

# Governare il welfare locale attraverso la programmazione in una fase di austerità

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Governare il welfare locale attraverso la programmazione in una fase di austerità. Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti, Carocci, pp.17-52, 2013. hal-01044557

**HAL Id: hal-01044557**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01044557>**

Submitted on 29 Sep 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.

# I

## Introduzione

### Governare il welfare locale attraverso la programmazione in una fase di austerità

#### I.1

#### **Austerità, domanda di assistenza e dibattito sulla programmazione**

In tutta Europa stiamo assistendo a un duro ciclo di austerità, pilotato strettamente dagli Stati (Le Galès, 2011). I bilanci per le politiche sociali e assistenziali risentono particolarmente di queste scelte, soprattutto a livello locale. Finora la crisi economica è stata affrontata riducendo la spesa sociale e gli investimenti nelle politiche di coesione, e rinforzando piuttosto i sostegni economici al sistema finanziario (Grossman, Woll, in corso di stampa). La rilevanza nei bilanci statali delle risorse impegnate a pagare gli interessi sul debito pubblico è tale da non lasciare grandi margini di azione ai governi nazionali nell'allocazione delle risorse non vincolate (Streeck, Mertens, 2011). Dal punto di vista dei Comuni, sembra impossibile prevedere il momento in cui si allenterà questa stretta ai trasferimenti per il welfare locale (Vitale, 2012): per l'Italia, i dati più recenti a nostra disposizione ci dicono che, quando la crisi era appena cominciata, fra il 2009 e il 2010, le risorse impiegate per il welfare locale calarono già dell'1,5% (ISTAT, 2013, p. 2).

Le pressioni sugli enti locali per estendere la copertura assistenziale e migliorarne la qualità sono, tuttavia, inversamente proporzionali alle restrizioni di bilancio. I Comuni dedicano grandissimo impegno a cercare di mobilitare risorse e garantire i servizi essenziali che offrivano nel passato, spesso costretti ad alienare parte del loro patrimonio e a eliminare le sperimentazioni, affrontando comunque scelte sempre più tragiche. Il contesto sociale, anche nel ricco e affluente Nord Italia, è attraversato da sempre più forti tensioni. La crisi economica iniziata nel 2008 ha portato al fallimento di molte

attività produttive e all'aumento della disoccupazione delle persone con più bassi livelli d'istruzione. La disoccupazione si è combinata con la precarizzazione del mercato del lavoro (Andreotti, Fellini, 2012). La vulnerabilità crescente, legata ai cambiamenti demografici, alla fragilità delle solidarietà familiari e all'instabilità delle posizioni occupazionali, ha messo a dura prova la classe operaia e il ceto medio, senza che i sistemi di protezione sociale fossero in grado di ripensare adeguatamente la propria offerta e l'organizzazione dei propri servizi (Ranci, 2013).

In questo quadro le questioni legate alla povertà urbana, alla marginalità estrema e visibile, ai senza dimora, all'immigrazione (e in particolare di persone irregolari), alle occupazioni abusive, alle baraccopoli e alla disoccupazione sono diventate «un elemento strutturante delle aree metropolitane» (Le Galès, 2011; cfr. anche Aguilera, 2012), ivi compresa Milano e la sua provincia (Borlini, Mingione, Vitale, 2010). In Italia questi fenomeni sono particolarmente acuti perché le politiche e gli interventi rivolti alle famiglie, alle persone con disabilità, ai non autosufficienti e a coloro che li accudiscono, al disagio sociale e abitativo sono rimasti negli ultimi venti anni residuali e sottodimensionati se comparati a quelli degli altri Stati europei (Ranci, Migliavacca, 2011). Nessuna politica di contrasto alla povertà basata su una rete di ultima istanza è stata introdotta, né è risultata prioritaria nel dibattito politico (Sabatinelli, 2009, p. 171).

In questa congiuntura, fatta di austerità e incremento della pressione sui Comuni per l'erogazione di assistenza sociale e socio-sanitaria, la *capacità di governo* diviene ancora più importante. Governare le politiche sociali a livello locale emerge come un imperativo cruciale della fase attuale.

Non tutto può essere affrontato a livello locale, ovviamente. Tutt'altro: le grandi scelte di politica economica dipendono strettamente dalla concertazione fra gli Stati e dalle decisioni dell'Europa politica, e della Commissione Europea in particolare. A livello europeo e nazionale possono essere affrontate le scelte dirimenti che attengono alle politiche d'investimento e di rilancio della produzione, oltre che di "investimento sociale" e quindi di assistenza sociale e socio-sanitaria e di qualificazione del capitale umano a basso livello d'istruzione (Morel, Palier, Palme, 2011). La questione sociale è in primo luogo politica e attiene alla dinamica del consenso su un disegno strategico capace di legittimare il rapporto produttivo fra logiche di ricomposizione dello Stato, investimento anticiclico e be-

nessere dei cittadini. Le risorse già scarse rischiano di assottigliarsi ancor di più per la pressione del ceto medio superiore che vede negativamente le politiche socio-assistenziali, non ne fruisce, e tendenzialmente preferisce politiche securitarie e altre forme di controllo. È Chiara Saraceno (2013, p. 10) a ricordare «come il welfare state, in quanto riguarda meccanismi redistributivi, quindi la solidarietà tra gruppi sociali e generazioni, sia un assetto istituzionale relativamente debole sul piano della legittimazione politica e giuridica, esposto alla variabilità delle risorse non solo finanziarie, ma anche di consenso».

Le maggiori responsabilità politiche dei livelli europeo e nazionale, e i problemi di consenso che il welfare riscontra, devono sempre essere ricordati e premessi a qualsiasi ragionamento sulle politiche socio-assistenziali. Ciò non implica, però, incoraggiare una rappresentazione riduttiva del ruolo politico degli enti locali. Il fatto che i trasferimenti a loro diretti si siano ridotti non vuol dire che il ruolo delle autonomie locali venga meno o sia definitivamente corrosivo (Arlotti, 2009). Certo il potere dei Comuni muta con la riduzione dei trasferimenti, e la capacità di governo non si misura principalmente su funzioni distributive. Le politiche sociali vanno governate a tutti i livelli (Ferrera, 2005), ed è a livello locale che le esigenze e le necessità dei cittadini si manifestano con maggiore intensità e urgenza.

Diverse ricerche ci hanno iniziato a mostrare che non sempre i governi locali governano (Le Galès, Vitale, 2012), e il modo di governare le politiche socio-assistenziali da parte dei Comuni fa la differenza. Governare richiede di «prendere decisioni, tassare, risolvere conflitti, produrre e fornire beni pubblici, coordinare e regolare il comportamento degli attori privati, regolare i mercati, organizzare le elezioni, mobilitare delle risorse e spenderle» (Jean Leca, cit. in Favre, 2003, p. 268). Governare le politiche socio-assistenziali a livello locale richiede, quindi, capacità di programmare, cioè di proiettarsi nel futuro con obiettivi misurabili, razionalizzazioni progressive e controlli, creando standard, regole, livelli e norme organizzative capaci di orientare e influenzare il comportamento (Vitale, 2009a).

Proprio nel momento in cui austerità e questione sociale destabilizzano con maggior forza il welfare locale, le protezioni socio-assistenziali e la promozione sociale dei cittadini singoli e associati, la capacità di governare attraverso la programmazione delle politiche sociali diventa ancora più saliente e necessaria. A differenti stili di governo corrispondono esiti assai differenti per il benessere e la protezione dei cittadini (Lascoumes, Le Galès, 2009a). Diviene cruciale

riproporsi una “antica” domanda, base della sociologia delle istituzioni: chi beneficia e chi, invece, non gode delle opportunità create dal welfare? Chi vince e chi risulta sconfitto nell’arena dei potenziali beneficiari (Ranci, Migliavacca, 2011)? Nella fase attuale di austerità, la riduzione dei trasferimenti aumenta, invece di diminuire la posta in gioco del governo delle politiche sociali a livello locale (Andreotti, Mingione, Polizzi, 2012).

Non tutti condividono questa analisi: gli strali estremisti di matrice neoliberista continuano a chiedere di concentrare l’attività di governo sulla regolazione dei mercati (Pesenti, 2012) e non su forme più comprensive di programmazione, in cui la regolazione dei mercati sociali è parte essenziale ma non esclusiva. Altri, delusi dall’inefficacia e dall’eccesso di controllo sociale proprio di talune politiche sociali, approfittano della crisi per domandare una diretta attribuzione di responsabilità alla società civile e alla capacità di autorganizzazione di comunità e gruppi di affinità, come se questo potesse avvenire a dispetto delle funzioni di programmazione e governo da parte delle autorità elettive democratiche (Donati, 2007, cfr. anche Donati, 2013). Altri ancora, delusi dalla distanza fra obiettivi ed esiti concreti della programmazione partecipata e negoziata fra Comuni e organizzazioni del Terzo settore, ritengono che la partecipazione sia un’ideologia, con tendenze neopatrimonialistiche<sup>1</sup> e clientelistiche, incapace di produrre benefici diffusi e universalistici (Moini, 2012; Cataldi, 2012).

## 1.2

### La tesi di fondo:

#### **attualità sociologica della programmazione partecipata**

La fase attuale si caratterizza, quindi, per una politica di austerità, un aumento della pressione sui servizi sociali a livello locale, e l’esplosione di critiche alla programmazione sociale. È in questa congiuntura che presentiamo i risultati della nostra ricerca empirica sulle

1. Riprendendo la definizione di Coco e Fantozzi (2012, p. 117), con il termine neopatrimonialismo «intendiamo richiamare quei fenomeni – oggi sempre più ricorrenti nel campo della politica, dell’economia, delle professioni e degli apparati amministrativi – che riguardano l’uso personale dei beni delle amministrazioni pubbliche e private teso al raggiungimento di un vantaggio particolaristico da parte di chi esercita o è in qualche modo legato al potere».

modalità di programmazione partecipata in provincia di Milano nel 2009-10. Avendo analizzato gli strumenti di programmazione, vogliamo contribuire al dibattito non con posizioni a priori, ma mostrando quali temi e settori di politica socio-assistenziale sono governati e come; ciò che, invece, viene governato debolmente e con scarsa capacità d'indirizzo; ma anche ciò che è trascurato ed evitato, sfuggendo alla programmazione.

In sintesi: l'ipotesi che formuliamo in apertura a questo volume è che la fase attuale, lungi dal richiedere un abbandono della responsabilità pubblica o una centratura unilaterale su attori pubblici o privati, o vagamente una maggiore interazione fra attori pubblici e attori privati, esiga invece più politica. Non solo più dibattito come generico meccanismo incrementale di riflessività della pubblica amministrazione<sup>2</sup>. La tesi che sosterremo in conclusione, corroborati dalle evidenze di questa specifica ricerca e di altre indagini a nostra disposizione (cfr. in particolare Vitale, 2006; Ambrosanio, Balduzzi, Bordignon, 2009, 2010; Tajani, 2010; Polizzi, 2011), è che la fase attuale richieda maggiore capacità di governo e ancor più partecipazione effettiva alla programmazione delle politiche socio-assistenziali locali.

In una fase in cui le risorse da distribuire vengono ridotte di anno in anno, e in cui i tagli alla spesa sociale sono all'ordine del giorno di tutti gli enti locali, le scelte sono tragiche e il rischio maggiore è che siano effettuate linearmente e indifferenziatamente. Questo vale a maggior ragione nella affluente Lombardia, in cui la spesa sociale media dei Comuni è inferiore alla media italiana (ISTAT, 2013, p. 6)<sup>3</sup>. È in questo contesto che la possibilità di proteggere e promuovere i cittadini richiede capacità politica di selezionare priorità, individuare nuove risorse, riorganizzare e mantenere collaborazioni larghe, riconoscere il pluralismo e la varietà di attori e risorse, evitare le formule estremiste, regolare, programmare e organizzare in maniera appropriata.

2. Essendo questo, ovviamente, un elemento di importanza cruciale. Il lavoro sociale è un ambito che ha visto progressivamente cumulare una notevole mole di dati, ricerche e valutazioni. Operatori e dirigenti sono tendenzialmente dei professionisti assai riflessivi, con facile accesso a riviste di settore molto critiche, a varie occasioni di confronto fra pari, e a un buon numero di appuntamenti settoriali di messa in comune di esperienze simili ma realizzate in territori differenti (Campanini, Facchini, 2013).

3. Tuttavia, le variazioni interne fra diversi territori lombardi sono molto forti, come vedremo nel volume.

Sono banalità tecniche e depoliticizzate? Siamo ben consapevoli che le scelte di fondo devono essere condotte ad altri livelli; al contempo difendiamo anche la tesi che per gli enti locali la funzione di governo e la capacità d'inclusione nella programmazione sociale siano oggi, ancor più che alla fine degli anni Novanta, una posta in gioco centrale.

Lo strumento di governo attraverso cui il legislatore ha voluto potenziare le capacità di programmazione sociale in Italia è il Piano di zona. I Piani di zona sono un dispositivo introdotto dalla legge 328/2000 di riforma dell'assistenza sociale in Italia per favorire una nuova programmazione delle politiche e dei servizi sociali, favorendo il raggruppamento dei piccoli comuni, e introducendo prassi partecipative e negoziate.

Una precisazione è d'obbligo, i cittadini comuni non sono coinvolti in questo tipo d'innovazione istituzionale. Non è certo una specificità dei Piani di zona, ma un punto comune alle tendenze di trasformazione delle politiche pubbliche, in diversi campi, pressoché ovunque in Europa (Bassoli, Polizzi, 2011)<sup>4</sup>. La partecipazione in questione coinvolge attori collettivi: organizzazioni senza scopo di lucro, sindacati, imprese for profit.

In questo volume presentiamo i risultati empirici di una ricerca effettuata all'inizio della fase attuale di crisi, nel 2009 e 2010, sull'implementazione dei Piani di zona in provincia di Milano, escluso il Comune di Milano. Abbiamo voluto studiare solo gli ambiti territoriali costituiti da più comuni, per osservare i processi di aggregazione e gestione associata basati su accordi di programma fra diversi enti locali. La dinamica politica di governo della città di Milano non avrebbe potuto essere comparata a quella degli ambiti territoriali da noi studiati.

Ci siamo concentrati sulle difficoltà di articolazione fra il processo decisionale e il processo partecipativo. Le decisioni principali, nella programmazione di zona dei servizi sociali e, in misura minore, socio-sanitari, attengono alla definizione di obiettivi sintetici, realistici e misurabili, nonché alla determinazione delle modalità di

4. In realtà non solo in Europa, ma anche ben al di fuori dell'Europa, stante l'importante ruolo che le organizzazioni internazionali giocano in moltissimi paesi del mondo nella promozione di dispositivi partecipativi nelle politiche pubbliche e, soprattutto, nelle politiche di potenziamento delle reti idriche, nelle politiche ambientali, in quelle di sviluppo economico locale e, appunto, nelle politiche sociali e sanitarie.

governo delle interazioni di rete fra i soggetti coinvolti nell'erogazione di beni, prestazioni e opportunità di relazione di cura (ad esempio, se attraverso consorzio o azienda speciale, cfr. Colombo, Gatti, Rossi, 2010). La partecipazione attiene alla raccolta d'informazioni disperse e pertinenti sulla qualità dei servizi, sui problemi sociali nel territorio, su difetti di coordinamento e di comunicazione, oltre che al rispetto, riconoscimento e alla valorizzazione delle risorse umane<sup>5</sup>, alla coprogettazione d'interventi innovativi fattibili, alla discussione delle priorità, e – non ultimo – alla deliberazione concernente standard e criteri di valutazione (Vitale, 2009b; Cortigiani, 2010; Polizzi, 2011; Mari, 2012).

### I.3

#### **Una ricerca sul governo attraverso la programmazione: domande e metodi d'indagine**

Il fuoco della ricerca che qui introduciamo concerne gli *effetti* dell'introduzione di Piani di zona sugli attori coinvolti, sui modi di produzione delle politiche sociali e assistenziali, sulle modalità d'interazione fra autorità pubbliche locali e gruppi organizzati della società civile e del sindacato, nonché sulla programmazione stessa.

La domanda di ricerca che ci siamo posti è relativa, quindi, all'eventuale cambiamento istituzionale successivo all'introduzione di nuove regole a favore della programmazione partecipata e negoziata nel welfare locale. Vi è stato un cambiamento istituzionale in seguito all'implementazione dei Piani di zona previsti dalla legge di riforma dell'assistenza? Cosa ha cambiato l'introduzione di uno strumento formale e regolato di partecipazione alla programmazione nella capacità di governo attraverso la programmazione dei servizi sociali? Vi è stato un mutamento, e di che tipo, negli attori coinvolti, e nelle interazioni fra questi? Le modalità di organizzare i servizi si sono modificate?

Abbiamo deciso di esplorare queste domande relative alla governance del welfare locale cercando di sviluppare una ricerca che desse risultati cumulativi rispetto al sapere già consolidato, e fosse progressiva rispetto ai punti inesplorati<sup>6</sup>. Di conseguenza, abbiamo

5. Per evitare che altrimenti defezionino o lavorino in maniera subottimale.

6. Per uno stato dell'arte della letteratura sulla governance delle politiche sociali in Italia, cfr. Bertin, Fazzi (2010).



preso sul serio la programmazione e cercato di misurare la struttura e composizione degli strumenti programmati prodotti (si vedano in proposito i nove punti di analisi riassunti nel PAR. 7.3.1 del presente volume).

Coerentemente con questa scelta, abbiamo adottato una metodologia basata su interviste e analisi di documenti di programmazione. Il limite di questa metodologia è che permette di cogliere solo gli impegni di spesa e le modalità di governo e non gli esiti quantitativi reali, in termini di beni e i servizi offerti. Questi esiti sono, tuttavia, messi in luce da altre ricerche (Avanzini, De Ambrogio, Ghetti, 2005; Carrera, 2005; Mirabile, 2005; Pesenti, De Ambrogio, 2009; Bertin, 2012; Bosco, Naldini, Teagno, 2012) e da dettagliati rapporti degli enti locali<sup>7</sup>. I vantaggi sono diversi, in relazione ai due metodi di ricerca che abbiamo adottato: l'intervista semistrutturata e l'analisi dei documenti di programmazione.

Per quanto riguarda le interviste, esse ci hanno permesso di ricostruire le rappresentazioni degli attori, e il *senso* da loro attribuito alla partecipazione e al cambiamento introdotto dalle nuove regole. Ci è sembrato questo un punto assai importante, rispetto alla letteratura già a disposizione. Solo gli attori coinvolti possiedono il senso dell'esperienza delle forme di azione collettiva in cui sono coinvolti (Melucci, 1998). Conoscere le loro rappresentazioni è, quindi, coerente con un preciso obiettivo conoscitivo, assunto nei suoi limiti. Abbiamo così intervistato i responsabili degli Uffici di Piano di tutti e tredici gli ambiti territoriali da noi analizzati (maggiori dettagli nell'*Appendice metodologica*). Abbiamo intervistato anche dirigenti sindacali impegnati nella contrattazione sociale territoriale e i coordinatori di zona della CGIL.

Il secondo metodo da noi scelto è anche quello su cui abbiamo concentrato più energie: l'analisi dettagliata dei documenti di programmazione. Abbiamo sottoposto i documenti di programmazione a un'analisi formale, "interrogandoli" a partire da una griglia di analisi codificata. Perché analizzare dei documenti di programmazione, per altro spesso ripetitivi e ovviamente assai retorici? Non è forse un'operazione inutile e occorrerebbe, semmai, misurare "solo" gli

7. Per la Lombardia si vedano, ad esempio, i resoconti sui Piani di zona pubblicati sul sito [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it)

esiti in termini di prestazioni erogate, dato che queste sono poche e attribuite spesso in modo discrezionale?<sup>8</sup>

Al contrario, abbiamo ritenuto che la qualità dei documenti di programmazione fosse un oggetto rilevante a fini conoscitivi. Uno degli obiettivi principali della riforma era proprio quello di promuovere le capacità delle amministrazioni locali di programmare le politiche sociali. I documenti di programmazione sono in sé un esito preciso della riforma. Abbiamo ritenuto che un'analisi del cambiamento istituzionale finalizzata anche a strutturare la programmazione delle politiche e dei servizi sociali non potesse fare a meno di indagare sistematicamente la produzione materiale di questa programmazione, ovvero sia i Piani di zona. Come valutare altrimenti la portata del cambiamento istituzionale sulle capacità di programmazione? In altri termini abbiamo ritenuto che a fianco di esiti che si riferiscono alla spesa e ai beni e servizi offerti sul territorio, indagati da altre ricerche, gli stessi documenti programmatori potessero essere valutati come un prodotto, un *outcome* che meritasse un'indagine empirica specifica. Per fare ciò non abbiamo indugiato su strumenti dell'analisi semiotica o retorica, alla ricerca di espressioni e parole chiave, o forme allocutorie. Abbiamo studiato il contenuto programmatico in relazione ai parametri normativi che la letteratura definisce come elementi di metodo rilevanti per una programmazione capace di orientare nel medio periodo le *scelte di bilancio*, le *modalità di governo* e la *strategia organizzativa* dei servizi<sup>9</sup>.

Limite della nostra ricerca risulta, semmai, un campione estremamente limitato di Piani, tutti elaborati all'interno dei territori della provincia di Milano, e che, di conseguenza, non si presta ad alcuna generalizzazione sull'insieme del territorio nazionale.

Come sempre nell'analisi delle politiche pubbliche, a un certo momento siamo stati costretti ad arrestare la nostra indagine: la nostra rilevazione si è conclusa nel 2010 (cfr. il PAR. 1.2 e il CAP. 8). Alcuni dei risultati empirici che presentiamo in questo volume mostrano assetti differenti da quelli che sono andati a configurarsi in seguito.

8. Se non addirittura incardinate dentro pratiche neopatrimoniali (Coco, Fantozzi, 2012). Sulla reintroduzione di forti elementi di discrezionalità localmente definiti nel corso dell'ultimo decennio, cfr. Kazepov (2011).

9. Fra i principali manuali operativi a cui abbiamo fatto riferimento per ricavare questi parametri di riferimento per la programmazione sociale, segnaliamo: Bertin (1989); Bertelli (1998); Siza (2003); Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa (2004); Fazzi (2006); Gosetti, La Rosa (2006); Ferraro, Bruni (2009); Bertin, Fazzi (2010).

Questo carattere di provvisorietà delle formule di programmazione è parte integrante del nostro oggetto d'indagine. Rispetto a un rapporto di monitoraggio, in questo libro non abbiamo la pretesa di fotografare l'esistente per fornire informazioni e una guida all'azione immediata. La provvisorietà di alcune modalità di governo del welfare locale a dieci anni dalla riforma ci permette di ragionare sulla lunghezza dei processi di ricomposizione dello Stato, sulla loro instabilità e parziale reversibilità. È un punto su cui torneremo anche nei capitoli successivi perché prova la rilevanza della politica nel governo delle interazioni (CAPP. 4, 5 e 6) e nella costruzione di modalità gestionali associate (CAP. 3).

#### I.4

### L'intendenza seguirà?

Può essere legittimo chiedersi se la nostra domanda di ricerca, e il metodo individuato, non siano legati a un eccessivo tecnicismo amministrativo, che in fondo evade i maggiori problemi politici d'interesse generale. Non sono forse importanti solo le scelte di bilancio? Una volta prese le decisioni "l'intendenza seguirà", come diceva Napoleone?

La nostra risposta è assai ferma: sul "come" della programmazione si giocano questioni di giustizia fondamentali. Il punto è particolarmente saliente nel caso italiano, forse ancor più che in altri paesi europei. Nel discorso pubblico, così come nelle analisi politiche s'insiste molto e, in parte a ragione, sull'assenza di competenze tecniche per orientare le politiche complesse, programmare la spesa, mobilitare attori di diversa natura. Non è cosa semplice, non dipende solo dalla buona volontà e richiede competenze che né l'università né la formazione continua facilmente creano. Il tema è ancora più pertinente a proposito della programmazione del welfare locale, che richiede un'amministrazione condivisa e la capacità di suscitare e indirizzare le risorse migliori della società civile (Iaione, 2012).

In effetti, il tema della competenza tecnica nella programmazione sociale è una questione storica in Italia: emblematico è il rapporto italiano alla Conferenza internazionale di servizio sociale di Atene nel 1964, in cui veniva detto con grande chiarezza che «in una politica di programmazione [...] non si può ignorare il fattore sociale [...] che si realizza non solo con innovazioni legislative ma anche con la formazione e l'aggiornamento dei quadri dirigenti ai vari livelli dell'intervento sociale» (CISS, 1964).

Quest'attenzione alla competenza tecnica ha assunto ancora più importanza effettiva e significato politico dopo il 2001, con l'introduzione nella Costituzione del principio di sussidiarietà. Esso è stato introdotto proprio per andare oltre le semplificazioni di una certa ideologia che vede nella sola libertà di scelta il principio fondamentale di riforma dello Stato sociale<sup>10</sup>. Il principio costituzionale di sussidiarietà ha introdotto un'idea più densa di libertà, intesa come libertà di partecipare alla cura del tessuto sociale e dei suoi beni comuni (Arena, 2011). Per “fare”, ma anche per discutere obiettivi e mezzi delle politiche socio-assistenziali, in coerenza con la tradizione di partecipazione ai servizi degli anni Settanta, che riteneva che «la fase attuativa del programma e della valutazione dei risultati deve coinvolgere i cittadini, informandoli e chiamandoli a esprimersi» (Cortigiani, 2010, p. 69).

In precedenti indagini empiriche, avevamo riscontrato che il riconoscimento di uno spazio di autonomia e protagonismo dei cittadini non richiede meno burocrazia, ma maggiori competenze tecniche di questa, per suscitare, valorizzare e coordinare le risorse umane espresse e potenziali di un territorio, acquisire conoscenze, prevenire e mediare i conflitti che si vengono a creare nel lavoro di rete e nell'azione collettiva (Vitale, 2005), contrastare quelle convinzioni limitanti che impediscono di riconoscere le capacità di azione dei cittadini (Polizzi, 2011), e – non ultimo – favorire la comunicazione e il coordinamento verticale su problemi e soluzioni (Agodi *et al.*, 2006; Barberis, Kazepov, 2013, p. 246). Di qui l'importanza *politica* cruciale della qualificazione delle competenze tecniche e delle capacità di programmazione per la piena attuazione di riforme ispirate dal principio costituzionale di sussidiarietà. Come ha affermato di recente Carlo Donolo (2012, p. 53), «la sussidiarietà senza sapere in azione non è possibile. Quindi essa sollecita acutamente una riflessione sui ruoli tecnici e sulle competenze specialistiche».

### 1.5 Dimensioni di analisi nella ricerca sulla programmazione sociale

Queste ragioni ci hanno spinto a indagare empiricamente i piani prodotti nella programmazione sociale di zona. Volevamo capire

10. Si veda con riferimento al New Labour Fauchar, Le Galès (2013).

se l'introduzione dei Piani di zona nell'ordinamento italiano avesse portato ad acquisire competenze programmatiche. Per "capacità programmatiche" intendiamo le capacità di:

- proiettarsi nel futuro;
- selezionare priorità;
- stabilire protocolli comunicativi per raccogliere informazioni;
- fissare obiettivi parsimoniosi e misurabili;
- perseguire la coerenza fra mezzi e fini;
- deliberare l'introduzione e il disegno di metodi di monitoraggio;
- sancire la sostenibilità economica e la mobilitazione di risorse aggiuntive;
- selezionare l'utenza potenziale;
- dotare il territorio di beni collettivi per la solidarietà (cfr. PAR. I.II);
- incentivare l'azione collettiva e la partecipazione allo stesso processo programmatico;
- perseguire la precisione nella definizione degli standard gestionali e territoriali;
- incentivare l'adeguata valorizzazione del capitale umano;
- definire modalità di governo della produzione dei servizi;
- decidere criteri di condizionalità e di sostegno alla domanda e all'offerta di prestazioni e interventi.

A nostra conoscenza, poche indagini hanno finora indagato con queste attenzioni i Piani di zona come fenomeno empirico (in parte FORMEZ, 2003; Mirabile, 2005; Martelli, 2006; Di Monaco, Pillutti, 2012), concentrandosi, invece, su tre altri aspetti, ugualmente importanti: 1. fornire indicazioni di principio e criteri metodologici (Battistella, De Ambrosio, Ranci Ortigosa, 2004; Pesaresi, 2008; Teagno, 2012); 2. analizzare gli effetti finali della programmazione sulla fornitura di beni e servizi (Guidicini, Landuzzi, 2006; Busso, Negri, 2012); 3. dare conto dei processi che la strutturano (IRER, 2005; Regione Emilia-Romagna, 2005; Teagno, 2009; Bertin, 2012), e in particolare la partecipazione di soggetti della società civile (Vitale, 2006; Bifulco, Centemeri, 2007; Paci, 2008a; Polizzi, 2008). A livello di zona, la programmazione come attività negoziata non è stata analizzata empiricamente per il suo primo prodotto: dei *piani scritti* e rilevanti nella loro capacità specifica di indirizzare per obiettivi misurabili e mezzi verificabili (cfr. Cortigiani, 2010, p. 89).

In letteratura troviamo, invece, ricerche importanti sui piani prodotti dalla programmazione sociale, ma a livello regionale, come nel

caso delle analisi recenti di Francesca Campomori e Tiziana Caponio (2013) sul rendimento delle politiche regionali per gli immigrati. Le due sociologhe della politica hanno analizzato i piani regionali attraverso indici di *focalizzazione* della programmazione. Misurando il numero e l'aggiornamento delle priorità, esse hanno valutato “dispersiva” una programmazione che indicasse più di cinque priorità annuali. Al contrario, esse hanno attribuito valore alla capacità di rivedere e aggiornare incrementalmente gli obiettivi. Hanno anche stabilito un indice di controllo del processo d'implementazione, «per valutare una sorta di capacità d'implementazione offerta dai programmi, operativizzata osservando la presenza di specificazioni operative utili per dare attuazione agli obiettivi elencati» (ivi, p. 267). L'indice in questione, pertanto, è stato costruito ponderando indicatori finalizzati a cogliere la *specificazione* degli enti di destinazione dei fondi, delle procedure e delle tempistiche.

Nella letteratura scientifica sui Piani di zona in quanto strumenti di programmazione, semmai, tende a stagliarsi una lettura valoriale, condizionata dalle aspettative suscitate dalla programmazione come strumento capace di migliorare il welfare. Strumento ideale a cui si guarda con aspettative pari forse solo all'aumento della spesa sociale. Vi sono temi fondamentali che sono pressoché inesplorati. Ci piace citarne alcuni, per meglio specificare la posta in gioco propria all'analisi della programmazione sociale.

1. Un primo tema, messo in luce dalla ricerca sulle politiche di sviluppo (Casavola, Trigilia, 2012), attiene alla condizionalità dei finanziamenti, legata a garantire il rispetto degli obiettivi fissati: non abbiamo ricerche empiriche che ci dicano come sono condizionati gli stanziamenti delle politiche socio-assistenziali per renderle efficaci<sup>11</sup>.

2. Sappiamo che è iniziata una riflessione sugli standard gestionali, sui criteri di selezione dell'utenza o sull'accessibilità e le dotazioni territoriali (rapporto fra servizi e numero di abitanti); non sappiamo nulla, tuttavia, della capacità dei programmatori di introdurli con

11. Per esempio: attraverso una selezione *ex ante* sulla base di un'offerta al ribasso e di un'esperienza pregressa, o anche sulla base della “struttura interna” del servizio o della prestazione finanziata (il “come” e non solo il “cosa”, cfr. Casavola, Trigilia, 2012, p. 391; con riferimento ai servizi socio-sanitari, cfr. anche Cafaggi, 2002; Fazzi, Gori, 2004; Avanzini, Ghetti, 2011).

intelligenza, incorporandovi riflessioni e saperi esperti maturati nella pratica dell'assistenza sociale<sup>12</sup>.

3. Ugualmente non è chiaro se la programmazione sia restata incrementale, confermando l'esistente, con piccoli aggiustamenti, o invece più razionale e prospettica, esplicitando e aggredendo i fattori limitanti che ostacolano il perseguimento degli obiettivi.

4. A differenza di altri settori di programmazione negoziata attraverso il sostegno all'azione collettiva, nel caso della programmazione sociale non ci sono indagini sugli schemi incentivanti introdotti e implementati per indirizzare il comportamento degli attori privati fornitori di servizi e prestazioni, attraverso sanzioni e premialità, simboliche o monetarie, individuali o collettive.

La programmazione, questa sconosciuta: da un lato vista come strumento privilegiato per risolvere i problemi del welfare locale, dall'altro trascurata nella sua dimensione tecnica, quasi come se questa fosse un dettaglio di poco conto, o una questione marginale per la democrazia.

## 1.6

### **Le radici della domanda di programmazione sociale partecipata**

La domanda di programmazione non nasce certo né oggi, né in seguito alla riforma del 2000 (legge 328/2000), nei soli ultimi tredici anni, né tantomeno nella legislatura immediatamente precedente. Essa è ben radicata nella storia repubblicana, e si dispiega su sessant'anni. Si pensi ad esempio al «corposo volume» (Cortigiani, 2010, p. 40) edito dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali che s'intitolava proprio *La programmazione sociale*, e che già nel 1969 poneva con forza il tema cruciale della variabile temporale nella formulazione dei piani: la scelta ragionata di obiettivi giustificati da ottenere nel futuro, che impone ai progetti un orizzonte temporale, prevedendone un termine o un momento di verifica.

12. Sulle enormi tensioni date dalla pluralità di regimi pragmatici implicati dalle diverse azioni di: 1. fornire assistenza dentro relazioni di prossimità e di cura; 2. seguire delle routine e rispettare degli standard già pianificati; o 3. discutere e istituire nuovi contenuti per la programmazione, cfr. Breviglieri, Pattaroni, Stavo-Debaugé (2003); Breviglieri (2005); Vitale (2009a) e per una trattazione più teorica e fondativa, Thévenot (2013); cfr. anche Sciortino (1998) e Eliasoph (2013).

Negli stessi anni già si parlava di definizione di standard e di procedure che istituissero routine, di superamento del criterio di povertà per l'accesso ai servizi di assistenza, del riconoscimento di un carattere preventivo e non solo riparativo del lavoro sociale.

Come tutte le cose ritenute importanti nelle dinamiche dell'opinione pubblica e nelle attese dell'élite, la programmazione sociale ha una storia. È, peraltro, una storia interessante, a tratti appassionante, da raccontare. Perché la programmazione dei servizi sociali è diventata in Italia una questione politica, oggetto di dibattito, di riforme, di sogni e aspettative? E quando? *Da dove viene l'idea che ai problemi italiani di frammentazione, inadeguatezza e rigidità delle politiche assistenziali si possa rispondere con un dispositivo finalizzato a incentivare l'azione collettiva?*

L'idea non è né peregrina, né propria al solo comparto socio-assistenziale; né tantomeno è un'idea tutta italiana. Dopo il libro verde di Jacques Delors (1993) sulla coesione sociale in Europa, la strategia sociale della Commissione Europea ha insistito su modalità aperte di coordinamento delle politiche, spingendo sulla partecipazione e la territorializzazione degli interventi (Dehousse, 2009; Kerschen, Legrand, Messu, 2013). I programmi europei sulla povertà (I, II, III) sono stati fra i primi a sperimentare e mobilitare dei partenariati locali per la lotta alla povertà<sup>13</sup>. Più in generale, la politica regionale europea ha ispirato l'idea che anche le politiche socio-assistenziali si avvicinarsero alle politiche territoriali di natura pattizia (cfr. Halpern, Le Galès, 2012), per sperimentare localmente, mobilitare nuovi interessi e attori, e raccogliere e centralizzare informazioni disperse.

In Italia la spinta europea alla programmazione negoziata delle politiche sociali ha trovato un'eco profonda. Vi erano ragioni profonde, e movimenti intellettuali precedenti, che avevano ben arato il terreno. Solo per fare uno fra i molti esempi possibili, Maurizio Ferrera, già nel 1984, vedeva nella «programmazione articolata e sinergica nel territorio con tutte le forze sociali e istituzionali» il portato più importante delle riforme del decennio precedente, «strumento di coinvolgimento, di partecipazione di tutte le risorse umane e sociali». La programmazione era già concettualizzata, quindi, come modalità di mobilitazione di risorse. Il territorio era visto come l'ambito

13. Il programma fu abbandonato all'inizio degli anni Novanta, cfr. Le Galès, Négrier (2000).



idoneo per una politica dei servizi. In altri paesi, negli stessi anni, la programmazione era pensata in termini strettamente contabili, senza alcun riferimento all'azione collettiva<sup>14</sup>.

Le ragioni dell'attenzione di lungo periodo a una concezione partecipativa della programmazione sociale vanno colte, probabilmente, nelle specificità istituzionali (Madama, 2010) delle politiche socio-assistenziali italiane e nel tipo di critica che a queste è stata indirizzata<sup>15</sup>. Pensiamo, ad esempio alle riflessioni sviluppate da Emanuele Ranci Ortigosa (1990) sul “panorama desolante” dell'Italia alla fine degli anni Ottanta in tema d'indirizzo e programmazione, con Regioni che avevano elaborato piani e avevano cercato di gestirne l'attuazione, e molte Regioni che non avevano fatto nulla, «appaltando all'esterno la redazione di strumenti pianificatori, senza neppure approvarli e tanto meno attuarli» (ivi, p. 151).

Ci preme sottolineare quello che riteniamo l'aspetto più importante dell'argomento di Ranci Ortigosa: egli non ha voluto ridurre il problema della programmazione alla mancanza di volontà politica e amministrativa, e alla pressione “prepotente” d'interessi settoriali e corporativi. Un errore di “riduzione” della catena causale in cui ancora oggi, purtroppo, molti incappano. Questi due fattori (assenza di volontà politica, forza degli interessi particolaristici) sono reali, ovviamente, ma un'analisi che a loro si limita, non permette di intravedere vie di uscita. Essi sono, infatti, variabili intervenienti, e non causali.

Ranci Ortigosa ebbe a introdurre, invece, i problemi di crisi della «cultura della programmazione, nella sua stessa teoria e metodologia». L'elenco di problemi da lui formulato è significativo:

- la stima del fabbisogno di servizi a partire dai servizi già erogati, assunti come indicatori di domanda, con effetti di «induzione dell'offerta sulla domanda» e di «trasmutazione degli strumenti in obiettivi» (*ibid.*; cfr. anche Tosi, 1984; Ranci, 2004, pp. 27-30);
- la scarsa capacità di anticipare le novità emergenti, nelle problematiche delle persone e dei territori, ma anche nel modo di usare i servizi;

14. Si pensi agli effetti che la riflessione su standard, indicatori e accreditamento avrebbe avuto nel Regno Unito per lo sviluppo del *New Public Management* (Le Galès, Scott, 2010).

15. Sul rapporto fra critica e cambiamento istituzionale, cfr. Boltanski (2011).

- la riduzione del contesto al solo sistema di servizi dell’ente pubblico, impedendo la programmazione dell’insieme di servizi realmente operanti nel territorio;
- l’incapacità di programmare in direzione dello sviluppo dei servizi e delle prestazioni, per la mancata analisi «dei punti di forza e di debolezza interni al sistema organizzativo» e dei potenziali presenti sul territorio di riferimento.

In altri termini, una programmazione di obiettivi da raggiungere nel futuro non basata su “azioni” da sostenere, ma su “cose” da offrire, con effetti di rigidità, reificazione e inerzia: le cose offerte sono predefinite a priori in relazione all’offerta esistente, a cui anche la domanda dei cittadini si conforma con aspettative adattive. Non vi è margine per un’analisi di risorse e bisogni esterni al sistema dei servizi. Di qui la proposta di Ranci Ortigosa (1990, p. 151) di «vedere l’elaborazione e la gestione del piano come occasione di confronto fra diverse fonti e livelli di regolazione per acquisire, verificare, socializzare ulteriori conoscenze da un lato sull’ambiente, dall’altro sugli attori sociali». Con un metodo proposto: sviluppare i processi negoziali necessari con attori interni ed esterni alla pubblica amministrazione.

Questa riflessione “antica” la dice lunga sulla persistenza di alcuni problemi nella programmazione sociale in Italia, ma anche delle ragioni dell’attenzione che in Italia si è data allo sviluppo di modalità negoziali nella programmazione di servizi sociali. Non vi è quindi solo l’Europa alla radice della riforma pattizia e partecipativa della programmazione sociale.

## 1.7

### **La stagione della nuova programmazione**

Quest’attenzione a modalità negoziali e pattizie di programmare, tuttavia, non è specifica solo alle politiche socio-assistenziali, e sarebbe un errore ricondurla unicamente a motivi endogeni allo specifico settore considerato. Essa è trasversale a diversi settori di politica pubblica e ispirata certamente:

1. dai ricordi della prima stagione della partecipazione nelle politiche sociali e sanitarie territoriali, degli anni Settanta, in cui alla programmazione globale per il territorio nazionale venne sostituita una programmazione di settore e territoriale (Ranci, 2004);
2. dalle spinte del ministero del Tesoro, e del Dipartimento per le politiche di sviluppo, in particolare, a qualificare le capacità ammini-

strative dei territori di programmare e spendere<sup>16</sup>, per interrompere i rapporti clientelistici e di scambio politico fra sindaci e ministeri (Barca, 2003);

3. da una crescente soggettività politica del Terzo settore, composto da associazioni, fondazioni e cooperative sociali, che si dotavano all'epoca di un disegno strategico abbastanza unitario, di estensione dei mercati sociali, di protagonismo a livello locale e moltiplicazione dei luoghi di presa di parola e interlocuzione pubblica con le autorità locali;

4. dalle forti spinte al decentramento di materie e poteri dal centro ai territori, stante la crisi del sistema partitico dell'inizio degli anni Novanta, la forza dei Comuni su impulsione della prima tornata di sindaci a elezione diretta (successivamente alla legge 25 marzo 1993, n. 81), la forza di pressione della Lega Nord (Dente, 1997; Biorcio, 2010; Tosi, Vitale, 7; Pinson, Galimberti, Lefèvre, 2013);

5. non è da trascurare anche l'impatto politico di riflessioni scientifiche e intellettuali nelle scienze economiche e sociali italiane, e soprattutto in sociologia economica, finalizzate a mostrare la capacità delle politiche di creare condizioni di fiducia, cooperazione e competitività dei territori, ispirate più dalla contrattualizzazione delle politiche in Francia, che dall'esperienza inglese delle partnership pubblico-private (cfr., fra gli altri, Regini, 1994; Jouve, Lefèvre, 1997; Le Galès, 1998; Bobbio, 2000; Barbera, 2001; Pichierri, 2001; Guidi, 2011)<sup>17</sup>.

Questa quinta spinta, proveniente dal mondo accademico e dalla ricerca empirica nelle scienze sociali, non va sottostimata: ha mostrato un orizzonte di possibilismo, dato prova dei fattori di successo e d'insuccesso grazie a un'epistemologia attenta alle dimensioni esplicative e non solo descrittive. Ha fatto della sociologia urbana ed economica italiana un caso di sviluppo intellettuale che non ha smesso di indicare dei mezzi collettivi e politici per aggredire e ridurre

16. Sostituendo, quindi, i finanziamenti a enti *ad hoc*, con finanziamenti alle amministrazioni ordinarie, per sostenerne la capacità di programmazione.

17. In questa direzione sono andate anche le riflessioni sulla pianificazione strategica (Perulli, 2004), che hanno visto nel *piano* «un ambiente di cooperazione e coordinamento fra attori territoriali» (Vinci, 2012, p. 96), «derivante da costruzione di coalizioni e partnership locali» (ivi, p. 97), fondato «sull'effetto di sinergia e complementarietà che scaturisce dall'accostamento di azioni e politiche di varia natura» (ivi, p. 98) in cui, in definitiva, il processo di programmazione finalizzato a costruire un piano diventa «un ambiente di relazione e di partecipazione sociale» (*ibid.*).

le diseguaglianze e le diverse forme territoriali d'iniquità sociale e di freni alla coesione sociale. Una cosa non da poco, poiché in altri paesi nello stesso periodo (Hall, 2007), e nel nostro paese in seguito, ha teso a predominare la critica fine a se stessa e un marcato pessimismo nei confronti degli strumenti di politica pubblica finalizzati a incentivare l'azione collettiva.

Come ricordano Pinson, Galimberti e Lefèvre (2013), questa spinta alla costruzione di politiche attraverso l'azione collettiva fra imprenditori, sindacati, associazioni e amministrazioni è avvenuta nello stesso periodo in una pluralità di settori, grazie all'introduzione di strumenti quali gli *accordi di programma* fra diverse amministrazioni, i *contratti d'area* per progetti di riconversione industriale, i *patti territoriali* per precisare la vocazione produttiva di un territorio, valorizzarne i vantaggi competitivi e individuare i beni collettivi che possano sostenerli (Magnati *et al.*, 2005), i programmi di *Agenda 21* locale, che hanno ottenuto un successo notevole in Italia (Cucca, 2011)<sup>18</sup>, i *contratti di quartiere*, per la rigenerazione dei quartieri degradati (Laino, Padovani, 2000; Vicari, Moulaert, 2009), e in seguito dei Progetti integrati territoriali (PIT) finalizzati a realizzare azioni intersettoriali di trasformazione territoriale con un approccio attuativo unitario. Nell'insieme si è parlato di "nuova programmazione", introdotta dalla legislatura del centro-sinistra, fra il 1996 e il 2001.

Nel corso di questa stagione, un insieme ampio di strumenti "pattizzi", basati sulla costituzione di una coalizione locale, ha innovato molti settori dell'azione pubblica locale potenziando «il capitale sociale e il capitale tecnico» (Prota, Viesti, 2013, p. 172). Basandosi sull'*azione collettiva*, incentivandola, l'hanno progressivamente resa esplicitamente consustanziale alle politiche pubbliche territoriali.

Le riflessioni ed esperienze precedenti sulla concertazione locale da parte del sindacato sono diventate così patrimonio originale per ragionare sull'azione collettiva produttiva d'innovazione e beni collettivi (Regini, 1989; 1996). L'azione collettiva non era più solo sinonimo di mobilitazione nei movimenti, nei partiti, nei sindacati e nelle altre associazioni di rappresentanza degli interessi.

<sup>18</sup> Come ricorda Roberta Cucca (2011), quasi un terzo dei processi attivati in Europa dall'inizio del programma è localizzato in Italia (circa 800).

La questione era cruciale sul piano politico e determinante le possibilità stesse di sviluppo. A fronte di contesti locali in cui la politica locale era (ed è) assai dipendente da misure distributive di breve periodo e «da interventi regolativi molto condizionati da interessi particolaristici» (Casavola, Trigilia, 2012, p. 389), l'implementazione di politiche pubbliche attraverso l'azione collettiva avrebbe potuto creare incentivi collettivi e arene deliberative atte a far maturare orientamenti più universalisti e investimenti su strategie di medio-lungo periodo.

Queste configurazioni pattizie (Regini, 2000) e territorializzate vennero celebrate o denigrate, a seconda dei presupposti ideologici dei commentatori; vennero per fortuna anche studiate in maniera sistematica mostrando:

1. la grandissima eterogeneità di esperienze;
2. l'importanza della leadership politica locale (Trigilia, Le Galès, 2004);
3. la necessità di un monitoraggio costante e di una revisione incrementale della struttura d'incentivi (Barbera, 2001; Vitale, 2010a);
4. la centralità delle dinamiche endogene differenziate territorialmente (Magnati *et al.*, 2005);
5. i problemi e le difficoltà d'inclusione degli attori più conflittuali ma orientati all'interesse generale (Vitale, Podestà, 2011);
6. le continue spinte da parte di molte amministrazioni a orientare i partenariati nella sola direzione della riproduzione di relazioni clientelistiche di tipo anomico (cfr. anche Le Galès, Négrier, 2000, p. 10);
7. le difficoltà, proprie agli strumenti pattizi di programmazione negoziata, di aggredire le diseguaglianze territoriali, anche fra ambiti assai vicini (per non parlare degli effetti di esasperazione di queste diseguaglianze, dovuti allo scarso impulso alla convergenza dato da alcune Regioni).

Non bisogna, però, dimenticare che già prima della fine della legislatura di centro-sinistra (1996-2001), la nuova programmazione comincia a soffrire di scarsa attenzione e supporto politico, non essendo riconosciuta dalla coalizione al governo come una propria proposta strategica, fino a essere sovvertita (Barca, 2006; Prota, Viesti, 2013). Nel 2000 vennero reintrodotte misure basate su incentivi individuali e non su incentivi collettivi, pressoché senza selettività: si pensi al credito d'imposta automatico per gli investimenti nelle aree depresse, o alla soppressione della valutazione *ex ante* nel finanziamento dei Patti territoriali (Cappellani, Padovani, Servidio,

2012)<sup>19</sup>. Il declino in seguito fu lento ma progressivo, fino al 2009 quando furono pressoché azzerate tutte le risorse a disposizione (Prota, Viesti, 2013, p. 99).

## 1.8

### **Programmare le politiche socio-assistenziali attraverso il sostegno all'azione collettiva**

Negli anni in cui fioriva la stagione della nuova programmazione, venne introdotta una sperimentazione anche nelle politiche sociali. Fin dall'inizio del governo Prodi, con la legge 28 agosto 1997, n. 285, per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, si volle capire la praticabilità di incentivare l'azione collettiva per migliorare la programmazione delle politiche e degli interventi sociali.

La legge 285/1997 venne concepita come sperimentazione facoltativa per i territori che volevano intraprendere forme di azione collettiva e programmazione congiunta nel settore tutto sommato piccolo e minoritario delle politiche sociali locali. Rispetto al modello sequenziale di programmazione sociale, distinto in fasi, in cui la fase conoscitiva precede la predisposizione del progetto di piano a cui seguono delle consultazioni e infine delle decisioni (CISS, 1964), l'innovazione fu quella di concepire conoscenza e consultazione come un'unica fase precedente alle decisioni e, quindi, alla stessa stesura del piano: la consultazione divenne a tutti gli effetti una modalità di conoscenza ancor più che una modalità di costruzione del consenso.

L'obiettivo politico della legge 285/1997 era, perciò, sperimentare e stimare cosa sarebbe potuto accadere a incentivare la programmazione sociale negoziata su ambiti territoriali più ampi del singolo comune, e quindi raccogliere indicazioni e verificare la fattibilità di un'innovazione successiva di più larga portata. Non è un caso che la legge venne accompagnata da un ampio manuale, e da una serie di incontri formativi qualificati per aiutare, attraverso la circolazione

19. Fra il 2001 e il 2006, la nuova programmazione subisce un ulteriore progressivo ridimensionamento, indebolendosi anche la capacità di regia tecnica e politica del Dipartimento di politiche di sviluppo del ministero dell'Economia. Nella fase successiva, in coerenza con la programmazione dei fondi strutturali europei (2007-13), il secondo governo Prodi unifica la programmazione di strumenti e fonti finanziarie nazionali ed europee e integra le politiche ordinarie con le politiche di sviluppo territoriale.

di esperienze e mimetismo organizzativo, i territori nella costruzione patetica di una programmazione triennale degli interventi per i minori.

La reazione dei comuni in tutta Italia fu molto buona, le occasioni di riflessività e apprendimento assai diffuse. L'esito positivo motivò a procedere all'introduzione estensiva dello stesso metodo in tutti i territori italiani sull'insieme di materie socio-assistenziali (senza tuttavia toccare esplicitamente i temi d'integrazione socio-sanitaria, ma lasciandoli alla discrezionalità politica delle Regioni, cfr. Gualdani, 2009).

La legge 328/2000 di riforma dei servizi sociali introdusse i Piani di zona come strumento di programmazione. Il tentativo fu di:

1. lasciare ampi margini di azione ai territori,
2. cercare di aprire l'amministrazione a una logica partenariale, incentivando l'azione collettiva,
3. al contempo vincolare le Regioni a esercitare delle pressioni dall'alto per la convergenza dei territori su obiettivi comuni,
4. prevedere di compensare il localismo con dei livelli essenziali di prestazioni da definire in seno al governo nazionale<sup>20</sup>.

Le riforma istituì un fondo speciale aggiuntivo per le politiche sociali (il FNPS), su cui confluirono anche le risorse destinate al finanziamento di alcune leggi di settore. Il fondo nazionale viene ripartito fra le Regioni, le quali lo distribuiscono agli ambiti territoriali, vincolandoli a programmare per il triennio successivo la somma ricevuta. I Piani di zona, quindi, sono finanziati dal FNPS, e sono stati implementati fin da subito con una certa convinzione in tutta Italia (Formez, 2003; Mirabile, 2005).

## 1.9

### Le promesse della programmazione sociale

I Piani di zona suscitarono delle forti aspettative fra gli attori pubblici e privati delle politiche sociali. Non furono visti come meri strumenti di razionalizzazione della produzione e finanziamento di beni pubblici (non che questo sia un obiettivo basso, sia ben chiaro), ma innanzitutto come «uno strumento di progresso civile» (Cortigiani,

20. Punto spinoso che è stato sistematicamente trascurato, con non pochi esiti perversi, cfr. Costa (2012); cfr. anche Ranci, Popolizio (2013, pp. 231-9).

2010, p. 100). Essi chiedono partecipazione e coordinamento fra attori di diversi comuni, e di svariata natura (associazioni, sindacati, cooperative, amministrazioni, imprese con obiettivo di profitto), ma al contempo coltivano la speranza di aiutare ad aggredire i principali problemi di scarsità di risorse e di marcata frammentazione del welfare locale italiano, ben noti da tempo (Ranci Ortigosa, 1990; sulla sanità, cfr. anche Granaglia, 1990).

Quando vennero introdotti, la situazione sociale era assai diversa rispetto agli anni precedenti, non solo per le politiche di contenimento della spesa sociale emerse in Italia nel decennio precedente, o per la progressiva riduzione del tasso di crescita del prodotto interno lordo. La nuova condizione sociale si venne a caratterizzare all'inizio del nuovo millennio, nelle differenze marcate fra i territori italiani (Pavolini, 2011), per alcuni tratti comuni, e di grande impatto: i marcati cambiamenti demografici (aumento delle aspettative di vita, basso tasso di natalità, forte aumento della non-autosufficienza nella terza e quarta età, immigrazione massiccia al Centro-Nord); i mutamenti nelle strutture familiari (maggiore instabilità delle coppie); le trasformazioni dei modi di produzione (con maggiore flessibilità in uscita nel mercato del lavoro, instabilità del posto di lavoro, aumento della vulnerabilità e del rischio di povertà nei nuclei familiari mono-reddito, o senza abitazione di proprietà) (Ranci, 2002; specificamente sulla metropoli milanese, cfr. Ranci, Torri, 2007; per un confronto europeo, cfr. Ranci, 2009).

A fianco di questi cambiamenti demografici e produttivi, e dei loro esiti sociali, il permanere di livelli alti di povertà urbana (Mingione, 1996), di alti tassi di disoccupazione giovanile e non occupazione femminile, nonché il continuo crescere di problemi connessi a una pluralità di tossico e alcol-dipendenze, ristrutturavano profondamente attese, priorità e immaginario delle classi medie e popolari (per la Lombardia, cfr. Facchini, Mingione, 2011). Sentimento d'incertezza e paura del declassamento hanno progressivamente allontanato una parte della popolazione dal sostegno alle politiche socio-assistenziali, in particolare di quelle dirette ai più poveri. Tutto ciò in una fase in cui ormai era terminato il periodo di forte crescita economica, la crisi industriale diventava permanente (Tosi, Vitale, 2013) e le spinte alla riduzione delle diseguaglianze venivano progressivamente assorbite o dimenticate (Barone, 2013).

In questo contesto, i Piani di zona sembravano uno strumento capace di:



- rispondere alle mancanze del welfare;
- intercettare problemi specifici e risorse potenziali diffuse nei territori;
- de-istituzionalizzare e re-istituzionalizzare prestazioni, servizi e modalità del lavoro sociale;
- includere nel disegno strategico i nuovi attori privati for profit del welfare residenziale al di là del mutuo accomodamento con le realtà senza scopo di lucro (Ascoli, Pavolini, Ranci, 2003);
- integrare meglio ai servizi le realtà impegnate nella promozione della socialità (circoli, oratori, associazioni culturali e sportive, comitati informali).

In altri termini, i Piani di zona apparivano come uno strumento capace di strutturare attraverso l'azione collettiva forme adeguate di protezione dai nuovi rischi sociali.

In gioco, quindi, non c'era (e non c'è) solo il ripensamento degli obiettivi dei servizi sociali, e delle modalità di lavoro, ma *una nuova articolazione fra regolazione e organizzazione del welfare locale attraverso la leva dell'azione collettiva*. L'azione collettiva era ritenuta in grado non solo di innovare e adeguare l'offerta alla domanda, e di esplorare e conoscere questa stessa domanda, anche nelle sue dimensioni latenti e inesprese; ma anche di *strutturare*, ovverosia di consolidare, stabilizzare e dare forma al sistema locale dell'assistenza e delle modalità di cooperazione che richiede<sup>21</sup>.

Nell'insieme, il Piano di zona era visto come uno strumento assai *promettente*. Tre erano le promesse che i Piani di zona facevano: chiedevano impegno, nuovi *skills* amministrativi e tempo da dedicarvi ma avrebbero assicurato; 1. maggiore qualità e quantità di servizi erogati al cittadino; 2. maggiore integrazione fra i servizi; e 3. maggiore democrazia.

Nell'ultimo capitolo torneremo su queste tre promesse, e forniremo un bilancio di ciò che è avvenuto, dando una nostra interpretazione sull'implementazione dello strumento, se esso sia stato in grado di mantenerle. Qui ci interessa segnalare non solo la dimensione normativa, le aspettative suscitate, ma anche il modo in cui queste promesse nel loro insieme richiamassero una questione fondamentale, ovverosia la necessità di articolare non solo volonta-

21. Come sottolinea Milena Cortigiani (2010, p. 111), «l'atto programmatico è il punto focale dell'agire collettivo».

risticamente, ma anche istituzionalmente attività di organizzazione e di regolazione. I Piani di zona emergevano come arena comunicativa (non solo decisionale) in cui strutturare il welfare locale. Strutturare il welfare locale per integrare e territorializzare politiche e servizi: l'atto di strutturare emergeva come *il* grande compito per gli attori.

### I.10

#### **Programmazione sociale e dilemmi dell'azione collettiva: alcune ipotesi**

Con l'introduzione dei Piani di zona, la programmazione usa e al contempo promuove l'azione collettiva. Nell'insieme è appropriato dire che si basa sull'azione collettiva. In senso esteso, andando direttamente al cuore della questione, a livello locale sono le stesse politiche sociali a essere pensate come forme di azione collettiva, e non solo e banalmente come beni e servizi da offrire. Nei rapporti fra governo locale e attori coinvolti, il sistema d'incentivi dovrebbe indirizzare a trovare vantaggio nella formulazione di un'azione condivisa, collaborando alla costruzione di strategie locali più mirate alle risorse effettivamente disponibili (Casavola, Trigilia, 2012, p. 386).

In effetti, la letteratura sui Piani di zona ha trascurato il confronto con gli strumenti simili di programmazione negoziata e partecipata introdotti negli altri settori di politica pubblica. Ha molto enfatizzato le dimensioni della partecipazione, come facciamo d'altronde noi stessi in questa ricerca, ma senza adottare pienamente la focale analitica (e il relativo vocabolario) dell'azione collettiva. Da questo mancato *link* noi siamo partiti per tradurre l'ipotesi di partenza in alcune ipotesi falsificabili.

Fondandosi sull'azione collettiva fra attori eterogenei, i Piani di zona sono attraversati da tutti i dilemmi e le difficoltà di coordinamento, monitoraggio delle azioni rispettive e decisione congiunta che caratterizzano sempre l'azione collettiva (Lascoumes, Le Galès, 2012). Questo modo di concepire e inquadrare teoricamente la programmazione delle politiche sociali ci ha ovviamente fortemente influenzato nell'impostare la ricerca. Nell'azione collettiva, niente è lineare, gli attori sono costretti a scegliere a fronte di continui dilemmi portati dalla tragica scarsità di risorse, ma anche dalle necessità di compromesso per continuare l'interazione con gli altri attori. Dilemmi che si affiancano a contraddizioni aperte dalla pluralità d'interessi non facilmente convergenti, ma anche da opzioni etiche e valoriali

assai profonde, e che in queste materie pesano, e non sono comprimibili ai soli interessi (si pensi alle differenti posizioni sull'affido, sulla sessualità delle persone con disabilità, sulla contraccezione e l'aborto, sull'opportunità degli interventi residenziali, sulla legittimità della riduzione del danno, e così via). Lungi dall'essere questioni estemporanee o volatili, questi dilemmi rimandano anche «all'esistenza di differenti culture familiari, e di modi di percepire i legami e le obbligazioni familiari, che risalgono lontano nel tempo e che forniscono diversi gradi di legittimazione a un intervento pubblico che incida sul sistema di risorse e di regole entro cui si sviluppano i modelli di solidarietà familiare» (Saraceno, 2013, p. 98).

Dilemmi dati dalla penuria di risorse, difficili schemi di equivalenza fra interessi divergenti, faticosi compromessi fra opzioni etiche incommensurabili e difficilmente conciliabili: queste sono le condizioni normali dell'azione collettiva promossa dai Piani di zona. Abbiamo voluto esplorare gli effetti di questo strumento tenendone conto, e abbiamo trovato modo di confermare ma anche invalidare alcune delle nostre ipotesi di partenza.

Lo ricordiamo: la nostra domanda di fondo è relativa al governo del welfare locale attraverso la programmazione. La nostra ipotesi è relativa all'importanza e all'attualità del governo politico della programmazione basata sull'azione collettiva (cfr. i PARR. I.2 e I.10). Non essendo questa ipotesi verificabile direttamente, se non attraverso un disegno di ricerca incompatibile con i mezzi a nostra disposizione, l'abbiamo riformulata in maniera più modesta, senza tuttavia sacrificare eccessivamente il potenziale conoscitivo. Il punto fondamentale è che le politiche pubbliche non si trasformano in maniera rapida o con rotture, ma si strutturano nel lungo periodo attraverso sovrapposizione di strumenti parzialmente nuovi e di strumenti ben consolidati (Streeck, Thelen, 2005), ed eventuali revisioni incrementali di piccoli aspetti modificati perché ritenuti poco soddisfacenti (Boyne, Ashworth, Powell, 2000)<sup>22</sup>.

22. A fondamento di questa nostra scelta vi è la riflessione sul rapporto fra le regole e il modo in cui sono fatte rispettare selettivamente (Mahoney, Thelen, 2010): vecchie regole possono essere rimosse (*displacement*), o nuove regole possono sovrapporsi alle vecchie (*layering*), o si può registrare una deriva (*drift*) delle regole precedenti, dovuta a dei cambiamenti nell'ambiente istituzionale o, infine, le vecchie regole possono essere usate strategicamente in modo differente (*conversion*).

Abbiamo, quindi, ipotizzato che esiti e processi della programmazione sociale potessero essere assai simili a quelli sperimentati in altri ambiti di politica pubblica, introducendo alcuni apprendimenti nelle capacità amministrative dei Comuni grazie a una ripolitizzazione delle materie sociali. Per verificare questa ipotesi, abbiamo studiato i prodotti della programmazione, ovverosia i Piani di zona, per comprendere se vi fosse stato:

- un incremento della capacità di condivisione della spesa fra diverse amministrazioni;
- un'estensione dell'orizzonte temporale, che passa dal singolo anno contabile a un disegno triennale;
- la costruzione di coalizioni e forme stabili di cooperazione fra attori pubblici e privati;
- la centralità della leadership politica locale.

Per rendere più completo il set di domande che ci hanno guidato, e tenere sotto controllo i presupposti normativi che affollano quest'ambito di studi, abbiamo ipotizzato di ritrovare tracce non solo di apprendimenti positivi, ma anche di:

- una marcata eterogeneità delle modalità organizzative dei territori;
- scarsa attenzione al monitoraggio;
- disattenzione al rapporto fra regole e incentivi nella tecnica di programmazione<sup>23</sup>;
- prevalenza di strategie di *exit* (abbandono dei tavoli) più che strategie di *voice* (partecipazione critica e conflitto) degli attori portatori di interessi non riconosciuti;
- permanenza di neopatrimonialismo e orientamenti particolaristici finalizzati ad alimentare lo scambio politico;
- permanenza di una marcata frammentazione nel livello delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini nei diversi ambiti territoriali;
- laddove avessimo riscontrato assenza di azione collettiva, una marcata risposta adattiva del welfare locale «fatta però soprattutto da azioni dei singoli attori in relativo isolamento tra di loro e con scarse esperienze di coordinamento» (sono parole di Casavola, Triglia, 2012, p. 387; ma per ciò che attiene il welfare locale, cfr., in questa direzione, Bifulco, Vitale, 2006).

23. Rapporto che la letteratura, invece, segnala come cruciale, cfr. Ostrom (2005).

Vedremo nelle conclusioni la rilevanza di queste ipotesi, e in che modo i risultati di ricerca hanno confermato l'intuizione di adottare uno schema analitico non specifico né settoriale alle politiche socio-assistenziali, ma ispirato alle dinamiche di strumenti simili in altri settori di politica pubblica locale. Peraltro, la ricerca ci ha permesso di scoprire dinamiche ed esiti che vanno ben al di là di queste prime ipotesi dedotte dalla semplice conoscenza della letteratura. Nei prossimi paragrafi introdurremo alcuni temi che sono emersi come particolarmente salienti, e che ci hanno permesso di arricchire la riflessione sulla programmazione attraverso l'azione collettiva e sulla sua attualità nell'attuale fase di austerità.

## I.II

### **Programmare i beni collettivi locali per la solidarietà**

La partecipazione alle politiche sociali sembra apportare delle importanti risorse informative, sociali e politiche. Se non si passa dall'azione collettiva nella programmazione sociale, l'amministrazione:

1. non riesce a ottenere informazioni pertinenti per ben comprendere gli stati di bisogno e le risorse del territorio;
2. non ottiene la forza e il consenso per forzare una programmazione incrementale, determinata da quanto già fatto nel passato, e rompere inerzie e routine;
3. gli attori non cooperano fra loro nell'implementazione del Piano, perché per collaborare molti di essi chiedono di compartecipare fin dalla programmazione degli interventi.

Il significato di cooperazione va tuttavia precisato empiricamente. Laddove si dà cooperazione, questa è per mobilitare risorse aggiuntive. Prevale un governo attraverso la delega. Una volta allocate le risorse, e programmato "chi fa cosa", risultano assai minoritarie le occasioni di piena cooperazione nella discussione degli standard dei servizi offerti. Anche nella gestione congiunta dell'implementazione dei servizi, gli attori restano abbastanza isolati e senza incentivi a cooperare quotidianamente fra di loro. Inoltre, le amministrazioni (burocratiche e verticali) tendono ad avere rappresentazioni assai differenti rispetto a quelle delle organizzazioni di base della società civile, radicate in specifici territori e settori (Eversole, 2011).

Informazione e cooperazione sono quindi risorse scarse e preziose. Esse non sono solo dotazioni dei territori locali. Non sono stock di "cose" che si ereditano dal passato e si nutrono del capita-

le sociale locale. Esse possono essere prodotte. Più ci inoltravamo nella ricerca, e più emergeva la necessità di indagare i Piani di zona anche per la loro capacità di produrre informazione e cooperazione, o più precisamente di programmare la produzione di «beni collettivi dedicati» (Trigilia, 2005) non tanto ai cittadini e agli utenti, ma agli attori del sistema locale di offerta di politiche e interventi socio-assistenziali. In altri campi della programmazione negoziata, per esempio nelle politiche di sviluppo economico delle città, l'assenza di beni collettivi locali per la competitività è risultata essere la variabile fondamentale che spiega l'insuccesso dei territori (per l'Italia cfr. Casavola, Trigilia, 2012, più in generale, Storper, 2013).

Nel settore socio-assistenziale, volendo formulare un primo elenco orientativo di specifici beni collettivi dedicati, possiamo annoverare, ad esempio:

- la formazione tecnica continua e integrata per attori pubblici e privati;
- i sistemi d'informazione sociale condivisi, finalizzati e parsimoniosi;
- la produzione di dispositivi organizzativi di integrazione inter-settoriale quali la porta unica di accesso ai servizi (nondimeno utili anche per gli utenti);
- la nascita di sistemi di supervisione comuni a più servizi della stessa area;
- la crescita di organizzazioni a ombrello efficaci (ad esempio i Forum locali del Terzo settore)<sup>24</sup>;
- l'istituzione di fiere e giornate dedicate alla solidarietà;
- la realizzazione d'incubatori di associazioni e cooperative sociali (con risorse patrimoniali ed *expertise* per servizi contabili e gestionali);
- la creazione di luoghi e momenti periodici di dialogo e confronto stabile fra mondo dell'assistenza e della promozione sociale, da un lato, e mondo della ricerca e dell'università, dall'altro.

Ci è sembrato interessante parlare di *beni collettivi locali per la solidarietà*, ovverosia beni e servizi che favoriscono la valorizzazione delle

24. Lo sviluppo di molteplici forme di azione collettiva, sia di tipo rivendicativo e conflittuale, sia di tipo cooperativo e imprenditoriale, nel pubblico come nel privato, sfocia spesso nella costituzione di Forum, consulte, organizzazioni a ombrello (Ranci, 1999; Vitale, 2011; Rossi, Boccacin, 2012).

risorse locali, pubbliche e private, per l'assistenza e la socialità<sup>25</sup>. Se la ricerca sulle politiche di sviluppo prova che sia «soprattutto la carenza di beni e servizi collettivi a limitare la valorizzazione delle risorse locali» (ivi, p. 387), abbiamo ipotizzato che questo avvenga anche per le politiche socioassistenziali. Il nostro disegno di ricerca non prevedeva di verificare questa ipotesi, ma di *cominciare a procedere in questa direzione*. Abbiamo, perciò, monitorato sistematicamente in che misura i Piani di zona riconoscessero nella produzione di questi beni collettivi dedicati un obiettivo misurabile, dotato di risorse e programmato con una tempistica precisa. Abbiamo anche cercato di capire se e in che misura di questi beni la produzione fosse programmata attraverso il coordinamento e la collaborazione degli attori che dovranno fruirne (cfr. Barberis, 2010); abbiamo anche cercato di capire quale forma di finanziamento fosse adottata, se pubblica o privata attraverso *project financing*, autofinanziamento, concorso di fondazioni.

## I.12

### **Innovazioni, inerzie e costi dell'azione collettiva**

Se l'obiettivo dei Piani di zona è strutturare attraverso l'azione collettiva il welfare locale, certamente strutturazione vi è stata, sebbene in alcuni casi parzialmente aleatoria, come spesso accade nei partenariati di politica sociale (Le Galès, Négrier, 2000). Lo strumento ha, però, dinamizzato il welfare locale, facendo evolvere regolazione e organizzazione, producendo anche nuove modalità d'interazione fra gli attori coinvolti, molta partecipazione del Terzo settore e assai poca delle imprese for profit, nemmeno di quelle impegnate nei settori dell'assistenza residenziale. I Piani di zona hanno sostenuto la coproduzione di politiche attraverso una maggiore comunicazione fra gli attori, a livello territoriale, qualche nuova modalità d'informazione verso i cittadini (non particolarmente creativa, ma comunque utile, come la carta dei servizi) e alcune spinte alla comunicazione verticale, fra ambiti territoriali e Regioni (nell'insieme assai riscaldate, cfr. Barberis, Kazepov, 2013, e poco infrastrutturate nonostante la legge 328/2000 precisasse all'art. 6 che i Comuni «concorrono alla programmazione delle Regioni»). L'implementazione delle politiche si è marcatamente realizzata

25. Includendo sia beni comuni e beni pubblici (a bassa escludibilità), che beni di club, cioè appropriati a uno specifico collettivo, e non ad accesso universale; cfr. anche Le Galès, Voelzkow (2001).

grazie al coinvolgimento della società civile, e in alcuni casi (ben più rari) anche dei singoli cittadini, con ovvie frizioni, tendenzialmente gestite riflessivamente nella riformulazione dei Piani (cfr. Busso, 2012). Vi sono state innovazioni nei servizi, nelle prestazioni, e anche nelle relazioni di socialità promosse. Abbiamo osservato alcuni processi di apprendimento progressivo di competenze per una programmazione prospettica (ovverosia con obiettivi di medio periodo), capace di aggregare interessi divergenti, di introdurre alcuni dispositivi periodici di ascolto interno e *audit*, di progettare migliori condizioni di lavoro a rete, di quantificare le prestazioni e la loro disponibilità nel tempo, di condividere criteri comuni per la formulazione dei bandi, di riconoscere l'utenza come risorsa e non solo come problema.

L'analisi dei Piani ci ha mostrato anche alcune inerzie e resistenze al cambiamento: ad esempio, abbiamo riscontrato assai pochi processi di revisione riflessiva degli standard o d'innovazione degli strumenti a disposizione degli operatori. Anche noi confermiamo quello che Paolo Rossi (2013, p. 181) ha definito «una sorta di iper-localizzazione dei processi di programmazione delle politiche socio-assistenziali», con evidenti esiti di frammentazione. Inoltre il criterio di programmazione della spesa è rimasto tendenzialmente legato alla remunerazione di prestazioni, e *non* per categorie di utenza con budget di cura assegnati su base individuale<sup>26</sup>. Ugualmente la privatizzazione dell'offerta attraverso un sostegno alla domanda (ad esempio attraverso voucherizzazione) ha comportato alcuni effetti perversi di scrematura dell'utenza potenziale più difficile da raggiungere, o più problematica.

Insomma, l'azione collettiva ha dato molti frutti, accrescendo delle capacità amministrative. Certo non mantenendo tutte le sue

26. Questo punto esemplifica l'importanza dei dettagli nella tecnica programmatoria. Quando la programmazione avviene sulla base di una definizione *ex ante* di quantità di prestazioni a disposizione degli operatori del territorio, essi non potranno modificare il tipo di prestazioni da fornire alla persona nel corso del tempo, né personalizzare il mix di interventi appropriati per ciascuno. Il criterio opposto, che programma la spesa sulla base di categorie di utenza, prevede di definire *ex ante* la quantità di utenti di cui è possibile la presa in carico, e di disporre per ciascuna categoria di utenza un certo "budget di cura" (Monteleone, 2007). In effetti, sia nel caso di percorsi degenerativi, sia nel caso di percorsi di acquisizione di capacità, l'efficacia di progetti individuali di assistenza sociale dipende molto dalla possibilità per gli operatori di convertire la spesa per utente nel corso del tempo, ad esempio da alti livelli di intensità assistenziale ad alti livelli di intensità sociale, o viceversa. In altri termini, dietro un semplice criterio tecnico di allocazione della spesa, se programmata *per ammontare di prestazioni* o *per categorie di utenza*, si cela la possibilità stessa di aggredire le trappole dell'assistenza, e favorire la promozione di progetti verso l'autonomia (Bifulco, Vitale, 2006).



promesse, ma senza nemmeno tradirle completamente. Strutturare il welfare locale attraverso l'azione collettiva risponde bene ad alcuni obiettivi di specificazione degli interventi, di valorizzazione dei potenziali deliberativi (e quindi trasformativi) della comunicazione fra attori dissimili, e in parte di mobilitazione di risorse inedite e aggiuntive (ma qui la variabilità è massima e dipendente dalla dinamica endogena dei territori e del relativo livello di neopatrimonialismo).

Strutturare il welfare locale attraverso l'azione collettiva non ha risolto tutti i problemi ma è comunque stato produttivo, e lo sarà probabilmente anche in futuro. Non si può trascurare, però, che di azione collettiva si tratta, con tutte le tensioni che comporta. Quello che abbiamo scoperto in questa ricerca, ben al di là delle ipotesi di partenza, è che strutturare il welfare locale attraverso una forma di programmazione che richiede azione collettiva ha avuto dei costi, e delle conseguenze sui partecipanti alla programmazione, con impatti sull'azione collettiva stessa. L'azione collettiva in questione ha coinvolto gruppi organizzati d'interessi, spesso con personale abituato alla negoziazione (come nel caso dei sindacati, ma anche di molte cooperative), con esperienze politiche pregresse, e abituate al confronto. Tuttavia competenze iniziali e socializzazione pregressa non sono sufficienti a prevedere gli esiti e i costi dell'azione collettiva: è la dinamica stessa dell'interazione che permette di cogliere e spiegare il grado di partecipazione e investimento, nonché la capacità di giungere a decisioni implementabili e definire standard e obiettivi misurabili. L'azione collettiva non si mantiene immutata nel tempo; regole e incentivi delle arene in cui si dispiega la influenzano in profondità, e a volte ne impediscono la sostenibilità nel tempo, favorendo percorsi di marcata disaffezione. Il punto è centrale. Obiettivo di questo libro è accompagnare il lettore fra i risultati principali della nostra indagine relativa al governare attraverso la programmazione delle politiche locali socio-assistenziali: nelle conclusioni, tuttavia, torneremo sull'importanza delle *tensioni vissute* dai partecipanti.

### I.13

#### La struttura del libro

La redazione del volume è frutto di un lavoro comune dei tre autori<sup>27</sup>.

27. Laddove fosse necessario attribuire i capitoli, essi possono essere così ripartiti: Emanuele Polizzi CAPP. 2 e 8, PARR. 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3, 7.1, 7.4; Cristina Tajani CAP.

In questa introduzione abbiamo presentato delle ipotesi relative all'interesse dello studio empirico della programmazione sociale per indagare le forme di ricomposizione delle politiche sociali, in un quadro complessivo di forte crisi economica e scelte di austerità. Non si tratta certo di un libro di critica dei Piani di zona, ma di un'analisi empirica che speriamo possa aiutare a cogliere alcuni meccanismi che inibiscono la partecipazione, o che ostacolano l'azione collettiva. L'esplicitazione di questi meccanismi, anche se a distanza di alcuni anni, ci sembra poter offrire degli appigli per rilanciare la programmazione attraverso un'azione collettiva sostenibile e capace di articolare organizzazione e regolazione per strutturare il welfare locale.

Il CAP. 2 discute le promesse del welfare territoriale e i principali vincoli che pesano sulle politiche socio-assistenziali, a partire dalla crisi del welfare state e dai processi di "sussidiarizzazione". Questi sono discussi in relazione a differenti dimensioni di analisi: il territorio, l'esternalizzazione, la partecipazione e l'integrazione tra servizi e tra politiche. Il CAP. 3 presenta i territori oggetto dell'indagine empirica, in particolare focalizzandosi sulle forme di governance adottate dai Comuni e dei principali criteri di allocazione della spesa sociale.

Nel CAP. 4, invece, gli strumenti di programmazione sono letti "con gli occhi dei cittadini", ovvero sottolineando come essi definiscano standard e obiettivi finalizzati a orientare i criteri di accesso, le modalità di presa in carico. Vengono discussi, inoltre, anche i criteri alla base dei processi di accreditamento, la formazione rivolta agli operatori sociali e la valutazione dei servizi. Nell'insieme tutte le dimensioni dell'analisi sono relative alla qualità dei servizi, e cercano di interrogare i Piani di zona per capire se e come abbiano introdotto delle discontinuità nelle modalità organizzative dei servizi.

Il CAP. 5 analizza le diverse aree d'intervento dei Piani di zona e una tipologia delle attività maggiormente regolate e programmate in provincia di Milano. Esso segnala l'importanza delle politiche attive del lavoro, come area emergente d'interazione con i servizi sociali. Ugualmente sono analizzati sistematicamente i processi conoscitivi e

6, PARR. 5.1, 5.4, 7.2, 7.5; Tommaso Vitale CAPP. 1 e 8, PARR. 4.1, 4.2, 7.3, 7.6. Il CAP. 3 è stato redatto da Ivan Lembo.

valutativi previsti nei Piani, e le relative procedure di monitoraggio finalizzate alla revisione incrementale dei servizi in atto<sup>28</sup>.

Il CAP. 6 discute il ruolo delle rappresentanze sindacali nella programmazione dei servizi sociali, mostrando i ruoli complementari del sindacato pensionati e del sindacato confederale. Nel capitolo viene problematizzata la contrattazione sociale territoriale, indagando le ragioni per cui i Comuni sono spinti a contrattare con i sindacati in materia di servizi e standard di qualità dei servizi di welfare. In questa luce viene discusso il ruolo emergente del delegato sociale proposto dalla CGIL come figura ponte fra i lavoratori attivi e l'insieme della cittadinanza che fruisce di servizi sociali e socio-sanitari.

L'ultimo capitolo mira a fornire un'interpretazione d'insieme della terza stagione di programmazione sociale di zona nei territori milanesi. L'analisi mette in luce i problemi principali dei piani analizzati, in termini di "elusioni", ovvero sia di aspetti spinosi del welfare territoriale che non sono governati, e di "delusioni" originate da processi partecipativi sistematicamente inadempienti rispetto alle promesse sollevate. Vengono riprese le tre promesse implicite al coinvolgimento della società civile nella programmazione sociale che abbiamo elencato in questa introduzione (al PAR. I.9), ovvero sia di maggiore integrazione, qualità dei servizi e innovazione democratica. Esse sono messe in relazione agli esiti sociali, istituzionali e democratici effettivamente realizzati. Nel capitolo descriviamo anche una certa frustrazione da noi registrata nei confronti di questo strumento di programmazione, ed esploriamo chi, e perché, ha maggiormente espresso questo sentimento. Per non fermarci a descrivere un'attitudine scorata, il capitolo individua come essa si sia prodotta in relazione ad alcune dimensioni organizzative (il permanere di una matrice assistenziale e non promozionale nei servizi) e regolative (le mancate cooperazioni e sinergie fra livello regionale e livello territoriale nel governo delle politiche sociali). Lo statuto e l'efficacia di modalità partecipative di programmazione delle politiche sociali vengono discussi anche in relazione alla finestra di opportunità che l'attuale situazione di crisi offre all'azione collettiva, e in particolare al Terzo settore e al sindacato. La conclusione del capitolo ritorna sull'attua-

28. Il punto viene oggi considerato di estrema importanza nella letteratura comparativa internazionale, cfr. la sintesi della letteratura in Bryson, Quick (2012).

lità e l'importanza della programmazione sociale attraverso il sostegno all'azione collettiva in questa fase di austerità e aumento delle domande e delle pressioni sui servizi sociali e socio-sanitari.

#### I.14 Ringraziamenti

Il primo ringraziamento va a tutte le persone impegnate nel sindacato per la contrattazione sociale territoriale, non solo per il tempo che hanno dedicato a questa ricerca, ma soprattutto per il loro contributo al miglioramento della programmazione sociale nei territori. Di grande importanza sono state le interviste con i coordinatori di zona della CGIL: Annalia Farina (zona Est Lambrate-Gorgonzola), Claudio Mazzarini (zona Nord Sesto), Pippo Torretta (zona Ovest), Mauro Stucchi (zona Sud).

Un ringraziamento speciale a tutti i responsabili degli Uffici di Piano e al loro staff che abbiamo potuto intervistare nel corso della ricerca. Le interviste sono state lunghe, intense, e hanno spesso dato luogo ad altri appuntamenti, e a impegni di condivisione di documenti e materiali. Con questo nostro lavoro speriamo di reciprocare quanto da loro abbiamo imparato.

La ricerca non sarebbe mai stata possibile senza l'interesse, la passione e il continuo supporto della Camera del lavoro di Milano, che l'ha voluta, finanziando le interviste e la pubblicazione di questo volume.

Un ringraziamento sentito va ad Antonio Larena, che più di tutti ha insistito per realizzare un'osservazione sistematica dei Piani di zona. A lui e a Corrado Mandreoli siamo debitori per le molte occasioni di discussione e confronto sui problemi sociali di Milano e dell'area metropolitana, e sulle tensioni attraversate dai Piani di zona. Il più importante contributo è stato quello di Ivan Lembo, responsabile dell'Ufficio politiche sociali della Camera del lavoro di Milano, il quale, oltre a partecipare a ogni fase di elaborazione della ricerca e a redigere il terzo capitolo del volume, ha svolto tutte le interviste ai responsabili degli Uffici di Piano. La competenza e la presenza di Alfredo Costa dello SPI CGIL Milano ci hanno accompagnato e sostenuto. Utili ci sono stati i suggerimenti e gli spunti fornitici da Dante Rosa.

Un ringraziamento particolare va al Centre d'études européennes e al programma *Cities are Back in Town* dell'asse prioritario Vil-

les et Territoires di Sciences Po e al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca che hanno favorito e contribuito al nostro lavoro.

Molti dei risultati empirici qui presentati e interpretati sono stati prima discussi con operatori sociali, dirigenti dei servizi, militanti sindacali, esponenti del Terzo settore e studenti di programmazione sociale. Impossibile nominarli tutti. Il loro contributo è molto più presente di quanto essi possano immaginare, non solo per gli spunti e i commenti, ma anche per l'incoraggiamento ad affinare sempre più il linguaggio e le categorie con cui è possibile discutere e pensare la programmazione e la contrattazione sociale territoriale.

Vitale, Tommaso