbury Park: Sage.

Pavolini E. (2002). *Le nuove politiche sociali*, Bologna: Il Mulino.

Pawson R., Tilley N. (1997). *Realistic evaluation*, London: Sage.

Pazè V. (2002). *Il concetto di comunità nella filosofia politica contemporanea*, Roma- Bari: Laterza.

Pellegrino V. (2012). Tra «piazza» in rivolta e «palazzo» in difesa. La nuova fase democratica vista da vicino in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità sociale*, in *Animazione Sociale*, 259.

Pellegrino V. (2013). *La scienza incerta e la partecipazione. L'argomentazione scientifica nei nuovi conflitti ambientali*, Trieste: ScienzaExpress.

Pellegrino V. (2013). *La scienza incerta e la partecipazione. L'argomentazione scientifica nei nuovi conflitti ambientali*, Torino: ScienzaExpress.

Pellegrino V. (2014). Nuovi Spazi Istituenti. Il welfare partecipato come “bene comune”, in *Animazione Sociale*.

Pellegrino V., Augusta N. (2012). Cosa insegna la partecipazione del cittadino ai processi di riorganizzazione dei servizi socio-sanitari, in Foglietta F., Toniolo F. (a cura di), *Nuovi modelli di governante e integrazione socio-sanitaria*, in *Salute e Società*, 1.

Preskill H., Zuckerman B., Matthews B. (2003). An exploratory study of process use: Findings and implications for future research, in *American Journal of Evaluation*, 24: 423-442.

- Raby C., Viola S. (2007). *Modèles d'enseignement et théories d'apprentissage*, Canada : Anjou.
- Rebien, C. C. (1996). Participatory evaluation of development assistance: Dealing with power and facilitative learning, in *Evaluation*, 2: 151-171.
- Reeve J., Peerbhoy D. (2007). Evaluating the evaluation: Understanding the utility and limitations of evaluation as a tool for organizational learning, in *Health Education Journal*, 66 (2): 120-131.
- Rei D. (2004). *Sociologia e Welfare*, Napoli: Ellissi.
- Riedweg C. (2013). *Discorsi d'attualità, dal post moderno ai nuovi orizzonti della cultura*, Roma: Carocci.
- Rodger J. (2004). *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'età postmoderna*, Trento: Erikson.
- Rossi P., Freeman H., Lipsey M. (1999). *Evaluation: a systematic approach*, California: Thousand Oaks.
- Rossman G. B., Rallis S. F. (2000). Critical inquiry and use as action, in *New Directions for Evaluation*, 88: 55-69.
- Sabattini G. (2009). *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma: Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, Milano: FrancoAngeli.
- Sabel C. F., Zeitlin J. (2008). Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU, in *European Law Journal*, 14 (3): 271-327.
- Sabel C. F., Zeitlin J. (2012). Experimentalist governance in *The Oxford handbook of governance*, 1: 169-183.
- Sabel, C. F. (1993). Studied trust: Building new forms of cooperation in a volatile economy in *Human relations*, 46 (9): 1133-1170.
- Salatino P. (2011). *Il Teatro degli Oppressi. Teorie e tecniche del Teatro*, Firenze: La Meridiana.
- Salatino P. (2011). *Il teatro dell'oppresso tra i luoghi del disagio. Pratiche di liberazione*, Palermo: Navarra.
- Saporiti A. (2001). *La ricerca valutativa: riflessioni per una cultura della valutazione*, Catanzaro: Rubbettino.
- Scanagatta S. (2009). *L'educazione come capitale sociale. Culture civili e percorsi educativi in Italia*, Milano: FrancoAngeli.
- Scardino M. (2007). La qualità percepita: un'occasione per valutare la distanza tra utente ed organizzazione sanitaria, in Pellegrino V. (a cura di) *Mediare tra chi e che cosa? Riflessioni di studiosi e operatori sanitari sull'incontro con il paziente migrante*, Milano: Unicopli.
- Schnelle E., & Thiersch M. (1979). *The Metaplan-Method: Communication tools for planning & learning groups*, GmbH: Metaplan.
- Schram S.F. (1993). Depomodern policy analysis: discourse and identità in *Welfare state in policy*

sciences, 26.

Schwandt T. (2005). The Centrality of Practice to Evaluation in *American Journal of Evaluation*, 26

Sclavi M. (2003). Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte, Milano: Mondadori.

Sclavi M. (2005). Ascolto Attivo e seconda modernità. Sul discutere i pro e i contro e sulla gestione creativa dei conflitti, in *Rivista di Psicologia Analitica, nuova serie*, 19 (71): 137-159.

Sclavi M., Susskind L. E. (2011). Confronto creativo: dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati, Milano: Et al.

Scriven M. (1980). The logic evaluation, Edgepress, CA: Inverness.

Scriven, M. (1991). Evaluation thesaurus, New York: Sage.

Serio M.L, Novara C., Milio A. (2008). Welfare locale e piani di zona. Modelli, interventi di comunità e buone prassi, Milano: FrancoAngeli.

Shimon H.S., Yuchtman E., (1983). Evaluating the Welfare State, Orlando: Academic.

Smits P. A., Champagne F. (2008). An assessment of the theoretical underpinnings of practical participatory evaluation, in *American Journal of Evaluation*, 29 (4): 427-442.

Stame N. (1998). L'esperienza della valutazione, Roma: SEAM.

Stame N. (2001). Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia, Milano: FrancoAngeli.

Swift J. (1729). A modest proposal, eBook or online at [www.gutenberg.org](http://www.gutenberg.org).

Tarozzi, A. (1992). Quale sociologia dello sviluppo, Sassari: Iniziative culturali.

Taut S. M. (2007). Studying self-evaluation capacity building in a large international development organization, in *American Journal of Evaluation*, 28: 45-59.

Taut S. M., Alkin M. C. (2003). Program staff perceptions of barriers to evaluation implementation, in *American Journal of Evaluation*, 24 (2): 213-226.

Taut S. M., Brauns D. (2003) Resistance to evaluation: A psychological perspective, in *Evaluation*, 9: 247-264.

Taylor C., White S. (2005). Ragionare I casi. La pratica della riflessività nei servizi sociali e sanitari, Trento: Erikson.

Themessl-Huber M. T., Grutsch M. A. (2003). The shifting locus of control in participatory evaluations in *Evaluation*, 9: 92-111.

Titmuss R. (1974). Social Policy. An Introduction, London: Allen&Unwin.

Tognon G. (2007). La cultura della valutazione e l'etica della responsabilità, in *Economia dei Servizi*, 3: 431-436.

Torres, R. T., Preskill H. (2001). Evaluation and organizational learning: Past, present, and future, in *American Journal of Evaluation*, 22: 387-395.

Tucker S. (2014). Social Innovation for Public Service Excellence. What is the issue? In UNDP

Global Centre for Public Service Excellence, 1.

Turnbull B. (1999). The mediating effect of participation efficacy on evaluation use, in *Evaluation and Program Planning*, 22: 131-140.

Università commerciale Luigi Bocconi, CERGAS Center for Research on Health and Social Care Management (2014). Scenari futuri (2020) del settore sociale e socio-sanitario nella crisi del welfare: quali logiche di programmazione e quali modelli di servizio, Report di ricerca.

Vecchiato T. (1995). La valutazione dei servizi sociali e sanitari, in *Collana sc. Sociali e servizi sociali* 26.

Venditti M. (2004). Il sistema sociale locale nelle sue dimensioni valoriale, strutturale e funzionale, in *Collana di Studi e ricerche sul sistema – azienda, serie pubblica amministrazione*, 4.

Vittadini G. (2002). Liberi di scegliere. Dal Welfare State alla Welfare Society, Milano: Etas.

Watzlawick P., Beavin J. H., Jackson D. D. (1971). Pragmatica della comunicazione umana, Roma: Astrolabio.

Weaver L., Cousins J. B. (2004). Unpacking the participatory process, in *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 1: 19-40.

Weber M. (1961), *Economia e società* (1922), Milano: Comunità.

Weiss C. H. (1981). Measuring the use of evaluation, in Ciarlo J. A. (a cura di), *Utilizing evaluation: Concepts and measurement techniques*, Beverly Hills: Sage.

Weiss C. H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*, NJ: Upper Saddle River.

Weiss C. H. (2013). Policy evaluation as societal learning, in *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, 361.

Weiss E. S., Anderson R. M., Lasker R. D. (2002). Making the most of collaboration: exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning, in *Health Education & Behavior*, 29 (6): 683-698.

Weiss, C. H. (2000). Which links in which theories shall we evaluate?, in *New Directions for Evaluation* 87: 35-45.

Wellman B. (2004). The three ages of internet studies: ten, five and zero years ago, in *New media & society*, 6 (1): 123-129.

Williams B., Iman I. (2006). *Systems concepts in evaluation: An expert anthology*. Point Reyes, CA: EdgePress.

Zimmerman MA (2000). Empowerment theory: psychological, organizational and community levels of analysis, in Rappaport J, Seidman E, (a cura di) *Handbook of community psychology*, New York: Kluwer Academic.

## Sitografia

<http://economicatt.altervista.org>

<http://innovationforsocial Change.org/proceso-y-fases-de-la-innovacion-social>

<http://www.ciwati.it>

<http://www.lavoro.gov.it/Area Sociale>

<http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/LineeGuida/Pages/default.aspx>

<http://www.valutazioneitaliana.it/>

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15)

<https://ec.europa.eu>

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep>

[www.sqep.ca/archives/presentations/Cousinsb\\_colsqep01.pdf](http://www.sqep.ca/archives/presentations/Cousinsb_colsqep01.pdf)

[www. Change-management-toolbook.com](http://www.Change-management-toolbook.com);

[www.cittasotenibili.it](http://www.cittasotenibili.it)

[www.communityplannig.net](http://www.communityplannig.net)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.designcouncil.org.uk](http://www.designcouncil.org.uk)

[www.ec.unipi.it](http://www.ec.unipi.it)

[www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

[www.isfol.it](http://www.isfol.it)

[www.loci.it](http://www.loci.it)

[www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)

[www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)

[www.sips.it](http://www.sips.it) / società italiana di scienza politica

[www.uniroma3.it/facoltà/economia](http://www.uniroma3.it/facoltà/economia)