

La programmation sociale: ovvia ma non per questo scontata

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. La programmation sociale: ovvia ma non per questo scontata. Costa, Giacomo. La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto, Bruno Mondadori, pp.49-86, 2009. hal-01038119

HAL Id: hal-01038119

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01038119>

Submitted on 23 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La programmazione sociale:
ovvia ma non per questo scontata
di Tommaso Vitale

I processi di regionalizzazione dello Stato sociale caratterizzano, seppure in modi differenti, tutti i paesi europei, e hanno avuto un'accelerazione importante negli ultimi dieci anni.¹ In Italia, uno dei vettori della regionalizzazione delle politiche sociali (assistenziali, socio-sanitarie e di supporto alle responsabilità familiari) è dato dal rilancio della programmazione sociale a livello locale: le Regioni hanno il mandato e la responsabilità di scrivere dei Piani regionali e di regolare e promuovere i Piani di zona, strumenti dell'integrazione e della territorializzazione delle politiche. Questo processo mette in gioco nuove dinamiche di rapporto fra livelli di governo, nonché differenti modalità di esercitare la potestà regionale in materia di politiche sociali. Non tutto è nuovo, tuttavia: già nel 1974 Pototschnig segnalava come le Regioni stessero tentando di avviare una programmazione dei servizi sociali aperta alla partecipazione dei privati e imperniata sul ruolo degli enti locali e delle loro aggregazioni sovracomunali.² Questo è avvenuto in assenza di *standard* minimi comuni e in presenza di forti margini di discrezionalità, che hanno portato la programmazione sociale a consolidare nel tempo veri e propri "sistemi locali di cittadinanza", in base ai quali «i cittadini fruiscono di pacchetti di risorse, e di diritti, molto diversi tra loro non tanto a partire dalle condizioni di bisogno, ma, appunto, dal luogo in cui il bisogno sorge».³

Per dare conto degli elementi di continuità e di discontinuità della programmazione sociale, in questo capitolo cominceremo ricostruendo il significato che il termine programmazione ha assunto in Italia (1), il suo legame con la cultura del riformismo (2)

e i molteplici fattori che hanno portato a criticare una concezione “centralista” della programmazione (3). In seguito, vedremo le matrici della programmazione sociale prefigurata dalla L. n. 328/2000 nei cantieri della nuova programmazione locale, sviluppati in diversi settori delle politiche pubbliche degli anni Novanta (4). La riforma del *welfare* locale, introdotta dalla L. n. 328/2000 e dalla riforma del Titolo v della Costituzione, richiede di precisare la dimensione politica assunta dai Piani di zona e le principali tensioni emerse fra valorizzazione delle risorse locali e uniformità dei diritti (5). Precisata la dinamica storico-politica che ha portato alla configurazione attuale, potremo perciò comparare con precisione le diverse modalità con cui le Regioni hanno legiferato per regolare e coordinare la programmazione sociale, a livello regionale e di ambito territoriale (6).

1. Cosa evoca il termine “programmazione” in Italia?

In Italia si è parlato per tanti anni di “programmazione” con riferimento esclusivo alla politica economica. Fino alla fine degli anni Ottanta, il termine “programmazione” evocava immediatamente i tentativi di regolazione “democratica” dell’economia, dal piano per la gestione dei primi aiuti americani per la ricostruzione, redatto da Olivetti, Saraceno e Vanoni, al piano del lavoro di Di Vittorio, fino agli schemi di Saraceno e, soprattutto, di Vanoni nel 1953-1954. Sullo sfondo pulsava il dibattito, interno al partito comunista, fra la tesi della programmazione come “socializzazione economica” (di Pesenti e di Scoccimarro) e la tesi di Togliatti della programmazione innanzitutto come “socializzazione politica”, ovvero come partecipazione dei cittadini alla definizione di determinati obiettivi.⁴

Dopo una fase di crescita ordinata, con un saggio di crescita dei salari di molto inferiore al saggio di crescita della produttività (e un relativo spostamento di ricchezza prodotta dai salari ai profitti), il dibattito sulla programmazione ripartì dalla Nota aggiuntiva di La Malfa (1962) e il dibattito sulle riforme di struttura di

Riccardo Lombardi e Antonio Giolitti, e soprattutto dal piano Pieraccini del 1967, che tentò di affrontare gli squilibri territoriali e le diseguaglianze sociali.⁵ Tentativi, spesso restati lettera morta o che hanno portato a esiti non di ampia portata.

Il termine “programmazione” in Italia evoca questa storia e questi fallimenti. Evoca, quindi, cose molto differenti: storicamente ha significato il semplice coordinamento della spesa pubblica, ma anche la politica dei redditi, o la lotta alle posizioni di rendita per favorire lo sviluppo, nonché la direzione pubblica dei processi di accumulazione, ovvero i fondamenti di una economia mista, un terreno di convergenza fra diverse forze politiche democratiche (socialisti, azionisti, democristiani e anche comunisti), una certa combinazione di «mercato, democrazia politica e governo consapevole dei processi per la trasformazione della società nella direzione della solidarietà e dell’eguaglianza».⁶ Come autorevolmente afferma Piero Barucci, «la categoria di programmazione è un crocicchio interessante, emotivamente importante, fra passioni, illusioni, speranze, ambiguità».⁷

Volendo trovare una definizione che, seppure nelle differenze, accumuni le molteplici accezioni, possiamo dire che la programmazione veniva intesa come *una politica strategica di riforma della società che avesse la sua fase decisionale in un’arena rappresentativa democraticamente eletta ma si basasse sulla concertazione e il dibattito fra le parti sociali.*

2. Programmazione e riformismo

L’esperienza storica della programmazione è stata tutta interna al riformismo. L’idea di poter cambiare la società attraverso grandi riforme faceva da cornice alla pratica della programmazione così come si è declinata, di volta in volta in maniera differente. Volendo azzardare un’interpretazione storica, si potrebbe forse affermare che, ad esempio, il centrosinistra di Aldo Moro (4 dicembre 1963) nacque all’insegna della programmazione dopo un lungo percorso di “convergenze parallele” e di fecondi confronti politi-

ci.⁸ Tuttavia, non fu sul terreno della programmazione che realizzò i suoi risultati principali, ma nel campo delle grandi riforme, tra cui la statalizzazione del sistema elettrico, l'istituzione della scuola media unica e l'introduzione dell'ordinamento regionale.⁹ Negli anni Settanta, la spinta riformista, sotto la pressione del ciclo di proteste operaie, si fece ancora più forte: venne realizzato un sistema sanitario nazionale d'impronta marcatamente universalistica, venne riformato il diritto di famiglia, introdotto lo statuto del lavoro, riformata la psichiatria. Ciò che maggiormente interessa sottolineare è che, quantomeno fino alla fine degli anni Settanta, le grandi energie collettive di denuncia, critica e passione politica si attivavano soprattutto intorno a dei disegni di riforma normativa.¹⁰ La grande riforma, l'idea di cambiare "per decreto"¹¹ il quadro legislativo di riferimenti su una materia, era il luogo del dibattito pubblico, era l'occasione d'innescare confronti accesi sui fini della politica e sul tipo di società auspicata. Parliamo di una fase in cui erano i meccanismi della rappresentanza politica e del governo ad assumere il peso prevalente nelle dinamiche di acquisizione del consenso e nel processo decisionale.¹² Prima di una riforma si litigava, manifestava, rifletteva, confliggeva. Una volta trovato il compromesso nell'arena parlamentare e definita la legge di riforma, il discorso pubblico tendeva rapidamente ad esaurirsi e l'attenzione dell'opinione pubblica a dirigersi verso altri temi.

È uno stampo fortissimo della politica, ovunque in ogni regime parlamentare, quello di essere particolarmente attenta alla fase di dibattito che precede una legge; al contempo, vale la pena segnalare che nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta questo stampo era particolarmente marcato. Anche la programmazione era interna a questa logica, tanto è vero che lo stesso piano Pieraccini assunse la forma di una legge, pensando che il disegno programmatore fosse politicamente troppo debole e che trasformarlo in legge ne avrebbe aumentato la forza.

L'attenzione esclusiva alla "grande riforma" nascondeva sistematicamente ogni aspetto legato all'implementazione della riforma stessa.¹³ Sembrava che, una volta fissati i principi e i disposi-

tivi normativi con una legge, questa avrebbe regolato in maniera omogenea e prevedibile su tutto il territorio la materia in questione. Pareva che il conflitto fosse una dimensione propria solo al momento precedente la legge, e che solo nella fase di dibattito parlamentare si facessero sentire il peso degli interessi e la capacità di pressione dei gruppi organizzati.

Fu proprio in reazione a questo atteggiamento del riformismo che le scienze politiche e sociali iniziarono anche in Italia a richiamare l'attenzione all'ineludibile contraddittorietà e non linearità dei processi d'implementazione di una legge, di qualsiasi legge. Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky scrissero il loro *Implementation* nel 1973,¹⁴ ma il lemma "implementazione" non circolò in Italia fino all'inizio degli anni Ottanta. Furono Carlo Donolo e Franco Fichera (1981) a introdurlo, previa autorizzazione di Norberto Bobbio. Ma al di là di termini e concetti, a non essere riconosciuta nel dibattito politico era proprio l'idea che l'attuazione di una legge fosse un processo sociale, e in quanto tale fosse sottoposto a rapporti di forza.

Gli studi sull'implementazione che si susseguirono nel corso degli anni Ottanta mostrarono con grande rigore analitico ed estrema dovizia di particolari che, in definitiva, l'implementazione di una politica, e più in generale l'azione amministrativa, non sono affatto lineari né tantomeno prevedibili. L'azione pubblica è sempre incerta, non sembra presentare particolari regolarità, e comunque è assai ambigua nei suoi esiti e conseguenze.

Tutto ciò non comporta rinunciare alla programmazione, anzi. Ma la conoscenza scientifica dei processi implementativi ha spostato per la programmazione l'attenzione dalla fissazione di un disegno razionale di mezzi coerenti rispetto a dei fini raggiungibili a un piano capace di prevedere elementi e dispositivi di verifica, correzione e apprendimento nei processi.¹⁵

3. Come e perché si è passati a una programmazione locale

Certamente le diverse forme di programmazione sperimentate fino agli anni Ottanta si muovevano dal centro per arrivare a dettagliare fino al livello delle agenzie periferiche. La programmazione formulava un “grande” disegno, la cui grandiosità non risiedeva tanto negli obiettivi formulati quanto nella capillarità dei terminali che voleva raggiungere e indirizzare.

Guardando alla regolazione istituzionale della pianificazione sociale, gli anni Settanta sono caratterizzati da alcune importanti riforme: *in primis* la Legge Finanziaria n. 281 del 16 maggio 1970, che attribuì alle Regioni la facoltà di legiferare sulle materie previste dall’articolo 117 della Costituzione, i cui decreti delegati con il Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n. 9 del 15 gennaio 1972 trasferivano alle Regioni «tutte le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beneficenza pubblica» (art. 1., c. 1). Successivamente, nel 1977, con l’approvazione del D.P.R. 616 del 24 luglio, furono trasferite agli enti locali le competenze in materia assistenziale. L’articolo 25, in particolare, attribuì ai Comuni le funzioni relative all’organizzazione dei servizi di assistenza e beneficenza e alle Regioni la facoltà di determinare attraverso apposite leggi gli ambiti territoriali “adeguati” alla gestione dei servizi sociali e sanitari.

Possiamo ben dire che fino al D.P.R. 616, dal punto di vista della programmazione sociale, «ci si mosse in un’ottica di gestione accentratrice e nell’assenza di piani e programmi». ¹⁶ Al contempo, non si può trascurare il fatto che spesso le Regioni abbiano «creduto nella programmazione come reale predeterminazione dell’azione di governo, non solo come mezzo di ripartizione delle risorse finanziarie, in conformità con lo spirito dell’art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977». ¹⁷ Negli anni Settanta, la programmazione «ha ondeggiato fra il polo dell’integrazione perseguito attraverso un modello gerarchico, più o meno rigido e centralizzato, e quello del decentramento profondo dei processi decisionali». ¹⁸ Nel complesso, tuttavia, restarono forti anche nel corso degli anni Ottanta alcuni tratti marcatamente “centralisti” della programmazione,

così come le difficoltà della politica di fare i conti con la non linearità dei processi d'implementazione.¹⁹

Alcuni limiti del modello accentrato sono stati aggrediti con la L. n. 142/1990 di riforma degli enti locali, che riconosce autonomia, soprattutto gestionale, ai Comuni. La legge, inoltre, agli artt. 24, 25, 26 e 27, riconosce la possibilità d'istituire convenzioni, consorzi, unioni e accordi di programma per permettere associazioni e *partnership* fra Comuni nella gestione di servizi e interventi. Soprattutto, l'art. 3 prevede per le Regioni la possibilità di disciplinare la cooperazione dei Comuni e delle Province in ambito sociale: un'opportunità colta da alcune Regioni, soprattutto del centro Italia, che hanno iniziato a sperimentare forme di programmazione regionale che investivano sulla creazione di ambiti territoriali di governo dei servizi.

Anche grazie alla L. 142/1990, il rapporto irriflesso fra programmazione e direzione centrale delle amministrazioni periferiche inizia a cambiare a partire dagli anni Novanta. Fra molti attori del riformismo si sviluppa una forte (auto)critica della programmazione centrale e si comincia a ragionare sulla programmazione come capacità direttiva per lo sviluppo a livello locale.

Nel loro insieme, *anche* gli studi sull'implementazione hanno contribuito ad attirare l'attenzione sull'importanza delle questioni di scala, e soprattutto sulla *necessità di localizzare la programmazione*. Se l'implementazione di una riforma è un processo sociale in cui a diversi livelli differenti attori confliggono e si appropriano della riforma, cercando di piegarla nella direzione da loro auspicata, è solo a livello locale che si hanno le conoscenze e le informazioni sull'insieme di problemi e risorse sociali, nonché sulla struttura dinamica dei rapporti di forza fra gli attori pertinenti.

Ovviamente, non sono stati solo gli studi sull'implementazione a spingere per il decentramento e la territorializzazione della programmazione. Già nella seconda metà degli anni Ottanta erano all'opera almeno tre importanti ordini di fattori in grado di spiegare questo passaggio: l'attività regolativa dell'Unione Europea, la ridefinizione dei rapporti di forza nel conflitto centro-periferia

e il rinnovato peso dei fattori spaziali e di prossimità nella dinamica competitiva globale. Consideriamoli separatamente.

Un primo insieme di fattori è senz'altro legato al ruolo regolativo che l'UE ha esercitato con sempre maggiore efficacia sia via incentivi, sia attraverso il metodo aperto di coordinamento, sia attraverso una serie di vincoli, costrizioni e divieti. A fronte di una pluralità di linee di crisi aperte dalla transizione demografica e dal cambiamento del modo di produzione in direzione postfordista, l'UE ha investito massicciamente su due parole chiave: *integrazione* e *territorializzazione*, con l'obiettivo di spostare il più possibile la *governance* delle politiche pubbliche a livello locale.²⁰

Un secondo ordine di fattori è riconducibile alla crisi politica ed economica che l'Italia ha attraversato all'inizio degli anni Novanta e che è stata tale da ridurre sensibilmente la legittimità d'iniziativa con un'impronta solo centrale. Il conflitto centro-periferia ha sempre attraversato la dinamica politica italiana, strutturando in modo significativo conflitti e modalità di allocazione delle risorse pubbliche.²¹ Su questa frattura (*cleavage*) si sono strutturate negli anni Settanta e Ottanta le spinte e le tensioni verso la regionalizzazione, che hanno articolato la crisi di sovraccarico dello Stato centrale e la domanda di partecipazione dei territori. La caduta del blocco sovietico e la successiva crisi di legittimità dei partiti politici (e in particolare di quelli del Pentapartito) hanno cambiato i rapporti di forza nei conflitti tra centro e periferia in Italia. A livello centrale, si è consolidato istituzionalmente un modello di concertazione con le parti sociali sul contenimento dell'inflazione e il risanamento della finanza pubblica, a cui fa da complemento l'avvio di una programmazione *decentrata, negoziata e territoriale* voluta e sostenuta dal ministero del Tesoro guidato da Ciampi. Una programmazione "preceduta" e "accompagnata" da molta concertazione.²²

Una terza ragione è, infine, legata a processi economici più ampi, abitualmente raccolti sotto l'ombrello concettuale del termine "globalizzazione". Questo lemma non identifica certamente un cambiamento nei processi d'internazionalizzazione degli scambi economici e di dislocazione dei processi produttivi in una plurali-

tà di paesi, processi assai presenti per tutto il corso della modernità e costitutivi della nascita del capitalismo. Ciò che il termine “globalizzazione” indica, invece, è l’intensificarsi di dinamiche e processi già presenti da secoli. Ebbene, in concomitanza dell’intensificazione delle transazioni a livello planetario, aumenta la rilevanza dei fattori di prossimità. La globalizzazione produce complementariamente una nuova centralità dei territori, dei sistemi di produzione e innovazione concentrati su base spaziale. Questa nuova centralità dei territori, e dei fattori che istituiscono e premiano la competizione fra i territori, richiede più conoscenza locale, più spinte all’azione collettiva coordinata degli attori locali, di tutti gli attori locali, per la produzione e il mantenimento di beni collettivi locali per la competizione.²³ Inoltre, richiede strumenti istituzionali che favoriscano l’azione collettiva e ne garantiscano i poteri. Più precisamente, la rinnovata centralità dei territori richiede forme di programmazione partecipata.

4. I cantieri degli anni Novanta

All’inizio degli anni Novanta sono all’opera in Italia diversi cantieri finalizzati ad accrescere le capacità programmatiche delle amministrazioni locali. Obiettivi di coesione dei territori e di mobilitazione dei potenziali di sviluppo ivi presenti vengono di conseguenza attivati, anche se a macchia di leopardo, per lanciare una stagione di programmazione strategica locale in tutti i campi delle politiche pubbliche.²⁴

Il ministero del Tesoro guidato da Ciampi istituisce, sotto la direzione di Fabrizio Barca, un dipartimento finalizzato a supportare e accrescere le competenze di progettazione, programmazione e valutazione delle Regioni, in particolare nell’interfaccia con l’Unione Europea e i fondi strutturali, ma non solo.²⁵ Un secondo cantiere rilevante è quello dei patti territoriali: l’idea di fondo è quella di ridurre i trasferimenti alle imprese attraverso incentivi individuali (discrezionali o semiautomatici), per favorire la costruzione di azione collettiva su base territoriale, istituendo dei dispo-

sitivi di *governance* finalizzati alla produzione di beni collettivi per il supporto delle imprese ancorate nel territorio e, ancor più, per la competitività del territorio in quanto tale.²⁶ Un terzo importante cantiere è rappresentato dallo sviluppo di forme di pianificazione strategica delle città. La pianificazione cessa di essere inquadrata solo in termini di calcolo razionale delle conseguenze attese, come nella famosa definizione di Friend e Jessop.²⁷ A partire da una sperimentazione compiuta a Torino, la programmazione urbana tende ad assumere un carattere negoziato, con procedure chiare e trasparenti su chi può partecipare, con quale potere, e quali oneri.²⁸ La pianificazione tende ad assumere anche una connotazione strategica, nel senso di perseguire obiettivi di lungo periodo, produrre incrementalmente obiettivi di breve periodo, definire la vocazione del territorio, tentare di coordinare un insieme eterogeneo di attori, risorse, strumenti e politiche per orientarli in una direzione comune.²⁹ In altri termini, la pianificazione strategica è un tentativo di aprire dinamiche pubbliche di riflessione collettiva per mobilitare la società locale, ivi compresi gli esecutori potenziali dei progetti che verranno programmati.

Nell'insieme, questi cantieri sono stati molto importanti, benché il loro impatto sia stato limitato dall'assenza di «un consenso culturale e politico sul “senso” delle riforme realizzate», laddove politici e giornalisti non hanno investito in processi ampi di giustificazione dei nuovi strumenti introdotti e di confronto aperto sugli stessi.³⁰ Nonostante questo limite, hanno costituito dei terreni di apprendimento nella direzione di una *governance* dei territori che si è nutrita di confronti e scontri sulla realizzazione di «soluzioni pragmatiche nel funzionamento dei mercati, nell'assunzione di decisioni pubbliche, nella realizzazione di progetti». ³¹ Inoltre, si è trattato di terreni di ridefinizione degli obiettivi e delle finalità ultime della programmazione: in questa stagione, gli obiettivi di redistribuzione e perequazione tradizionalmente associati alla programmazione dello sviluppo economico vengono estesi.

La dimensione locale dello sviluppo, posta al centro dalle nuove esperienze programmatiche, è proceduta di pari passo con la

definizione di parametri non solo dimensionali della crescita ma anche relazionali: il problema non è più solo quanto grandi sono le imprese, i mercati e i fatturati, ma quanto sono connessi; non se un soggetto è (troppo) piccolo, ma se è (troppo) solo. In questo senso, divengono centrali gli aspetti legati al coordinamento dell'agire di più soggetti, interni ed esterni al settore considerato.³² Inoltre, nuove preoccupazioni relative alla qualità sociale e ambientale vengono incluse come finalità della programmazione, qualificate non come obiettivi sociali ma *in primis* come fattori di competitività dei territori.

In sintesi, il cambiamento di scala della programmazione ha permesso l'emersione di alcuni nuovi principi: (1) la mobilitazione delle forze sociali e delle risorse locali intorno a un progetto; (2) la definizione di criteri procedurali che favoriscano l'ascolto e l'inclusione degli attori nella programmazione;³³ (3) l'attenzione alla dimensione processuale e, più precisamente, incrementale; (4) l'opzione per incentivi collettivi che vincolino alla partecipazione; (5) la necessità di produrre beni collettivi a disposizione di tutti gli attori di un territorio;³⁴ (6) le strategie d'integrazione (fra materie, competenze, attori e settori) per riconoscere e valorizzare al meglio i potenziali di un territorio; (7) l'importanza di tenere sempre conto della dimensione temporale, e quindi la possibilità di sezionare il processo atteso in fasi distinguibili; (8) la rilevanza dei processi di valutazione di ciascuna fase del piano, innanzitutto come opportunità di apprendimento, ma anche come strumenti di comunicazione pubblica e costruzione incrementale di legittimità.³⁵

Questi otto principi sono riconoscibili anche nella L. 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". È una legge breve, sintetica, di soli 13 articoli, che viene da subito accompagnata da un "manuale" corposo, e prevede un'attività d'informazione, monitoraggio e confronto sulle pratiche, e di promozione e supporto alla progettazione: è una legge pensata prevedendo la cura della sua implementazione.

In seno alla loro programmazione, le Regioni devono definire

ogni tre anni gli “ambiti territoriali” d’implementazione della legge: può trattarsi di grandi Comuni o Comuni associati (ai sensi degli artt. 24, 25 e 26 della L. n. 142/1990), ma anche di Comunità montane e Province. Gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali devono costruire dei *tavoli* a cui partecipano i provveditori agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile, nonché «le organizzazioni non lucrative di utilità sociale» (art. 2, comma 3). I tavoli devono stendere un “piano”, o più precisamente un piano triennale, che deve essere approvato dalle Regioni. Per la prima volta in materia sociale, diviene perciò vincolante avere una programmazione territoriale finalizzata alla stesura di un piano triennale a cui devono partecipare attori pubblici e privati.

La L. n. 285/1997 vuole aprire spazi di programmazione partecipata e negoziata delle politiche minorili sui territori, per mobilitare tutti i potenziali attori, discutere non solo di come distribuire il denaro ma anche dei problemi e delle potenzialità del territorio in relazione ai suoi cittadini più giovani, e favorendo nell’insieme processi di confronto finalizzati a stendere un piano territoriale. I meccanismi di finanziamento e i sistemi di premialità sono pensati in coerenza con questi obiettivi, per sostenerli e incentivarli.

L’impatto della L. n. 285/1997 è molto forte. Prima del 1998, ad esempio, nessuna Regione del sud Italia (salvo la Sardegna) aveva conosciuto una stagione di programmazione sociale di livello regionale.³⁶ Essa nasce intenzionalmente per mettere alla prova su modalità di programmazione negoziata gli attori territoriali delle politiche sociali ed educative, anche se limitatamente al settore dei minori. È costruita come un primo passo verso una riforma complessiva dei servizi sociali e sociosanitari, per cumulare esperienze sui territori e ricavarne apprendimenti per lavorare al meglio nella direzione di una riforma nazionale.

5. Una questione politica

La L. n. 328/2000 ha spinto alla riorganizzazione istituzionale dei servizi e delle politiche sociali facendo leva su un principio di sussidiarietà, inteso come criterio guida per responsabilizzare le Regioni e i Comuni nella programmazione e nel coordinamento delle politiche sociali integrate a livello locale.³⁷ Forte dell'esperienza sperimentata con successo con la L. n. 285/1997, e grazie anche alle riforme legislative concernenti il decentramento amministrativo,³⁸ il cardine di questo principio di responsabilizzazione è costituito dall'aggregazione dei Comuni su ambiti territoriali in media di 81 000 abitanti.³⁹ In questa direzione, le Regioni hanno la responsabilità di far sì che i Comuni si associno, impegnandosi a promuovere questo processo. Nella loro aggregazione, i Comuni dovrebbero trovare la scala sufficiente al governo dei processi d'integrazione fra i servizi, innanzitutto dei servizi dei diversi Comuni di uno stesso territorio.

All'articolo 19 della L. n. 328/2000, il Piano di zona è definito come «lo strumento fondamentale attraverso il quale i Comuni, associati negli ambiti territoriali con il concorso di tutti i soggetti attivi nella progettazione, possono disegnare il sistema integrato di interventi e servizi sociali con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare». La sua forza performativa è data dal perseguire obiettivi d'integrazione (1) creando condizioni istituzionali di coordinamento fra diversi attori, (2) aprendo arene di negoziazione per la deliberazione e la costruzione processuale del consenso e (3) investendo su luoghi di «pilotaggio» e «regia», che permettano azioni di «sistema», per dare coerenza e continuità a interventi e servizi.⁴⁰

Negli otto anni successivi alla promulgazione della legge sono state realizzate diverse ricerche. Sappiamo, così, che l'implementazione di questa riforma si è realizzata in maniera disomogenea, «multiforme e adattiva»,⁴¹ con esiti molto differenti in termini di coinvolgimento e partecipazione e spesso attraverso piani di zona che non sono andati oltre una gestione associata delle sole risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali con risor-

se trasferite dallo Stato alle Regioni e da queste a loro volta ripartite ai Comuni associati, e non programmando l'insieme di risorse destinate dai Comuni dell'ambito ai servizi e agli interventi sociali.⁴²

Le Regioni che hanno innovato e sviluppato una più ampia copertura negli interventi di *welfare* (in particolare per la prima infanzia e per gli anziani non autosufficienti) sono le stesse che lo hanno fatto fino alla metà degli anni Novanta, con «una forte dipendenza dal sentiero amministrativo-istituzionale», a prescindere da altre considerazioni «sul colore politico, sul livello di cultura civica, sulla stabilità delle giunte o su altre variabili».⁴³

Il nodo della qualità della programmazione a livello locale, se certamente non è né l'unico né il principale aspetto problematico dello stato delle politiche socioassistenziali in Italia, al tempo stesso non è un punto retorico o accessorio. Con ciò non si vuole in alcun modo negare altri ordini di problemi delle politiche sociali e assistenziali in Italia: fra loro, l'assenza di forme di protezione del reddito, un forte sbilanciamento verso i trasferimenti a discapito della realizzazione di servizi,⁴⁴ il prevalere dei servizi residenziali sui diurni e sui domiciliari, un perdurante familismo che riproduce le diseguaglianze sociali e di genere, la frammentazione e il fortissimo divario fra centro-nord e sud Italia.⁴⁵ Basti pensare che la spesa sociale procapite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati nel 2005 variava in Italia dai 320 euro della Valle d'Aosta ai 27 euro della Calabria, con una media di 146,1 euro nel nord-est e di 40,1 euro nel sud (isole escluse).⁴⁶ Tuttavia, anche ipotizzando che la spesa sociale aumentasse, i problemi della sua efficacia non rimanderebbero solo a questioni di *design* istituzionale a livello centrale (nazionale o regionale che sia, è indifferente), ma continuerebbero a fare riferimento anche alla qualità dei processi di programmazione e messa in opera a livello locale, e alle capacità degli amministratori di utilizzare tali risorse e interpretare le norme.

Sul piano empirico, questa pista di ragionamento è confermata, ad esempio, dalla recente ricerca dell'ISFOL e dell'IRPPS-CNR sugli indicatori di modernizzazione dei sistemi regionali di prote-

zione sociale.⁴⁷ Costruito un indice sintetico aggregando tre indicatori (capacità di sviluppo dei servizi sociali; spesa sociale pro-capite; incidenza percentuale del costo dell'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale) per misurare lo scarto dalla media nazionale dei valori standardizzati, è possibile misurare l'estrema variabilità delle Regioni del centro-nord, tutte sopra la media, salvo Lazio, Liguria, Abruzzo e Lombardia, ma con valori assai diversi fra loro. E ancora, a mero titolo di esempio, la Sardegna mostra la miglior *performance* nello sviluppo dei servizi sociali rispetto alle altre Regioni del Mezzogiorno; e la Basilicata è la sola Regione del sud che presenti un miglioramento fra il 2001 e il 2005.⁴⁸

È importante soffermarsi sulla rilevanza e la pertinenza politica della programmazione sociale, per non cadere nella trappola di considerarla come un affare tecnico, quasi che la posta in gioco politica risiedesse *esclusivamente* nella definizione dell'ammontare della spesa pubblica per il sociale.⁴⁹ Ciò per due ragioni: sia perché le modalità di spesa e di riallocazione nel dettaglio del bilancio stanziato sono questioni eminentemente politiche, cioè rilevanti rispetto a fini collettivi e sottoposte a dibattito e conflitto; sia – e non è ragione da meno – perché l'obiettivo è quello di coordinare l'insieme delle risorse presenti su un territorio e anzi di “scovarne di nuove”, e non tutte le risorse sono pubbliche o provenienti da un'unica fonte (il fondo aggiuntivo per le politiche sociali).

Possiamo considerare i due punti precedenti anche in altri termini, per coglierne appieno la portata. Nelle Leggi Regionali da noi analizzate, la programmazione è una funzione di governo nella quale, secondo il Legislatore, dovrebbero esprimersi massimamente la volontà politica e la scelta pubblica, e non la delega ai tecnici. Il confronto e la riflessione sulla programmazione sociale non sono questioni di dettaglio, né retoriche di stampo liberista, finalizzate a distrarre l'attenzione dalle scelte allocative di fondo del Paese e dalla necessità di rilanciare politiche redistributive che valorizzino i servizi sociali. Parlare di qualità dell'azione amministrativa nei processi programmatori, e dei rapporti fra scelta

pubblica, programmazione e messa in atto di politiche integrate a livello locale, non è come prendere “un poco di zucchero e la pillola, va giù”. Non è distogliere l’attenzione dai processi *hard* per scendere sulle *technicalities* dei processi *soft*. I problemi, le tensioni e le contraddizioni della programmazione sociale sono di carattere politico, non hanno natura diversa da quella dei conflitti sulle scelte allocative e redistributive nazionali: si pongono solo a un diverso livello di governo. Non hanno un carattere consensuale (“siamo tutti d’accordo che bisogna migliorare la pubblica amministrazione”) rispetto a quello conflittuale delle pretese per l’aumento della spesa sociale. Come sottolineato da Laura Centemeri con riferimento al Piano di zona, «la localizzazione delle politiche e la loro articolazione territoriale apre un evidente campo di tensione tra la valorizzazione delle risorse locali (necessariamente specifiche e diversificate) e l’orizzonte di uguaglianza dei diritti che è in gioco in queste stesse politiche».⁵⁰

A fronte di queste tensioni, la programmazione sociale non può che essere un processo eminentemente politico. Più precisamente, si tratta di un processo di politicizzazione dell’azione pubblica nel quale una pluralità di attori entra nel merito delle scelte pubbliche su obiettivi e qualità delle politiche sociali.

6. Le leggi regionali e la programmazione sociale

La riforma del Titolo v della Costituzione (2001) ha conferito piena potestà legislativa alle Regioni in materia di assistenza sociale e sociosanitaria. Dodici Regioni hanno ad oggi approvato delle leggi di riordino del comparto sociale. Nei prossimi paragrafi considereremo le principali differenze nella legislazione regionale, osservando in che modo le leggi si distinguano nel normare la programmazione sociale. La comparazione è stata effettuata considerando cinque elementi: (1) il Piano regionale; (2) il coordinamento *multilivello* (fra più livelli dell’amministrazione); (3) il coordinamento *multiagente* (fra agenzie pubbliche e organizzazioni del terzo settore, o private, ma anche fra agenzie pubbliche di pari li-

vello e diverso settore, nonché i criteri d'inclusione e implicazione nei tavoli della programmazione partecipata e i problemi di rappresentanza); (4) i meccanismi decisionali (nei tavoli della programmazione, e nell'accordo fra i Comuni); (5) le risorse potenziali (la presenza o meno d'incentivi al riconoscimento e reperimento di risorse aggiuntive oltre a quelle previste dal fondo indistinto regionale, nonché la scala temporale con cui si pianificano gli investimenti).

6.1 I piani regionali

Secondo la riforma costituzionale, spetta alla Regione, in qualità di ente di regolazione e coordinamento programmatico, costruire il sistema dei servizi sociali nel proprio territorio. Il c. 6 dell'art. 18 della L. n. 328/2000 prevede che le Regioni approvino propri atti di programmazione degli interventi e dei servizi sociali, e prescrive che essi siano adottati previa intesa con gli enti locali. Lo strumento principale è il Piano dei servizi e degli interventi sociali: nel 2008, la metà delle Regioni e Province autonome italiane ha varato un Piano regionale sociale, sociosanitario o sociale e sanitario integrato. Come abbiamo visto nel contributo di Gualdani, in quasi tutte le Leggi Regionali ai Piani regionali viene attribuito il compito d'identificare livelli essenziali delle prestazioni ulteriori o aggiuntivi rispetto a quelli che dovessero essere definiti a livello nazionale.

Le Leggi Regionali stabiliscono la durata del Piano, di regola triennale, e – nel caso della L.R. Campania, L.R. Friuli Venezia Giulia e L.R. Toscana – dotato di aggiornamenti annuali.

Ci sono Regioni che con un solo atto di programmazione affrontano i processi legati al sistema sanitario e alla salute, assieme a quelli del sistema sociale e sociosanitario: si tratta di Basilicata, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Altre, invece, scelgono di affrontare nel Piano regionale solo i temi sociali e sociosanitari, riprendendo questi ultimi nel Piano sanitario: è il caso di Marche, Puglia, Sardegna, Toscana e Umbria.⁵¹

Altro tema importante nel disciplinare le modalità di costruzione del Piano regionale è quello dell'integrazione fra servizi e interventi sociali con le politiche sanitarie, dell'istruzione e del lavoro. Liguria, Emilia Romagna e Toscana sono le Regioni in cui maggiormente è previsto che il Piano sociale tenga conto in maniera sistematica del raccordo con le politiche del territorio, del lavoro e dell'istruzione. Nei soli casi delle L.R. Basilicata, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia e Sardegna è prevista anche l'integrazione (o quantomeno il coordinamento) con le politiche per la casa. Nella L.R. Emilia Romagna, all'art. 30, è previsto che nei programmi di riqualificazione urbana siano individuati interventi sociali che s'integrano nell'ambito dei Piani di zona. Nelle L.R. Friuli Venezia Giulia, Liguria e Piemonte, si fa riferimento esplicito all'importanza dell'integrazione anche con le politiche dello sport e del tempo libero (la L.R. Basilicata fa un rapido riferimento alle sole politiche del tempo libero). Da rimarcare è la L.R. Toscana, la quale iscrive la programmazione regionale dei servizi sociali in un disegno sistematico che ruota intorno al programma regionale di sviluppo.

Sul piano politico, un altro elemento rilevante è quello relativo alle modalità con cui le leggi regionali stabiliscono le competenze e il procedimento per l'approvazione del Piano. Nella maggior parte dei casi esso è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, come in Emilia Romagna, Calabria, Piemonte, Toscana e Sardegna. Nel caso della L.R. Friuli Venezia Giulia (art. 9, c. 4), il potere di adozione del Piano è attribuito alla sola Giunta, sentita la Commissione consiliare di competenza e previa intesa con un'apposita Conferenza per la programmazione sociosanitaria.⁵² È competenza della Giunta anche nel caso della L.R. Puglia.⁵³

Per ciò che attiene al coinvolgimento dei Comuni, le L.R. Friuli Venezia Giulia (art. 4), Calabria (artt. 20 e 29), Toscana (artt. 26, c. 3 e 27, c. 2) e Sardegna (art. 23) parlano di Conferenze in cui raccogliere il parere degli enti locali. Nel caso della Sardegna, la proposta di Piano è sottoposta al parere del Consiglio delle autonomie locali. La L.R. Emilia Romagna prevede che il Consiglio Re-

gionale acquisisca il parere – oltre che della Conferenza Regioni-Autonomie locali – anche delle organizzazioni sindacali e della Conferenza Regionale del Terzo Settore. La L.R. Campania (art. 20, c. 1) prevede sia raccolto anche il parere «delle organizzazioni sindacali e delle associazioni maggiormente rappresentative di tutela degli utenti e delle professioni coinvolte nel sistema dei servizi integrati». La L.R. Calabria (art. 18, c. 2) vincola a realizzare il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali «in concertazione» con le associazioni regionali del terzo settore. La L.R. Puglia non presenta, dal canto suo, alcun luogo di consultazione e codecisione degli enti locali.

6.2 Il coordinamento multilivello

In che modo gli enti locali partecipano alla programmazione regionale? La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà invita a configurare la programmazione dei servizi sociali secondo principi di partecipazione, «non fosse altro, per il fatto che tra le funzioni del Comune rientra quella di interpretare i bisogni di assistenza della propria collettività e di rappresentarli alla Regione che li ridurrà a sintesi nell'atto di piano». ⁵⁴ In altri termini, la sussidiarietà verticale richiede non solo di cercare il livello più appropriato di competenza e di responsabilità per la prestazione di un bene pubblico, ⁵⁵ ma presuppone anche un sistema di rapporti fra i diversi enti territoriali, ispirato «non alla rigida separazione delle competenze ma alla collaborazione e al concerto, dove siano presenti strumenti e sedi di raccordo tali da permettere che anche le funzioni non attribuite agli enti più vicini ai cittadini siano esercitate con il concorso di questi ultimi». ⁵⁶

La L. n. 328/2000 non ha istituito un organo *ad hoc* per la partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale, ma ha stabilito, come abbiamo visto nel paragrafo § 6.1, che il Piano degli interventi e dei servizi sociali sia adottato «attraverso forme di intesa con i Comuni interessati» ai sensi dell'attuale art. 5 del Testo unico delle autonomie locali: in altri termini, il coordina-

mento multilivello trova regolazione precisa solo nella legislazione regionale.

In alcune Regioni, gli enti locali esprimono un parere attraverso lo stesso organo previsto per la partecipazione alla programmazione sanitaria (è il caso della L.R. Friuli Venezia Giulia.; L.R. Toscana, art. 27; L.R. Liguria, art. 25), o dall'organo di generale rappresentanza degli enti locali (nel caso della L.R. Emilia Romagna, art. 27, c. 6, è la Conferenza Regione-Autonomie locali; nel caso della L.R. Sardegna, art. 19, c. 2, è il Consiglio delle Autonomie locali) o, infine, da parte di un organo *ad hoc* (il caso della Calabria è il più interessante perché la L.R., all'art. 29, prevede l'istituzione di una Conferenza permanente per la programmazione socioassistenziale regionale, che si articola al suo interno in due organi, la Consulta delle Autonomie locali e la Consulta del terzo settore).

La questione cruciale è capire se queste arene siano sufficienti rispetto alle sfide poste dalla programmazione sociale. Dalla ricerca empirica di Mara Maretti sui dirigenti regionali, sappiamo che la maggior parte di loro lamenta come principali problemi di rapporto con gli ambiti territoriali la promozione della valutazione e l'integrazione fra politiche.⁵⁷ Il punto, più in generale, è come articolare e coordinare al meglio la programmazione di zona con quella regionale.

Le Leggi Regionali, nel loro insieme, non offrono altri strumenti di partecipazione e di comunicazione deliberativa fra Enti locali e Regione. Le L.R. Puglia e Piemonte, addirittura, non prevedono alcuno strumento concreto di concorso degli enti locali alla programmazione regionale.⁵⁸ La questione è assai problematica: certamente la «programmazione come metodo di governo risulta quindi idonea a garantire che si instaurino tra livelli di governo indipendenti rapporti capaci di unificare i diversi interventi salvaguardando l'esigenza costituzionale che il concorso di più enti a un fine unitario sia reso possibile nel rispetto della reciproca indipendenza».⁵⁹ Ma l'assenza di una regolazione precisa del coinvolgimento degli enti locali nella formulazione del Piano regionale inficia il significato della sussidiarietà come coinvolgimento

delle istituzioni più vicine al cittadino. Inoltre, come nota Davide Paris, tale assenza «rappresenta un'evidente lacuna nei confronti dell'art. 118, c. 1 Cost., prima e più ancora che rispetto all'art. 6 della L. n. 328/2000». ⁶⁰

6.3 Il coinvolgimento del terzo settore

Come ricorda Angelo Mattioni, il «nuovo impianto costituzionale certamente raccomanda, se non impone, una programmazione partecipata». ⁶¹ Nella maggior parte delle leggi regionali, la partecipazione si declina in termini di coinvolgimento di organizzazioni di terzo settore e sindacali nella pianificazione di zona e nella costituzione di Tavoli del terzo settore o Consulte a livello regionale.

In tutte le Regioni, il concorso alla programmazione è previsto nei termini dell'art. 3 della L. n. 328/2000, c. 2, lett. B, vale a dire solo per i soggetti di terzo settore «che partecipano con risorse proprie alla realizzazione della rete», le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nonché le aziende unità sanitarie locali. In altri termini, i singoli cittadini non possono sottoscrivere gli accordi di programma, né possono partecipare alla funzione programmatoria nella forma della previa consultazione, nella logica e secondo gli strumenti della negoziazione di cui all'art. 2, c. 203 della L. n. 662/1996. ⁶² Ciò vale anche per la Regione Lombardia, che – nonostante nel suo statuto attribuisca molta importanza ai singoli individui e alle famiglie – nella L.R. n. 3/2008 non prevede possibilità di partecipazione alla programmazione se non per le organizzazioni, proprio come accade nelle altre Regioni. La L.R. Basilicata (art. 16, c. 4) si spinge fino a permettere che ai tavoli per la predisposizione del Piano intercomunale dei servizi sociali e sociosanitari partecipino le associazioni delle famiglie e degli *utenti*.

La legislazione regionale prevede forme di programmazione partecipata, con alcune differenze rilevanti. La L.R. Toscana, all'art. 28, istituisce una Commissione per le politiche sociali con

funzioni consultive e propositive per la Regione, in cui siedono rappresentanti «delle organizzazioni sindacali, delle categorie economiche, delle associazioni di rappresentanza e tutela degli utenti, delle organizzazioni del terzo settore, degli iscritti agli ordini e alle associazioni professionali». Similmente, anche la L.R. Friuli Venezia Giulia, art. 27, e la L.R. Sardegna, n. 23 del 2005 prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti sociali, anche *for profit*. Diversamente, altre Regioni prevedono un organo di consultazione a cui possono partecipare soli soggetti del terzo settore: è il caso, fra gli altri, della L.R. Calabria, art. 29, della L.R. Emilia Romagna, artt. 20 e 27, c. 6, e della L.R. Liguria, art. 17. A differenza delle altre, quest'ultima prevede che nella Consulta Regionale del Terzo Settore siano inclusi anche i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane; inoltre, prevede che le rappresentanze dei soggetti privati vengano chiamate dalla Regione e dai Distretti Sociosanitari alle consultazioni in materia di programmazione sociale e sociosanitaria (art. 19). La L.R. Campania (art. 21, c. 2) prevede che il Piano di zona sia concertato anche con i soggetti a scopo di lucro che concorrono alla gestione e all'offerta di servizi e interventi, con la possibilità per loro di sottoscrivere anche protocolli di adesione all'accordo di programma. Calabria, Emilia Romagna, Liguria e Sardegna regolano il coinvolgimento nella programmazione di zona permettendo l'accesso solo alle realtà del terzo settore riconosciute dalla L. n. 328/2000. La L.R. Lombardia dichiara esplicitamente all'art. 18, c. 7, che «gli organismi del terzo settore, che hanno partecipato alla elaborazione del piano di zona, aderiscono, su loro richiesta all'accordo di programma». La L.R. Emilia Romagna (art. 29, c. 6) e la L.R. Campania (art. 21, c. 2) prevedono, invece, che le organizzazioni di terzo settore partecipino attraverso protocolli di adesione.

Le Leggi Regionali dedicano invece poca attenzione al coinvolgimento nella programmazione degli operatori e dei dirigenti interni alla pubblica amministrazione. Lo danno per scontato, quasi fosse un problema solo organizzativo e non anche di mandato istituzionale. La L.R. Lombardia è quella che meno fa riferimen-

to a questo aspetto, mentre la L.R. Calabria è quella che maggiormente dettaglia l'importanza del coinvolgimento di dirigenti, amministrativi e collaboratori esterni nella programmazione, sia regionale che di ambito.

6.4 Gli assetti di governance degli ambiti territoriali

Le leggi Regionali non riprendono con precisione il punto posto dalla L. n. 328/2000, relativo alla necessità di dotare gli ambiti o le zone di strumenti di governo forti, in grado di gestire autonomamente una parte consistente delle attività assistenziale. Le leggi non entrano particolarmente nel merito dei problemi di *governance* dell'accordo di programma. L'esito, come emerge dalle prime ricerche a nostra disposizione, è che la maggior parte degli ambiti non programma l'insieme della spesa sociale del proprio territorio, ma solo la quota proveniente dal Fondo aggiuntivo. Le Regioni non obbligano i Comuni ad associarsi in una forma unica e predefinita, anche se spesso si cerca d'incentivare le forme associative dotate di personalità giuridica, come le Unioni dei Comuni. In maniera frammentata, sui territori stanno emergendo delle formule d'integrazione fra enti, e fra Comuni e aziende sanitarie: il caso più noto è quello della Toscana, che sta investendo sulle Società della Salute, con un forte ruolo dei Comuni nella programmazione e impostazione degli interventi.⁶³ Un'altra formula è quella già prevista dalla L. n. 328/2000 delle Aziende pubbliche di servizio alla persona (ASP), che prevede fra i loro organi un'assemblea dei soci proprietari, rappresentata dai Comuni dell'ambito distrettuale, ed è attualmente in fase di sperimentazione, in particolare in Emilia Romagna. Inoltre, alcune Regioni (Emilia Romagna, Marche, Puglia, Campania) stanno sperimentando l'introduzione di uno strumento amministrativo di bilancio di ambito territoriale, denominato "Fondo locale",⁶⁴ per finanziare direttamente alcune attività; ma questo strumento non è regolato nelle leggi.

Nel complesso, le Leggi Regionali dedicano poca attenzione ai

problemi di *governance* degli ambiti territoriali, lasciando spazio a successivi interventi *in itinere* di natura amministrativa.

6.5 Le risorse potenziali

La L. n. 328/2000 prefigurava un metodo programmatico simile a quello della programmazione di bilancio, ben ancorato alle risorse disponibili, più che in rapporto a grandezze macroeconomiche, come accadeva nella programmazione centrale degli anni Sessanta. La programmazione viene valorizzata anzitutto come strumento di ripartizione delle spese in rapporto ad obiettivi. Più precisamente, la L. n. 328/2000, all'art. 3, c. 1, parla di programmazione delle risorse e degli interventi in relazione all'*operatività per progetti*. Nella legislazione italiana, la centralità del progetto nella programmazione è stata introdotta nel 1982 con l'istituzione del Fondo Investimenti e Occupazione, che ha aperto un ciclo di programmazione economica per progetti, decentrato, fondato sulla valutazione e su tecniche di analisi decisionale microeconomica.⁶⁵ Tuttavia, la L. n. 328/2000, nel riferirsi all'*operatività per progetti*, non rimanda a criteri di selezione fra progetti, ma semmai ai criteri che hanno caratterizzato l'esperienza comunitaria dei Fondi Strutturali, perché qui i progetti (definiti anche programmi operativi) devono comprendere gli assi prioritari del programma, le misure previste per l'attuazione, il piano finanziario, le modalità di gestione, il sistema di valutazione, sorveglianza e controllo.⁶⁶ Non si tratta di selezionare i progetti sulla base di un calcolo, ma d'indurre le amministrazioni associate a programmare in maniera compiuta l'insieme di temi organizzativi che consentono l'implementazione delle decisioni. Come ricorda Paolo Sabbioni, ciò richiede che la programmazione sia decentrata, partenariale, immediatamente applicabile senza dover ricorrere a ulteriori passaggi decisionali e valutabile (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*).⁶⁷

Un primo aspetto importante è rappresentato dalle forme d'integrazione delle politiche e degli strumenti di programmazione dei

servizi alla persona, sociali e sanitari. Dispositivi interessanti sono presenti in Toscana con il Piano Integrato di Salute (PIS), in Basilicata con il Piano intercomunale dei servizi sociali e sociosanitari⁶⁸ e in Sardegna con il Piano Locale Unitario dei Servizi alla persona (PLUS). In tutti e tre i casi, si tratta di uno strumento di programmazione unico, introdotto dalle Leggi Regionali, organizzato per progetti, negoziato con il terzo settore e coordinato con altri strumenti di programmazione locale (urbanistica, scolastica e ambientale).

Anche tenuto conto di queste sperimentazioni che provano a estendere il campo della programmazione e a mettere a sistema più ambiti d'intervento, il quadro d'insieme delle Leggi Regionali ci fa dire che i processi sono ancora all'inizio. Due sono i problemi comuni alle Leggi Regionali: in primo luogo, esse non segnalano in maniera precisa l'importanza che il Piano di zona programmi l'insieme di servizi e interventi presenti sul territorio; in secondo luogo, non vincolano i Piani di zona a mobilitare, oltre alle risorse provenienti dal Fondo aggiuntivo per le Politiche sociali o, al più, dai bilanci dei Comuni compresi nell'ambito territoriale, anche le risorse potenziali rintracciabili sul territorio o ad altro livello.

I due aspetti sono strettamente correlati fra loro, e segnalano la debolezza dell'insieme delle Leggi Regionali a fare un passo più deciso nella direzione di una programmazione integrata di sistema a livello territoriale. Non a caso, la recente ricerca dell'ISFOL (2007) sui contenuti dei Piani di zona mostra come questi siano costruiti a partire da dati relativi all'offerta garantita da organismi pubblici, mentre «risulta minoritaria l'attenzione riservata ai servizi erogati da soggetti privati».⁶⁹

Questo limite è frutto non solo di norme contabili che facilitano la rendicontazione e la programmazione delle risorse erogate dall'amministrazione, ma anche di una legislazione regionale che nell'insieme ha sottovalutato il problema di spingere con convinzione verso una programmazione territoriale di sistema. Il risvolto più negativo è che in questo modo, salvo pochi casi virtuosi, i territori programmano risorse scarse e predefinite in base a limiti

stabiliti a monte e non da loro. Più precisamente, spendono e non investono, perché non sono guidate a riconoscere e mobilitare risorse potenziali, esistenti in latenza ma non messe in valore né rese produttive, andando spesso sprecate o dissipate.

Le risorse potenziali da riconoscere e mobilitare possono essere “scovate” nei territori stessi, a partire da *partnership* con associazioni di categoria e imprenditoriali, soggetti cooperativi e mutualistici (non solo nel campo della cooperazione sociale), enti funzionali (le Camere di Commercio), donatori ed enti erogatori (le Fondazioni bancarie), ma anche guardando ad organizzazioni di volontariato o mutualistiche di risposta a esigenze comuni (si pensi all’organizzazione di nidi su base associativa). Oppure, le risorse potenziali possono essere mobilitate al di fuori dei territori, a livello sovralocale: si pensi, ad esempio, ai fondi europei, o ai fondi di organizzazioni internazionali, particolarmente importanti per le innovazioni nel campo del disagio estremo o degli interventi a bassa soglia, anche verso gruppi immigrati.

Le Leggi Regionali sono molto aleatorie a proposito delle risorse potenziali. La maggior parte di loro non considera la questione, o lo fa in maniera generica, segnalando l’importanza di trovare fondi integrativi, a più livelli, ma senza indirizzare i territori in questa direzione, né attraverso vincoli (l’obbligo di trovare una certa percentuale di spesa sociale attraverso *partnership*), né attraverso incentivi e strumenti di premialità (come nel caso in cui la Regione premiasse con una percentuale aggiuntiva gli ambiti territoriali che hanno avuto più capacità di mobilitare risorse potenziali), né attraverso formazione e consulenza per sostenere gli ambiti territoriali più svantaggiati sia dal punto di vista delle potenzialità del territorio che dal punto di vista della capacità amministrativa.

Un aspetto *a latere* di questo ragionamento è relativo al modo in cui le Leggi Regionali tematizzano l’accreditamento. Se la maggior parte di loro lo considera uno strumento “neutro” di controllo nell’affidamento dei servizi, la L.R. Toscana e la L.R. Lombardia si distinguono chiaramente dalle altre e fra loro. La Lombardia adotta un modello forte «comunitario-mercantile»,⁷⁰ in

cui l'accreditamento è finalizzato a facilitare la competizione fra soggetti del terzo settore, e alla competizione si affidano capacità d'innovazione, di miglioramento della qualità e mobilitazione di risorse, con poche valutazioni pubbliche sugli esiti prodotti.⁷¹ Diversamente, la Toscana propone un modello forte «social-programmatorio», in cui l'accreditamento è inteso come modalità di programmazione della rete (integrata) dei servizi sul territorio: l'accreditamento a privati è concesso solo sulla base dei requisiti programmatori di ciascuna area e gli esiti sono resi pubblici in arene pluraliste che vedono il coinvolgimento di attori degli enti locali e della società civile.⁷²

La modalità con cui le Leggi Regionali regolano la mobilitazione e allocazione di risorse è strettamente legata anche alla *scala temporale* rilevante per la programmazione sociale regionale e soprattutto di zona. La centralità della dimensione cronologica nei processi programmatori può essere declinata su almeno due livelli, peraltro assai differenti.

Un primo livello è quello del coordinamento temporale dei diversi servizi e interventi programmati nel Piano, e in particolare nel piano di zona. Nessuna legge fa riferimento al fatto che la programmazione debba prevedere modalità di armonizzazione temporale dei diversi servizi, a partire dagli orari di apertura, in modo da non lasciare vuoti e favorire le sinergie fra servizi integrati. Sarebbero questioni rilevanti per la programmazione anche i problemi relativi al coordinamento dei passaggi dell'utenza da un servizio all'altro in relazione all'invecchiamento, o al raggiungimento della maggior età, nel caso dei minori. Sono temi su cui in diversi paesi europei i Comuni o le Regioni programmano in maniera stringente per non lasciare incertezze che favoriscano “logiche di scarico” e forme perpetuate di abbandono istituzionale.

Per coordinamento temporale intendiamo, dunque, il coordinamento tra servizi e interventi, sul piano della loro reciproca tempistica, cioè del rapporto temporale tra le diverse azioni che si stanno programmando. Aggiungiamo inoltre che, se non si considera il coordinamento temporale, la programmazione rischia di considerare i differenti servizi in maniera compartimentata. An-

che qualora il processo programmatico fosse “ricco”, negoziato e articolato grazie alla partecipazione di più attori, finirebbe comunque per produrre un Piano che risponde a una logica cumulativa, in cui non è definito il rapporto d’integrazione fra i diversi elementi. Tenere esplicitamente conto della variabile temporale aiuta (se non è addirittura necessario) a coordinare in un’ottica di sistema l’insieme di risposte formali e informali di un territorio e aiuta, perciò, a riconoscere e mobilitare al meglio le risorse potenziali presenti.

Un secondo livello è quello dell’orizzonte temporale della programmazione stessa. Abbiamo detto che questo orizzonte è tendenzialmente triennale. La cifra di tre anni è una scelta convenzionale effettuata da tutte le Regioni, che ha sicuramente molti aspetti positivi, e permette dei cicli di programmazione e valutazione abbastanza ampi da consentire riflessività e apprendimento, senza forzare le amministrazioni e il terzo settore a rivedere continuamente le decisioni prese.

Tuttavia, se quest’orizzonte triennale si presta bene ai cicli d’implementazione e valutazione di molti interventi e servizi, non è certamente l’unico rilevante per l’insieme di attività sociali da programmare sul territorio. Pensiamo ai servizi residenziali che richiedono un investimento oneroso in strutture, da ammortizzare in venti o trent’anni, così come ai servizi del “Dopo di noi”, che richiedono di progettare forme di responsabilità pubblica su patrimoni privati, con un coinvolgimento del terzo settore, per garantire a persone con disabilità un futuro sereno nel lungo periodo anche dopo la morte dei genitori.

Entrambi questi esempi mostrano l’importanza che le politiche locali si dotino anche di un orizzonte temporale di medio-lungo periodo per mobilitare risorse aggiuntive e rinvenire potenziali locali. La rigidità di un modello programmatico che riconosca un’unica scansione cronologica riduce la varietà e rischia di non aiutare a moltiplicare le risorse a disposizione dei territori.

7. Programmare sì, ma come?

Abbiamo visto come l'attuale stagione di programmazione sociale a livello regionale e locale abbia una storia lunga in Italia, e delle matrici importanti da conoscere. Il termine "programmazione" emerge già nel dopoguerra, per identificare nuove modalità dell'azione di governo, appropriate a gestire i fondi americani di aiuto allo sviluppo. La vicenda del lemma e le sue torsioni semantiche attraversano la storia repubblicana, i dibattiti in seno ai grandi partiti di massa, di maggioranza e di opposizione. Gli elementi più rilevanti sono da rintracciare nella dialettica fra programmazione e riformismo, fra visioni progressivamente sempre più attente all'implementazione, all'orizzonte temporale dei processi e alle condizioni organizzative della messa in atto di scelte pubbliche e concezioni, tutte concentrate solo sulla statuizione di leggi ben costruite sul piano dei principi. Non solo: guardare alla programmazione in Italia permette di riconoscere l'oscillazione, di cui parla Giacomo Costa nell'introduzione a questo volume, fra spinte all'egualitarismo universalista e spinte al riconoscimento delle differenze territoriali e alla localizzazione dei poteri di scelta e indirizzo.

La programmazione sociale introdotta sperimentalmente con la L. n. 285/1997 nel campo delle politiche e dei servizi sociali, e poi messa a regime dalla L. n. 328/2000, per essere infine ripresa e regionalizzata in seguito alla riforma del Titolo v della Costituzione, eredita tutti questi dibattiti. Non è solo figlia della stagione di territorializzazione delle politiche sociali della fine degli anni Settanta: risente in maniera significativa degli apprendimenti emersi nel corso degli anni Novanta, a partire dall'introduzione di strumenti di programmazione nelle politiche di sviluppo locale e territoriale.

L'enfasi posta sulla dimensione locale per integrare al meglio le risorse disponibili e riconoscerne e valorizzarne di nuove, presenti solo a livello potenziale, è una soluzione alla crisi di sovraccarico dello Stato e alle esigenze di partecipazione degli attori del territorio. S'inscrive in una tradizione più ampia, che investe una plu-

ralità di politiche pubbliche, e non solo in Italia, ma più in generale nei Paesi europei.

In questo capitolo abbiamo voluto situare al meglio la stagione di programmazione sociale locale inaugurata nel nuovo millennio, per mostrare come questa lunga storia l'abbia caricata di aspettative importanti. La storia politica dell'azione programmatica ci permette di cogliere come questa sia diventata uno strumento considerato non solo indispensabile per mobilitare al meglio le risorse locali, ma anche risolutivo. Alla programmazione sociale sono stati così affidati compiti assai importanti, anche di perequazione e di governo. Per gli attori delle politiche sociali, la programmazione sociale è diventata *ovvia*.

Questo non vuol dire che tutti la considerino indispensabile, al contrario. In ogni caso, è ormai considerata strumento necessario, quantomeno da evocare retoricamente e con cui fare i conti anche nelle strategie più strumentali e clientelistiche della politica locale.

Se tuttavia la programmazione sociale non è più qualcosa da conquistare, è ovvia e ne viene riconosciuta l'importanza, essa è tutt'altro che scontata. L'analisi comparativa delle Leggi Regionali ha messo in luce due risultati importanti, che vogliamo qui riprendere e commentare, senza per questo voler essere conclusivi in uno scenario comunque cangiante.

Innanzitutto, è possibile scorgere delle prime tracce di scelte assai differenti effettuate dalle Regioni per normare e promuovere la programmazione sociale. Non si tratta di differenze fortissime, ma comunque le Regioni cominciano a identificare proprie strade, a partire dal modello comune indicato dalla L. n. 328/2000. In secondo luogo, tutte le Leggi Regionali rimangono particolarmente astratte rispetto ad alcune delle sfide che loro stesse attribuiscono alle potenzialità della programmazione.

Ci siamo concentrati in particolare sulla questione delle risorse e sulla scala temporale della programmazione, due temi non a caso fra loro connessi. Ebbene, le legislazioni regionali sembrano non aver ancora affinato i vincoli che possono inquadrare al meglio le opportunità di programmazione, come invece avviene in

altri settori dell'azione pubblica. La programmazione resta così, appunto, tutt'altro che scontata, e in molti territori risulta assai deludente, e incapace di mettere a regime e coordinare, con una visione proiettata sul futuro, l'insieme di risposte formali e informali: *lavoro sociale* ovvero progetti, servizi e prestazioni, ma anche forme di azione reciproca.

Attività eminentemente politica, la programmazione istituisce *routine*, stabilisce procedure e protocolli di azione, con l'obiettivo di ridurre i margini d'incertezza di un'azione e di attenuare l'intenzionalità e la discrezionalità. A questo proposito, Laurent Thévenot ha parlato di *investimento in forme*: programmare significa cioè dare forma, spendere delle risorse per ottenere forme.⁷³ Ragionare sulla pianificazione significa quindi riflettere sulla tensione tra programmazione e lavoro sociale, laddove la programmazione stabilisce *routine* mentre il lavoro sociale è un'attività di cura e di sollecitudine che non passa da un mansionario. Il lavoro sociale passa dalla capacità di creare legami, dalla soggettività e dall'intenzionalità, dalle molteplici connotazioni che può assumere la relazione tra operatore e utente (cura, sollecitudine, controllo, ascolto, contenimento, accompagnamento, promozione, capacitazione ecc.).

Non programmare significa correre il rischio di lasciare il lavoro sociale alla mercé del clientelismo e, potenzialmente, anche della violenza. Programmare in ambito sociale significa correre il rischio di decretarne la fine dell'oggetto stesso che si sta programmando, dandogli una forma troppo stringente, dando una forma troppo vincolante a ciò che si nutre anche d'informalità.

Certo, la legislazione regionale non può essere risolutiva. La programmazione resta comunque responsabilità degli attori locali. Tuttavia, nella programmazione il rapporto tra scelta del programmatore e norme è complesso, sia perché le norme vincolano i margini di scelta (dicono normativamente cosa è giusto e cosa è sbagliato), ma anche perché hanno importanti effetti cognitivi: permettono di vedere alcuni aspetti e ne rendono più opachi altri, chiedono di giustificare nella sfera pubblica alcune scelte e ne banalizzano altre.

La sussidiarietà frammentata

La legislazione regionale potrebbe aiutare a rivedere incrementalmente le tensioni fra formalità e informalità su cui la programmazione sociale non può mai abbassare il livello di guardia e considerare raggiunto una volta per tutte un punto di equilibrio.

Programmazione e lavoro sociale possono essere visti come due poli, entrambi positivi, che generano contraddizioni e tensioni. La programmazione sociale è giustamente diventata più ovvia, ma la contraddizione intrinseca alla sua forma d'azione la rende di per sé tutt'altro che scontata.

Note

¹ M. Ferrera, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in “La rivista delle politiche sociali”, n. 3, 2008, pp. 17-49; Y. Kazepov, E. Barberis, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in “La rivista delle politiche sociali”, n. 3, 2008, pp. 51-75.

² U. Pototschnig, *La regione nell'organizzazione dell'assistenza*, in “Le Regioni”, 1974, p. 941; ora in Id., *Scritti scelti*, Giappichelli, Padova 1999, p. 532.

³ Cfr. C. Saraceno, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in “Reforme”, *Federalismo 2006. Il federalismo in Italia: elementi di discussione*, 2006, p. 169, <www.reforme.it/federalismo/RAPPORTO_2006_completo.pdf>.

⁴ L. Barca, *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, vol. I. *Con Togliatti e Longo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005.

⁵ P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, il Mulino, Bologna 1978.

⁶ P. Ciofi, *Costituzione e programmazione*, in “Associazione degli ex parlamentari della Repubblica”, *Costituzione, programmazione, concertazione*, Camera dei Deputati, Roma 2006.

⁷ P. Barucci, *Il piano economico tra passione e delusione*, cit., p. 83.

⁸ S. Tosi, T. Vitale, *Responsabilité directe. Hybridations croisées entre catholiques et laïcs dans les mouvements pour la paix en Italie*, in I. Sommier, O. Fillicieule, E. Agrikoliansky (a c. di), *La généalogie des mouvements antiglobalisation en Europe*, Karthala, Paris 2008, pp. 187-206.

⁹ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977.

¹⁰ O. de Leonardis, *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e risorse*, Feltrinelli, Milano 1990.

¹¹ M. Salvati, *Strutture politiche ed esiti economici*, in “Stato e mercato”, 1982, n. 4, pp. 4-43.

¹² M. Carabba, *Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana*, cit., p. 124.

¹³ O. de Leonardis, *Il terzo escluso*, cit.

Note

¹⁴ J. Pressman, A. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, Chicago 1973.

¹⁵ Si vedano le riflessioni di Kahn sull'importanza del «controllo costante e correzione delle previsioni, continua revisione a mezzo del feedback», A.J. Kahn, *Teoria e pratica della pianificazione sociale*, Fondazione Zancan 1969, p. 31; vedi anche P.L. Crosta, *Conoscenza e decisione: la domanda di ricerca nel processo della pianificazione del territorio*, in P.L. Crosta, *La politica del Piano*, Franco Angeli, Milano 1982.

¹⁶ C. Brunì, *Sociologia e pianificazione sociale*, Franco Angeli, Milano 2007, p. 54.

¹⁷ M. Massa, *Piano nazionale e piani regionali*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a c. di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano 2007, p. 415; A. Marzanati, *La programmazione della spesa pubblica*, Giuffrè, Milano 2001, p. 141.

¹⁸ Siza R., *La pluralità degli stili di programmazione*, in Bertelli B. (a c. di), *La pianificazione sociale*, Franco Angeli, Milano 1998, p. 111.

¹⁹ M. Buralassi, *Il welfare dei servizi alla persona in Italia*, Franco Angeli, Milano 2007, p. 66.

²⁰ O. de Leonardis, *Le nuove politiche sociali*, in L. Bifulco (a c. di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma 2003.

²¹ R. Biorcio, *Sociologia politica*, il Mulino, Bologna 2003.

²² M. Salvati, *Sindacato, concertazione, politica economica*, in A. Ninni, F. Silva, S. Vaccà (a c. di), *Evoluzione del lavoro, crisi del sindacato e sviluppo del Paese*, Franco Angeli, Milano 2001.

²³ P. Le Galès, H. Voelzkow, *La "governante" delle economie locali*, in C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia, H. Voelzkow (a c. di), *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna 2004 [2001], pp. 7-44.

²⁴ C. Donolo C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2003.

²⁵ F. Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma 2006.

²⁶ P. Magnatti, F. Ramella, C. Trigilia, G. Viesti, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2004; D. Cersosimo, G. Wolleb, *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma 2006.

²⁷ In termini cioè di «processo di decisione razionale, relativo ai futuri obiettivi e ai futuri corsi d'azione, che si fonda sull'esplicazione delle conseguenze e delle implicazioni di valore associate ai diversi corsi d'azione, ma contemporaneamente implica anche valutazioni e scelte precise relativamente ai diversi sistemi di azione che si propongono di raggiungere gli obiettivi dati»: J.K. Friend, W.N. Jessop, *Local Government and Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Process of Public Planning*, Tavistock, London 1969.

²⁸ A dire il vero, fin dall'inizio degli anni Settanta, la riflessione urbanistica aveva iniziato a segnalare come il piano urbanistico dovesse essere inteso solo come «una frazione di una strategia più ampia e assume sempre di più le caratteristiche di un piano socio-economico», introducendo elementi di apprendimento e revisione periodica, perché «un piano statico e atemporale non è più funzionale»; P. Ceccarelli, *L'utilizzazione dei calcolatori elettronici nel controllo e nella pianificazione dei processi territoriali*, in F. Rositi (a c. di), *Razionalità sociale e tecnologie dell'informazione*, Edizioni di Comunità, Torino 1973, p. 521.

²⁹ G. Pinson, *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a c. di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano 2009 (ed. or. 2004).

³⁰ F. Barca, *Una risposta* (a Marcello De Cecco, Giorgio De Michelis e Michele Salvati), in "Stato e Mercato", n. 78, 2006, p. 431; sull'importanza dei processi di giustificazione, cfr. L. Boltanski, L. Thévenot, *On Justification. The Economies of Worth*, Princeton University Press, Princeton 2006 (ed. or. 1991).

³¹ F. Barca, *Una risposta*, cit., p. 433.

³² R. Scaglia, *Regole e libertà. Pianificazione sociale, teoria sociologica, ambiti e tecniche d'intervento*, Franco Angeli, Milano 1999, p. 47.

³³ Vale la pena di ricordare, tuttavia, che il rapporto con la partecipazione è stato da alcuni autori considerato come proprio e intrinseco all'idea stessa di programmazione, già dalla metà degli anni Settanta (cfr. J. Bailey, *Pianificazione e teoria sociologica*, Liguori, Napoli 1975), comunque "in ritardo" rispetto alle modalità precise con cui la questione era stata posta negli anni precedenti dai movimenti urbani: cfr. T. Vitale, *Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell'azione collettiva nelle mobilitazioni locali*, in T. Vitale (a c. di) *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano 2007, p. 28.

³⁴ F. Barbera, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in "Stato e Mercato", 3, 2001, pp. 413-450; T. Vitale, T. Emmenegger, *Regulation by Incentives. Analytical Tools for a Very Local Approach. An Institutional Framework*, Report for the Department of Health Service Provision—OSD, World Health Organization, Ginevra 2004.

³⁵ La rilevanza di quest'ultimo punto merita di essere particolarmente sottolineata. Mi permetto perciò di rimandare ad alcune riflessioni che ho sviluppato altrove, con particolare riferimento ai servizi a bassa soglia e agli interventi che incontrano l'ostilità della maggioranza della popolazione: T. Vitale, *Abbassare la soglia: confini ed apprendimento*, in L. Bifulco (a c. di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, cit., pp. 136-149; Id., *Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti*, in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a c. di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti editore, Milano 2008, pp. 7-42.

³⁶ M. Buralassi, *Il welfare dei servizi alla persona in Italia*, cit., p. 82.

Note

³⁷ T. Vitale, *A cosa serve la sussidiarietà? Un criterio guida contro il "carsismo istituzionale"*, in "Animazione Sociale", vol. 36, 2006, n. 5, pp. 20-28.

³⁸ La cosiddetta riforma Bassanini: L. n. 59/1997 modificata e integrata dalle L. n. 127/1997 e n. 191/998, poi attuata con vari decreti legislativi, il più importante dei quali è il D.lgs. n. 112/1998.

³⁹ Sebbene con una forte variabilità fra Regione e Regione: si va dalle 29.200 persone in media per ambito sociale in Molise alle 113.500 in Campania.

⁴⁰ L. Centemeri, *La contrattualizzazione del governo del territorio: versioni diverse dei Piani di Zona e loro implicazioni*, in R. Monteleone (a c. di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma 2006; cfr. anche L. Bifulco, *Insieme per forza. Amministrazioni locali, programmazione associata e institution building*, in "Studi organizzativi", 2006, n. 1.

⁴¹ M. L. Mirabile (a c. di), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma 2005.

⁴² C. Gori (a c. di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma 2004; L. Bifulco, L. Centemeri, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in "Stato e mercato", 2007, n. 80, pp. 222-244; M. Paci (a c. di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna 2008; E. Polizzi, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Programmazione locale e forme di partecipazione*, tesi di dottorato in Sociologia, Università di Milano, Milano 2008; ISFOL-UIPI, *Il monitoraggio ISFOL-UIPI dei piani di zona. Rapporto 2007*, in "Le Province", 2008, n. 3; A. Scialdone, *Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza e di lotta alla povertà*, in Caritas italiana – Fondazione "E. Zancan" (a c. di), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 185-209.

⁴³ E. Pavolini, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in "La Rivista delle Politiche sociali", 2008, n. 3, p. 168.

⁴⁴ Tenuto conto della spesa nazionale e di quella comunale, la spesa per le prestazioni monetarie è del 90,1% della spesa sociale complessiva; cfr. F. Pesaresi, *La spesa pubblica per le prestazioni sociali*, in E. Ranci Ortigosa (a c. di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Quid*, supplemento al n. 10, 2008 di "Prospettive sociali e sanitarie", p. 188.

⁴⁵ Per una lettura d'insieme e di lungo periodo del welfare italiano, e della sua frammentazione, cfr. E. Mingione, *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma 1997.

⁴⁶ ISTAT, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005*, Roma 2008. Al di là della spesa assoluta procapite, è importante notare anche la differenza di ripartizione della spesa effettuata dai Comuni: così, se in Friuli il 26,2% della spesa comunale è destinata a interventi e servizi sociali, questa quota scende al 6,7% in Calabria; cfr. M.L. Mirabile (a c. di), *Oltre il giardino? Fonti, dati e studi a confronto per la ricostruzione della spesa sociale dei Comuni*, Ires, Roma 2006, p. 25.

⁴⁷ G. Giuliano, *Rischio di disagio e variazioni regionali: un esercizio di misurazione a partire dagli indicatori di Laeken*, in Caritas italiana – Fondazione “E. Zancan”, *Ripartire dai poveri*, cit., pp. 159-184.

⁴⁸ Nonostante nella realizzazione concreta dei Piani di zona sia la Regione ad avere la posizione meno significativa, in relazione alla presenza di sussidi economici e d'interventi volti a contrastare situazioni di emergenza sociale; cfr. A. Scialdone, *Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza*, cit., pp. 203-204.

⁴⁹ Senza ovviamente negare che la spesa procapite per la protezione sociale in Italia è tragicamente molto bassa, se paragonata alla media EU a 15: nel 2004 era di €4.902, a fronte di una media di €6.083, collocandosi all'undicesimo posto; cfr. Eurostat, *Social Protection in the European Union*, in “Statistics in Focus” n. 99/07, Lussemburgo 2007. Se la spesa per la protezione sociale rappresentava nel 2004 in Italia il 26,1% del PIL (a fronte di una media EU 15 del 27,6%), occorre comunque ricordare che solo il 3,11% del PIL era dedicato a prestazioni di assistenza sociale (2,71% a carico dello Stato, 0,39 a carico dei Comuni e 0,1 delle Province).

⁵⁰ L. Centemeri, *La contrattualizzazione del governo del territorio*, cit.

⁵¹ G. Giorgi, *Programmazione regionale e sistemi di governance*, in “Prospettive sociali e sanitarie”, 2008, n. 15, pp. 2-5.

⁵² Vale la pena di ricordare che nella sua recente ricerca sul rendimento istituzionale delle Regioni, Emmanuele Pavolini (*Governance regionali*, cit., p. 160) mostra come il Friuli Venezia Giulia sia la Regione che in assoluto mostra le migliori performance di tipo gestionale-processuale nel campo delle politiche sociali.

⁵³ Anche se la L.R. non è chiarissima in merito, e occorre procedere per deduzioni a partire dall'art. 33, c. 4; cfr. M. Massa, *Piano nazionale e piani regionali*, op. cit., p. 416.

⁵⁴ A. Mattioni, *La legge quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. Balboni, cit., p. 17.

⁵⁵ T. Vitale, *A cosa serve la sussidiarietà*, cit.

⁵⁶ D. Paris, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo v: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in “Le Regioni”, 2007, n. 6, p. 998; vedi anche A. Ruggeri, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in “Diritto e Società”, 2001, n. 2, p. 231.

⁵⁷ M. Maretti, *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle Regioni italiane*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 113-114.

⁵⁸ Anche la L.R. della Lombardia non fa alcun cenno a questo tema, come più in generale alle modalità di costruzione del Piano socio-sanitario, lasciando intendere che queste avvengano nelle forme già previste dalla legislazione regionale, e senza sentire la necessità né di precisarle, né di richiamarle.

Note

⁵⁹ A. Mattioni, *La legge quadro 328/2000*, cit.

⁶⁰ D. Paris, *Il ruolo delle Regioni*, cit., p. 20.

⁶¹ A. Mattioni, *La legge quadro 328/2000*, cit.

⁶² P. Sabbioni, *Commento all'art. 3 della L. n. 328/2000*, in E. Balboni, cit., p. 145.

⁶³ Le Società della Salute sono consorzi pubblici con piena personalità giuridica, senza fini di lucro, istituiti dalla Regione Toscana e cogestiti dai Comuni, dalle ASL e dal Terzo Settore. Devono gestire i servizi socio sanitari, le cure primarie, le attività specialistiche di base prodotte direttamente o acquistate da produttori esterni, nonché i servizi socioassistenziali dei Comuni. La proprietà è ripartita tra ASL e Comuni, che esercitano anche il ruolo di committenti, negoziando e finanziando. Le Società della Salute hanno un *budget* proprio e l'obbligo di raggiungere il pareggio di bilancio. Sono governate da una giunta e costituite su proposta della conferenza dei sindaci e dell'ASL competente.

⁶⁴ G. Giorgi, *Programmazione regionale e sistemi di governance*, cit., p. 4.

⁶⁵ L. Romani, *Evoluzione delle modalità della programmazione economica in Italia: dalla programmazione globale alla programmazione decentrata per progetti*, in "Rivista amministrativa", 1990, pp. 772 ss.

⁶⁶ In questo senso, il metodo della programmazione basato sull'operatività per progetti è stato ripreso nella L. n. 285/1997; cfr. P. Sabbioni, *Commento all'art. 3*, cit., p. 148.

⁶⁷ Ivi, p. 149.

⁶⁸ In cui confluiscono i contenuti del Piano di zona e del Piano delle attività territoriali (L.R. Basilicata, art. 16).

⁶⁹ A. Scialdone, *Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza*, cit., p. 199.

⁷⁰ E. Pavolini, *Governance regionali*, cit., p. 175.

⁷¹ T. Vitale, *Contrattualizzazione sociale*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 2005, n. 1, pp. 291-323.

⁷² E. Pavolini, *Governance regionali*, cit., p. 176.

⁷³ L. Thévenot, *Organizzazione e potere. Pluralità critica dei regimi di coinvolgimento*, in V. Borghi, T. Vitale (a c. di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, Franco Angeli, Milano 2007.