



HAL
open science

Effetti della partecipazione: la capacità di influenza del terzo settore nella ricomposizione delle istituzioni regionali

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Effetti della partecipazione: la capacità di influenza del terzo settore nella ricomposizione delle istituzioni regionali. *Ex-Lege*, 2011, 11 (3/4), pp.131-145. hal-00972951

HAL Id: hal-00972951

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972951>

Submitted on 21 May 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.

Effetti della partecipazione: la capacità di influenza del terzo settore nella ricomposizione delle istituzioni regionali

Tommaso Vitale*

1. CAMBIAMENTO DEMOGRAFICO, CAMBIAMENTO DELLA PRODUZIONE E VULNERABILITÀ SOCIALE

Lo spirito con cui iniziamo questo articolo è assai preoccupato¹. Troppo spesso la politica e il giornalismo scherzano con ironia sulle fatiche del ceto medio, o ignorano le grandi difficoltà dei ceti popolari. Dobbiamo invece avere bene presente le problematicità per nulla congiunturali che affrontano gli abitanti della Lombardia (Facchini, Mingione, 2011). Al contempo, non possiamo sottovalutare i problemi dei sistemi di protezione sociale. Crisi fiscali e crisi di legittimità delle politiche di redistribuzione e supporto alle capacità delle persone sono un dato rilevante da cui partire (Andreotti, *et al.*, 2011). Entrambe segnalano una forte distanza fra il linguaggio delle politiche e il linguaggio dell'esperienza.

Molti sono i problemi che i sistemi di *welfare* locali devono fronteggiare oggi, per favorire la coesione sociale e promuovere il benessere e la centralità delle persone. Volendo però essere strettamente sintetici, potremmo dire che i due principali problemi sono rappresentati dal cambiamento demografico (invecchiamento della popolazione per riduzione delle nascite e aumento dei grandi anziani, forte pressione immigratoria, riduzio-

* Membro del Centre d'études européennes (CEE), Associate Professor di Sociologia Urbana, è direttore scientifico del master "Governing the Large Metropolis" a Sciences Po Paris, ed è membro associato di PolisLombardia (Università di Milano-Bicocca), del GSPM (EHESS, Parigi) e del Workshop in Political Theory and Policy Analysis (Indiana University). Fra le sue pubblicazioni più recenti in italiano: *Piccolo Nord* (Mondadori, 2011, con S. Tosi), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno* (Mondadori, 2011, con N. Podestà) e *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia* (Giuffré, 2011, con P. Bonetti e A. Simoni). Inviare ogni corrispondenza a tommaso.vitale@sciences-po.fr.

¹ Questo articolo è ampiamente ispirato a una mia precedente pubblicazione, cfr. Vitale (2011) e al programma di ricerca sulla partecipazione in Lombardia sviluppato all'interno del laboratorio PolisLombardia del Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università di Milano-Bicocca coordinato da Roberto Biorcio: <http://polis-lombardia.wordpress.com/> nonché ai molti confronti con i colleghi del CEE e dell'OSC di Sciences Po Paris e del GSPM dell'EHESS. La bibliografia citata è riportata al termine della relazione.

ne dei componenti delle famiglie, maggiore instabilità coniugale, verticalizzazione dei rapporti di parentela, allungamento delle stagioni della dipendenza) e dal cambiamento delle modalità di organizzazione del lavoro (aumento di intensità dei ritmi di lavoro, de-standardizzazione delle carriere, precarizzazione dei contratti, aumento dell'instabilità). Tutti questi processi contribuiscono ad aumentare la vulnerabilità degli individui. Il termine vulnerabilità è particolarmente importante: il concetto non rimanda a una condizione statica di povertà o deprivazione, ma al rischio che le persone avvertano di cadere in condizioni di forte svantaggio. Il termine non si sostituisce al concetto di disuguaglianza ma vuole cogliere alcuni aspetti non rappresentabili ragionando solo in termini di diseguaglianze né solo in termini di rischi e nuovi rischi (Migliavacca, 2005). Come ricorda Costanzo Ranci (2002, p. 537):

«il passaggio dal rischio alla vulnerabilità coincide con un cambiamento non solo dei profili di rischio, ma della natura stessa dei rischi. Da eventi rari essi si sono trasformati in esperienze diffuse, quasi ineludibili. Da situazioni temporalmente circoscritte sono diventati stati indefiniti, dall'incerta origine e segnati dalla cronicità. Da situazioni relativamente stabili si sono trasformate in situazioni caratterizzate dalla precarietà e dall'indefinitezza».

La vulnerabilità non è quindi una situazione di povertà, è una condizione di persone maggiormente sottoposte ad alcuni rischi, in contesti in cui si registra un *«indebolimento della capacità dell'attività economica di fungere da meccanismo principale di integrazione sociale»*, una *«perdita graduale di densità delle reti familiari e di sociabilità primaria»* e in cui il *«welfare è rimasto infatti intrappolato dentro un modello che non è più in sintonia con il profilo dei rischi sociali»* (*ibidem*). I nuclei familiari che hanno un solo reddito non è detto che siano i più poveri, ma hanno un rischio di cadere in povertà superiore a quelli caratterizzati da due redditi, perché la precarizzazione del lavoro fa sì che se l'unico percettore di reddito perde l'occupazione, la famiglia rimane senza forme di protezione; ugualmente le madri sole, anche se hanno un reddito superiore a quello di una coppia con due redditi, sono molto più vulnerabili perché rischiano maggiormente.

La vulnerabilità è uno dei fattori principali di paura delle persone (Castel, 2004). Pone gli individui nella necessità di dover gestire continuamente l'incertezza. Non è una condizione *già* di povertà, ma attiene al fatto che le persone non riescono a darsi un progetto di vita proiettato su orizzonti di lungo periodo. L'emergere della vulnerabilità ha ridotto l'orizzonte temporale degli individui, e ha creato paura e ridotto l'autostima perché le condizioni sociali diventano facilmente instabili, ed è difficile fronteggiare l'incertezza (Castel, Haroche, 2001).

È in questo quadro che assume grande importanza il tema della solidità, della difficoltà relazionale, della socialità e dei luoghi di mutuo sostegno. Le condizioni di contrasto ai rischi sono date soprattutto dai legami, innanzitutto dal legame di coppia, e dal legame di solidarietà verticale. In que-

sto quadro laddove si creano condizioni di solitudine, la mancanza di legami diventa un problema.

Come abbiamo detto, le principali cause di vulnerabilità dei cittadini in Lombardia sono riconducibili sia alle trasformazioni economiche sia a trasformazioni demografiche. I profili della povertà mettono in luce l'estrema debolezza delle coppie giovani con figli, degli anziani soli, delle coppie mono reddito (Migliavacca, 2002). Basta poco: che uno dei due membri della coppia perda il lavoro, o che un parente (figlio o genitore) si ammali e diventi non auto-sufficiente. A fianco di questo, si registra una marcata perdita di capacità di acquisto dei salari, intensificazione dei ritmi del lavoro, disagi ambientali. In questo quadro, la difficoltà della socialità informale e quotidiana diviene un punto cruciale.

La promessa del *welfare* di ridurre i rischi e le diseguaglianze, è così sempre più difficile da mantenere, e i governi, a tutti i livelli, cercano (più o meno attivamente, a seconda dei casi) risorse aggiuntive da mobilitare, spesso tornando a ragionare sui propri fondamenti, a volte in maniera più spericolata (Beveridge, 2010 e i relativi saggi contenuti di Ascoli, Benassi e Mingione). In tutta Europa i sistemi di *welfare* stanno territorializzandosi, all'interno di un processo più complessivo di spinta regionalizzazione (Ferreira, 2005). Le Regioni cercano una propria modalità di governo delle politiche sociali, specificando a proprio modo le indicazioni comuni alla sussidiarietà.

In Lombardia, in particolare, si registra ancora una certa scarsità di servizi sociali a supporto di individui e responsabilità familiari, e di trasferimenti a protezione del reddito in caso di disoccupazione (Ghezzi, Mingione, 2007). Problematica è non solo la dotazione di servizi ma anche la modalità con cui questi sono organizzati. La logica categoriale, compartimentata per settori amministrativi, centrata su bisogni standardizzati e predefiniti e sulla fornitura di prestazioni, senza reale sostegno alle capacità degli individui, al mutualismo e alla partecipazione delle comunità locali, sembra sempre meno efficace (Vitale, Polizzi, Tajani, 2011).

Se, quindi, negli ultimi anni è maturato un problema di impianto del *welfare* locale e di inadeguatezza delle forme organizzative di supporto alle responsabilità familiari, oggi a questo si assommano anche problemi consistenti di finanziamento ai Comuni per le politiche di assistenza, a fronte di ingenti tagli al fondo nazionale per le politiche sociali da parte del Governo in tutti gli ultimi tre anni.

2. IL TERZO SETTORE NEL NUOVO ASSETTO MONOCRATICO DELLA REGIONE

Come non perdere la speranza? Ha una certa importanza guardare ai problemi, come abbiamo fatto finora, ma anche ai soggetti che sono portatori di proposte e di innovazioni sostenibili e realistiche, finalizzate ad affrontare i problemi in questione. Negli ultimi anni in Lombardia il terzo settore è

cresciuto in competenza, a livello regionale, molto meno a livello locale. La sua maturazione è avvenuta non solo nella pratica, ma anche nella riflessione auto-critica e non celebrativa sulle sue attività.

Il tema delle ruoli e delle funzioni dei cittadini organizzati nella vita civile e democratica è un argomento assai scivoloso, che rischia spesso di essere destoricizzato e affrontato in termini prescrittivi e valoriali. L'analisi puntuale delle dinamiche partecipative richiede di storicizzare e contestualizzare i processi di coinvolgimento di attori della società civile nei processi di *policy making*.

Con l'introduzione del meccanismo dell'elezione diretta del presidente di Regione, i poteri di nomina e revoca degli assessori, i nuovi strumenti a sua disposizione per coordinare l'azione di giunta, il processo di centralizzazione governativa nelle sue mani, il ricorso ai suoi decreti in nuovi campi di applicazione, a livello regionale è emersa una forma di governo incentrata sulla figura del leader (Musella, 2008, p. 215). Con esecutivi molto rafforzati, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione anche nuove competenze e risorse, si è modificato in profondità il processo deliberativo (*ibidem*, p. 127): sono cambiati l'oggetto della produzione normativa, i margini di azione dei *policy-maker* (e più complessivamente il loro ruolo) con una forte riduzione delle funzioni del potere legislativo e un notevole ed efficace controllo della Giunta sull'agenda del Consiglio. Sono stati modificati, finanche, gli strumenti di governo che gli esecutivi hanno a disposizione (Ruggeri, 2005).

Fino al 2008, in Lombardia l'assistenza sociale e socio-sanitaria era regolata dalla L.R. 1/1986, formulata su un quadro di bisogni ben specificati, a cui corrispondevano risposte vincolanti per l'amministrazione, in termini preventivi, riparativi o promozionali. Con l'avvento della prima Giunta regionale Formigoni, nel 1995, sia il settore sanitario che quello sociale iniziarono a essere oggetto di cambiamenti intenzionali. La sussidiarietà² divenne il principio cardine su cui la Giunta immaginò forme di governo capaci di ampliare le libertà dei cittadini e, al contempo, il consenso diffuso e – benché in misura minore – quello specifico (sulle singole *policy*, su specifici strumenti e su eventuali riforme).

Nei primi quindici anni del governo Formigoni la sussidiarietà verticale (il rapporto della Regione con le Province e con i Comuni) è stata gestita in termini di centralismo regionale, con una forte asimmetria e nell'assenza di coinvolgimento degli enti locali nelle scelte di programmazione regionale; la sussidiarietà orizzontale (il rapporto fra pubblico e società civile) è stata gestita prevalentemente in termini di mercato (Bifulco, 2005, p. 193).

Nel corso degli anni il governo Formigoni ha fatto evolvere gradualmente le politiche sociali lombarde, senza soppiantare o sostituire radicalmente il quadro regolativo istituito dalla L.R. 1/1986, bensì procedendo at-

² Seguendo le utili indicazioni di Kazepov (2009, p. 25), una sussidiarietà declinata in termini essenzialmente *passivi*, e non attivi, attribuendo molte responsabilità e poche risorse per fronteggiarle.

traverso piccoli cambiamenti endogeni. Interpretando in nuovo modo il quadro di regole esistenti, selezionando quelle da implementare e quelle da trascurare, introducendo piccoli scostamenti dal quadro prestabilito, il governo Formigoni ha modificato in profondità il senso delle politiche sociali lombarde, lo schema di interessi a cui rispondevano e le relative giustificazioni. Ne è emerso un cambiamento istituzionale graduale, incrementale, che ha depotenziato gli elementi di rigidità e *lock-in* dipendenti dal sentiero istituzionale pregresso. Un cambiamento basato sull'accumulo di nuove regole (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) e sulla selezione di quelle precedenti minimizzando il potere di veto presente nel Consiglio regionale.

I fattori che hanno permesso questo graduale cambiamento sono stati essenzialmente la natura monocratica del governo regionale, e le modalità precipue di costruzione del consenso delle giunte Formigoni.

La formula «*sussidiarietà e mercato*» (Bifulco, Vitale, 2006), finalizzata ad incrementare la libertà di scelta dei cittadini, è stata perseguita in maniera convinta per ragioni di ipotizzata razionalizzazione della spesa, ma anche e soprattutto per motivi di convincimento ideale dei membri della Giunta regionale e come investimento ai fini di costruzione di consenso politico. Anche grazie alle politiche sociali, in Lombardia si è giocata una partita squisitamente politica che ha portato il governatore a cumulare un forte consenso diffuso che, sebbene scotomizzato dal consenso focalizzato su singole politiche, è emerso con maggior forza in materia di politiche sociali, familiari e assistenziali (ma anche sanitarie) che non in altri ambiti regolativi (ambientali, della istruzione professionale o attive del lavoro). Formigoni ha investito sulla retorica della società civile e del valore dell'autonomia del sociale per legittimare la propria azione di governo, in coerenza con un contesto in cui veniva meno il ruolo centrale dei partiti, i quali, perlomeno a livello locale, stavano perdendo il ruolo di *gate-keeper* che tradizionalmente avevano rivestito. Il Governatore lombardo ha creato dei canali diretti di interlocuzione fra la propria Giunta e la società civile organizzata (Cousin, Vitale, 2007).

È in questo quadro politico istituzionale che la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore è divenuta un campo di tensione politica centrale. Essa è stata a un tempo promossa e ostacolata: ricercata e temuta dentro i processi di costruzione del consenso.

In un regime monocratico, fortemente orientato al consenso, le decisioni sono prese per decreto attraverso delibere, determine o circolari amministrative e non attraverso leggi o regolamenti consiliari³. Sono perciò imposte in chiave amministrativa con forte delega alla Giunta e assenza di dibattito e di conflitto. Per anni gli attori politici, sindacali e di terzo settore non hanno prestato attenzione a queste modalità di cambiamento per decreto. L'assenza di discussione ha così progressivamente atrofizzato le capacità

³ L'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta è avvenuta nel corso della settima legislatura regionale e costituisce uno dei massimi fattori di rafforzamento degli esecutivi.

politiche del livello regionale delle reti di terzo settore (March, Olsen, 1995).

Sempre in ritardo, sempre di fronte al fatto compiuto, anche la capacità di critica, di protesta ma anche di co-programmazione del terzo settore si sono progressivamente ridotte (Gori, 2005, p. 318). Ciò non significa che non vi fossero proteste o pressioni, ma che queste erano abbastanza deboli, poco coordinate, e senza arene istituzionali in cui potersi esprimere (della Porta, 2008), in una complessiva disattenzione dei media, dovuta sia al loro stretto controllo politico sia al gergo esperto difficilmente comunicativo delle parti in conflitto. La forte tecnicizzazione del dibattito sul welfare amministrato per decreto ha indebolito la capacità di adottare un linguaggio inclusivo.

Così, dal 1995 in avanti il governo regionale lombardo ha realizzato continue innovazioni nella regolazione delle politiche sociali e socio-sanitarie, allontanandosi dal quadro legislativo precedente attraverso piccoli scostamenti, senza mai avvertire l'esigenza di mettere a regime l'insieme di questi cambiamenti attraverso una riforma compiuta. A un certo punto, però, la situazione è cambiata per ragioni esogene e relazionali, a partire da uno spostamento nella bilancia dei poteri esterni alla Regione (cfr. Mahoney, Thelen, 2010). Con l'avvento del Governo Prodi nel 2006, dentro un contesto di forte conflitto centro periferia nella Conferenza Stato-Regioni, la Giunta lombarda ha avvertito la debolezza dell'insieme di innovazioni introdotte decidendo di rinforzarle attraverso una legge complessiva di riforma dei servizi sociali e socio-sanitari.

3. IL COINVOLGIMENTO POLITICO E ISTITUZIONALE DEL TERZO SETTORE A LIVELLO REGIONALE

Il coinvolgimento del terzo settore nella disamina dei lavori preparatori del progetto di legge (pdl) ha favorito un processo di investimento politico che ha finito col caratterizzare la pratica di nuove forme di coordinamento e di riflessività politica sul proprio ruolo pubblico. Le organizzazioni tematizzavano e discutevano continuamente il rischio di cooptazione e di strumentalizzazione da parte dell'Assessorato, e al contempo mantenevano aperto uno spazio di confronto fra loro e di elaborazione sistematica sui contenuti del progetto di riforma. Nel percorso che ha portato alla formulazione del pdl e successivamente alla sua discussione e revisione nella terza commissione del Consiglio regionale, il terzo settore non sempre ha tenuto una posizione unitaria. Nell'insieme, però, con l'eccezione della Compagnia delle opere, che ha scelto un percorso separato, le altre organizzazioni, comprese quelle tradizionalmente reticenti ad aderire a reti e luoghi di coordinamento, hanno tenuto una alta intensità di incontri, una continua produzione di documenti tecnicamente affinati dai tre esperti, ma scritti nei contenuti e condivisi dall'insieme delle organizzazioni, e una progressiva capacità di fare pressione. Questi appuntamenti di coordinamento e di deliberazione su documenti condivisi hanno costituito una vera e propria arena di autogoverno del terzo settore.

Il processo di coordinamento ha favorito una vera e propria «*risalita in generalità*» (Boltanski, Thévenot, 1999) da parte delle organizzazioni del terzo settore. Singolarmente, ciascuna ha continuato a rappresentare i suoi interessi particolari e settoriali. Tuttavia, la presenza di un dispositivo esigente di coordinamento le ha spinte a ragionare non solo sulle singole esperienze e richieste, in chiave legittimamente rivendicativa, ma anche a riflettere e proporre su criteri di governo di sistema dell'insieme delle politiche sociali e socio-sanitarie lombarde, a partire da una centratura sui diritti individuali.

Il percorso partecipato di discussione e critica pubblica del pdl è durato due anni interi. La fase più “spaesante” è stata la prima, allorché le organizzazioni hanno dovuto studiare e approfondire logiche e possibili conseguenze di una serie di strumenti dell'azione pubblica che avevano spesso sottovalutato (accreditamento, privatizzazione attraverso il sostegno della domanda, ma anche amministratore di sostegno, uffici di tutela, e molti altri ancora) e su questioni su cui avevano precedentemente esercitato un'influenza senza però approfondirne le logiche di governo (fissazione di criteri generali per benefici a terzi, assegnazione di risorse, determinazione di tariffe e oneri a carico di terzi, atti di nomina, designazione e richiesta dei pareri, cfr. Lascoumes, Le Galès, 2009). In seguito, il lavoro è proseguito nel continuo confronto con le legislazioni di altre Regioni, in un esplicito tentativo di cogliere spunti e innovazioni possibili, e con la disamina dei punti di forza e di debolezza del sistema regolativo allora ancora in vigore.

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio i punti di frizione e critica fra le organizzazioni di terzo settore e l'Assessorato, che hanno portato le prime a continue prese di distanza rispetto al testo di legge, e al contempo ad ingaggiarsi sempre di più nel fare pressione e cercare alleati per spostare i rapporti di forza. Semmai, è più importante segnalare che questi punti che sono stati successivamente discussi pubblicamente durante le audizioni della Terza Commissione consigliare, quando nel confronto con i partiti di maggioranza e di minoranza le organizzazioni insieme, o separate ma con una strategia condivisa, hanno potuto far valere le proprie istanze e l'*expertise* accumulata nel confronto con i dirigenti amministrativi. Hanno usato critica e proposta per minacciare la maggioranza sul piano del consenso, trovando infatti proprio nei gruppi consiliari di maggioranza degli interlocutori attenti su diverse questioni inerenti al testo in discussione. Va infatti sempre tenuto a mente il quadro istituzionale delle Regioni, in cui «*nuove forme di personalismo emergono nelle assemblee regionali proprio mentre queste sperimentano un forte ridimensionamento delle proprie competenze*» (Musella, 2009, p. 88), con continui tentativi di parte dei consiglieri regionali di ridefinire il proprio ruolo⁴. Va inoltre ricordata la debolezza e la scarsa attenzione e investimento su materie sociali dell'opposizione in Lombardia, che ha fatto sì che il

⁴ Non a caso, la vicenda della L.R. 3/2008 si è intrecciata strettamente con quella della discussione e approvazione dello Statuto d'autonomia della Regione Lombardia (pubblicato sul BURL n. 21 del 24.5.2008 - IV S.O.), in cui forte è stato il conflitto fra la Giunta e il Consiglio sulla possibilità di reintrodurre il meccanismo della fi-

terzo settore non vi cercasse alleanze strategiche e si orientasse verso un'interlocazione diretta con la Giunta e il Consiglio.

La campagna di pressione sui consiglieri regionali è stata ampia e ben visibile e il testo è stato parzialmente modificato. Sebbene non sia stata toccata l'impostazione di fondo della legge, formulata a partire da esigenze di governo della rete e non da un elenco di diritti da tutelare (Bonetti, 2011), su ciascuno dei punti avanzati dalla protesta sono stati effettuati dei cambiamenti. La capacità di influenza del terzo settore è risultata superiore non solo a quella della minoranza in Consiglio regionale, ma anche a quella del sindacato, degli ordini professionali e delle associazioni di rappresentanza di Comuni e Province.

L'efficacia degli argomenti sollevati in modo conflittuale dal terzo settore è dovuta in primo luogo alla rilevanza della frattura legislativo/esecutivo in seno alla Regione. In effetti, ai fini di comprendere gli esiti prodotti dalla mobilitazione non avremmo potuto soffermarci solo sull'analisi degli attori esterni all'amministrazione. Cruciali sono stati gli attori interni alla Regione, sia nella componente tecnico-amministrativa⁵, che nella componente politica, rappresentata dai consiglieri regionali, anche di maggioranza, e dei loro interessi ad accrescere la loro visibilità e il loro rapporto con la società civile, e/o di ridurre il potere dell'Assessore o dei dirigenti amministrativi vicini alla corrente dell'Assessore di competenza o di giocare una partita più ampia nella competizione fra Assessorati.

In secondo luogo, l'efficacia della mobilitazione può essere ricondotta anche al fatto che gli attori sono stati in grado di inserire in agenda alcuni temi attraverso l'adozione di una vera e propria *campagna*. Una volta entrati nell'agenda della Commissione consiliare di pertinenza, questi temi sono divenuti più difficilmente escludibili, perché le Commissioni consiliari tendono a funzionare incrementalmente, con una modalità continuativa e iterativa poco rilevante sul processo legislativo (Damonte, 2003), ma generativa di effetti imprevisti.

4. NON SOLO IL FARE: LE COMPETENZE CRITICHE E PROPOSITIVE DEL TERZO SETTORE

Dopo anni in cui una modalità di cambiamento continuo (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) aveva depotenziato le capacità di critica, reazione e proposta pubblica, le organizzazioni si sono ritrovate con un patrimonio di

ducia consiliare. Simili dinamiche di conflitto hanno caratterizzato la maggior parte delle Regioni italiane (Chiaramonte, Tarli Barbieri, 2007).

⁵ Per altro, non avulsa da forte politicizzazione stante la prevalenza di *cartel party* (Katz, Mair, 1995) nel governo regionale, e non solo in Lombardia. Sul rapporto fra attori che sfida dall'esterno una politica pubblica e attori che la sfidano dall'interno, in maniera non dichiarata, partecipandovi, anche in seno all'amministrazione, cfr. Dupuy, Halpern (2011).

empowerment politico per certi versi inedito. Vediamone i contenuti in maniera più analitica.

In primo luogo, il percorso di coordinamento fra realtà non-profit così differenti ha rinforzato e non indebolito la loro capacità di presa di parola pubblica (su dinamiche simili, cfr. Diani, 2009). Organizzazioni abituate a fare *lobby*, a negoziare individualmente e silenziosamente con i poteri interni alla Giunta regionale o all'Assessorato, coordinandosi hanno dovuto esplicitare i propri obiettivi pubblicamente, segnalare le differenze rispetto alle opzioni dell'amministrazione in carica, giustificare in piena generalità i criteri sottesi alle proprie posizioni anche di fronte a sindacati, ordini professionali, enti locali e partiti politici. Sono dovute entrare su un registro critico, e così facendo hanno elaborato argomenti di interesse generale, ampliando l'insieme di punti di vista rappresentati. Organizzazioni che avevano pressoché perso la capacità di fare pressione in piene pubblicità, hanno così riscoperto il potere che deriva da queste forme di mobilitazione quando articolate su un dispositivo di coordinamento vincolante.

In secondo luogo, il lavoro di ascolto delle elaborazioni dell'Assessorato, ricostruzione della geografia politica dei dirigenti assessorili, disamina delle poste in gioco nascoste nei codici amministrativi, confronto con organizzazioni con cui si condivideva il percorso senza premesse di fiducia reciproca, ha incrementato il coinvolgimento partecipativo, favorendo l'impegno assiduo delle organizzazioni. Trattandosi sempre di organizzazioni di terzo livello (regionali, cioè federazioni di federazioni provinciali), ciò non era scontato, e ha portato anche ad un inedito percorso di circolazione di informazioni ed *expertise* all'interno delle singole organizzazioni. Nell'insieme, il terzo settore lombardo si è ritrovato a maturare una competenza ben distribuita e non accentrata su pochi, e l'ha spesa non solo nella pressione nei confronti dell'istituzione regionale, ma anche nei confronti dell'associazione dei Comuni (Anci Lombardia), dei sindacati confederali e dei partiti di maggioranza e di opposizione, alquanto disattenti al processo di riforma in corso, sguarniti di strumenti per coglierne le poste in gioco, i rapporti di forza, gli interessi sottostanti agli aspetti tecnici discussi. Il terzo settore, in maniera diffusa, si è così accreditato come attore competente di fronte ad altri tipi di attori con maggiore tradizione di coinvolgimento nei processi politici, con effetti reputazionali d'incremento della propria credibilità.

In terzo luogo, sono emerse istanze trasformative nei rapporti fra le organizzazioni di terzo settore. Gli anni precedenti avevano visto deteriorare i rapporti fra cooperazione sociale e volontariato, fra associazioni di familiari ed enti gestori ex-ipab, e in parte fra organizzazioni di base e organizzazioni di secondo e terzo livello (Biorcio, Vitale, 2010). L'implementazione di politiche di competizione spinta fra le organizzazioni e di riduzione dei costi aveva compromesso la qualità delle relazioni nei territori, e in qualche misura anche a livello provinciale e regionale, invalidando le possibilità di coalizioni larghe a fini di pressione e presenza politica (Ranci, 2006). Il percorso intorno al pdl non ha ovviamente sanato queste linee di frattura, ma

ha creato dei luoghi di confronto in cui i conflitti sono stati nominati, riconosciuti, e per certi aspetti hanno trovato parallelamente forme di composizione e nuovi compromessi, più espliciti, più discussi.

La legge di riforma venne approvata dal Consiglio Regionale all'inizio del 2008 (L.R. 3/2008), con un articolato esigente sul piano dei decreti di attuazione. Tradizionalmente, in Italia la fase di discussione di un pdl è sempre assai esposta al conflitto e alla discussione pubblica, anche perché esistono luoghi istituzionali deputati a favorire il confronto (i tavoli preparatori negli assessorati, le audizioni in Commissione, il dibattito nell'Aula consiliare). Ben differente è il processo d'implementazione, in cui l'amministrazione riprende il controllo (mai completo) degli atti da formulare per interpretare e governare l'implementazione della legge. Si riducono gli spazi di informazione, confronto ed elaborazione, e il conflitto tende a banalizzarsi in semplice reazione di protesta tardiva a decisioni già prese.

Nonostante le tensioni fra partecipazione e rappresentanza verticale dentro organizzazioni di secondo e terzo livello, i problemi di rapporto fra enti con orientamenti politico-culturali divergenti, che competono fra loro per l'ottenimento di fondi e spazi di mercato, ed hanno repertori di azione molto differenziati, il terzo settore lombardo sembra aver trovato una propria strada di impegno comune nella cura del processo implementativo della legge regionale 3/2008.

L'esperienza del primo anno di confronto sull'attuazione della legge ha messo in luce una modesta capacità dell'Assessorato di individuare le linee di frattura che attraversano il variegato mondo del terzo settore, ed una assai maggiore capacità del terzo settore di non cedere alle logiche di cooptazione e di ricercare posizioni condivise fra le organizzazioni. Il repertorio di azione delle organizzazioni del terzo settore è stato segnato soprattutto dalla pressione e le organizzazioni hanno cominciato a ricorrere anche a strumenti espliciti di protesta non tanto attraverso il ricorso ai media ma attraverso la raccolta di firme su documenti sintetici indirizzati ai consiglieri regionali.

Ancora una volta, la partecipazione più vivace si è registrato non tanto su una delibera, ma su un pdl, il progetto di riforma della stessa legge 3/2008. Il pdl n. 10426/2009, *Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – collegato ordinamentale 2010*, all'articolo 7, a detta del terzo settore avrebbe comportato uno stravolgimento dell'assetto di governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, così come strutturato dalla legge regionale 3/2008. Il punto in questione era relativo all'articolo sulla «partecipazione al costo delle prestazioni». L'accusa del terzo settore era che la modifica avrebbe stralciato qualsiasi riferimento al dovere dell'ente pubblico di garantire la presa in carico globale e continuativa della persona: sarebbe venuto meno per i Comuni il ruolo di garante della presa in carico anche economica.

Le diverse reti di terzo settore si sono mobilitate su un punto assai tecnico, ma di portata generale e ricco di molteplici implicazioni.

5. IL COORDINAMENTO INCLUSIVO DEL TERZO SETTORE E L'ATTENZIONE AL DETTAGLIO DEGLI STRUMENTI DELLE POLITICHE

La chiave interpretativa per comprendere la capacità di coordinamento e di azione congiunta va dunque individuata proprio nella formula partecipativa scelta dal forum del terzo settore e condivisa con le organizzazioni aderenti alla Consulta. Una formula precisa e costruita con determinazione "a piccoli passi"⁶: i processi decisionali sono stati guidati da una logica strettamente deliberativa, finalizzata al consenso unanime. Questa scelta metodologica è stata consapevolmente perseguita per ragioni di tipo inclusivo, associativo e federativo, ai fini di favorire la condivisione di criteri guida e decisioni operative e ostacolare l'opzione di *exit* di qualche organizzazione.

Un'impostazione deliberativa nel terzo settore apre margini di incertezza e introduce una logica esplorativa (March, 1991) nel processo di coordinamento fra attori con opzioni politico-ideologiche eterogenee e interessi in parte divergenti. Ebbene, l'introduzione di una logica esplorativa ha prodotto nel caso in questione due esiti importanti.

In primo luogo si è modificato parzialmente il riferimento cognitivo centrale – l'idea guida (Béland, 2009) – della proposta politica delle reti di terzo settore. Precisamente, è stata rielaborata e precisata l'idea di centralità della persona, così importante sia per le organizzazioni cattoliche e, più in generale, per le organizzazioni di assistenza sociale strutturate su un'idea di relazione duale operatore-utente e di sostegno alla capacità di tutti, anche dei più fragili. Nella tradizione del *welfare* assistenziale questa centralità della persona è stata progressivamente ridefinita in termini di rilevanza dei processi di presa in carico delle persone. Su questa ridefinizione i saperi esperti degli operatori e le proposte tecniche delle associazioni (per esempio delle associazioni di familiari di persone con disabilità) e delle comunità di accoglienza avevano sviluppato nell'arco degli anni analisi e progettualità, senza tuttavia che questo diventasse un principio di riferimento centrale della proposta del terzo settore nel suo insieme.

Nel processo di critica al pdl sul "governo delle reti" e di cura del processo di implementazione della legge regionale 3/2008 è emersa una specificazione in chiave istituzionale-organizzativa: l'importanza di un «*soggetto garante della presa in carico nei confronti della persona in modo globale e continuativo*» e la condivisione (per nulla scontata) dell'idea che questo soggetto sia il Comune. Così specificata, quest'idea guida riconosce e introduce un principio di titolarità pubblica.

Una seconda innovazione importante è emersa sul piano del repertorio di azione condiviso dalle diverse reti lombarde di terzo settore. Tradizionalmente ciascuna organizzazione multilivello attingeva ad un proprio re-

⁶ Sappiamo che la costruzione incrementale, a piccoli passi è tipica dei gruppi consapevoli dei propri interessi, e degli interessi altrui in campo, cf Lindblom (1958, p. 303).

pertorio di forme di azione privilegiate: la pressione e l'influenza in termini di lobby, la costruzione di luoghi stabili di socialità, il collateralismo, la fornitura di servizi e beni pubblici, la corruzione, il ricorso ad eventi, lo scambio clientelare, la campagna, l'azione diretta, la protesta, la testimonianza. Pur stimando e riconoscendo in parte la legittimità di altre forme di presenza e intervento pubblico, è molto difficile che un'organizzazione solita a precise forme di azione pubblica ne adotti di nuove o diverse. In questo le organizzazioni sono tendenzialmente rigide e poco adattive.

Proprio la comune mobilitazione ha fatto da terreno fertile per la condivisione e l'innovazione dei repertori di azione. Le organizzazioni maggiormente dedite alla testimonianza silenziosa, alla risposta concreta e auto sostenuta, anche di carattere mutualistico, hanno compreso le ragioni delle organizzazioni più inclini all'azione politica nella forma della pressione e della negoziazione finalizzata ad influenzare la regolazione generale. Hanno inoltre condiviso le interpretazioni di base delle modalità tattiche strumentali a garantirne l'efficacia.

Al contempo, dalla mobilitazione è emersa un'inedita attenzione selettiva verso lo strumento della campagna.

Quel che è accaduto nella mobilitazione che abbiamo descritto è frutto dell'istituzione di un luogo di riflessione deliberativa. L'arena di confronto fra le organizzazioni, proprio per il suo carattere esplorativo, ha permesso un ritorno riflessivo e critico sul repertorio di azione in uso nelle organizzazioni. Esse hanno avuto così la possibilità di apprendere, e mettere in discussione la loro attenzione esclusiva sui decisori o sugli alti funzionari assessorili. Hanno progressivamente guardato a comunità epistemiche differenziate e sempre più all'opinione pubblica. Così, via via, le reti di terzo settore – insieme, ma anche singolarmente – a fianco di processi di influenza sui decisori, hanno promosso campagne finalizzate a modificare preferenze e valori di segmenti qualificati dell'opinione pubblica: sia piccole frazioni come l'Ordine degli assistenti sociali, sia segmenti più ampi come quelli rappresentati dai sindacati dei pensionati, sia fasce più generaliste, come nel caso della campagna sui criteri di corresponsione dei singoli alla spesa.

Il rischio di *impasse* e di smobilitazione, la disattenzione dei consiglieri regionali di maggioranza e opposizione verso questi temi, la credenza che i rapporti di forza potessero rimanere immutabili – in altri termini il senso di impotenza – avrebbero potuto assai facilmente far ripiegare sui repertori più semplici e usuali basati sullo scambio legittimo (collateralismo, clientelismo) o meno (corruzione), o sul ripiego semi-privatistico, in base a una logica della coerenza che rifugge la presa di parola pubblica, perseguendo "il fare più che il dire", auspicato spesso dalle organizzazioni di volontariato nei territori, anche nel corso degli incontri di confronto e di verifica delle strategie adottate.

La presenza di un'arena deliberativa ha permesso, al contrario, di ripensare agli interlocutori della propria azione, e alle modalità della stessa. In una situazione di risorse scarse, invece di ridurre il paniere di *target* della

propria azione, e concentrarsi su quelli più importanti, la scelta è stata semmai opposta: investire, nonostante le fatiche e gli alti costi della mobilitazione; ampliare il numero di interlocutori; estendere le *policy community* di riferimento; semplificare gli argomenti e bilanciarli (Schmitt-Beck, Farrell, 2002), in modo da rivolgersi direttamente all'opinione pubblica per modificarne valori e preferenze. Con l'esito di accreditare temi e questioni, ricavandone maggiore forza nel processo di influenza, mai abbandonato.

6. **ATOUT DEL TERZO SETTORE: ARENE DELIBERATIVE E AUTORITÀ RIFLESSIVA**

Stante (a) la salienza delle fratture dentro il terzo settore, abbiamo osservato (b) una prevalenza di cooperazione, giacché le interazioni hanno alimentato (c) una certa riflessività. La varietà di posizioni e di interessi internamente rappresentati ha permesso una riflessività virtuosa che ha sostenuto l'apprendimento e la revisione critica (1) delle idee guida di valutazione delle politiche sociali e (2) delle modalità di azione principali da ottenere.

La natura riflessiva dell'autorità del terzo settore è stata infrastrutturata e permessa dalla creazione di un'arena di coordinamento fra attori assai diversi fra loro, parzialmente estranei e spesso in conflitto. Questa arena è stata un luogo in cui si è tentato innanzitutto di comprendere i problemi sociali e i problemi di governo delle politiche sociali (cosa viene governato? Cosa non viene governato e viene lasciato al solo scambio sociale/politico?)⁷. Con un'attenzione selettiva ai problemi da analizzare e comprendere, quindi, più che su pacchetti di soluzioni ereditate o acquisite dall'esterno.

Bibliografia

- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (in via di pubblicazione), *Local welfare systems: a challenge for social cohesion*, in «Urban Studies»
- BÉLAND D. (2009), *Ideas, institutions, and policy change*, in «Journal of European Public Policy», n. 5, pp. 701-718
- BEVERIDGE W., (2010, ed. or. 1943), *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*. Contributi e commenti di Ascoli U., Benassi D., Mingione E., Milano, FrancoAngeli
- BIFULCO L. (2005), *Geometrie dell'integrazione: le governance di Campania, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 181-201
- BIFULCO L. – VITALE T. (2006), *Contracting for welfare services in Italy*, in «Journal of Social Policy», n. 3, pp. 495-513

⁷ Sulla pertinenza politica di questi quesiti, cfr. Borraz, Le Galès (2010).

- BIORCIO R. – VITALE T. (2010), *Associazionismo e partecipazione*, in A. Magnier e G. Vicarelli (a cura di), *Lo stato dell'Italia 2010*, Milano, FrancoAngeli
- BOLTANSKI L. – THÉVENOT L. (1999; trad. it. 2009), *Verso una sociologia della capacità critica*, in M. Santoro e R. Sassatelli (a cura di), *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Bologna, il Mulino
- BONETTI P. (2011), *Profili costituzionali dell'accesso ai diritti sociali nella legge regionale lombarda 3/2008*, in G. Carabelli G. e C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare*, Milano, FrancoAngeli
- BORRAZ O. - LE GALÈS P. (2010), *Urban governance in Europe: The government of what?*, in «Pole Sud», n. 32, pp. 137-51.
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi
- CASTEL R., HAROCHE C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di) (2007), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino
- COUSIN B. – VITALE T. (2007), *De Porto Rotondo à Wolfeboro. Vertus et faux-semblants de la comparaison Sarkozy-Berlusconi*, in «Mouvements - Sociétés, Politique, Culture», n. 52, pp. 105-113
- DAMONTE A. (2003), *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 131–162
- DELLA PORTA D. (2008), *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in «Partecipazione e conflitto», n. 0, pp. 15-42
- DIANI M. (2009), *The structural bases of protest events*, in «Acta Sociologica», n. 1, pp. 63-83
- DUPUY C. – HALPERN C. (2011), *Innovazione degli strumenti e risoluzione dei conflitti aeroportuali a Parigi e Berlino*, in N. Podestà e T. Vitale (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Bruno Mondadori
- FACCHINI C., MINGIONE E. (2011), *Il cambiamento della morfologia sociale come matrice di nuovi rischi. Il caso Lombardia*, in G. Carabelli, C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli
- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
- GHEZZI S., MINGIONE T. (2007), *Embeddedness, path dependency and social institutions: an economic sociology approach to interpret convergence and differences in European societies*, in *Current sociology*, vol. 55, n. 1, pp. 11-23
- GORI C. (2005), *La riforma lombarda: un bilancio*, in C. Gori (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci

- KATZ S. R. – MAIR P. (1995), *Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-28
- KAZEPOV Y. (2009), *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in KAZEPOV Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 11-38
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2009), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori
- LINDBLOM C. (1958), *Policy analysis*, in «American Economic Review», n. 3, pp. 298-312
- MAHONEY J. – THELEN K. (2010), *A theory of gradual institutional change*, in J. MAHONEY E K. THELEN (a cura di), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, New York, Cambridge University Press, pp. 1-37
- MARCH J.G. (1991), *Exploration and exploitation in organizational learning*, in «Organization Science», n. 1, pp. 71-87
- MARCH J.G. – OLSEN J.P. (1995; trad. it. 1995), *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino
- MIGLIAVACCA M. (2002), *I lavori atipici e la precarietà lavorativa. La famiglia come chiave di lettura*, in Zucchetti E. (a cura di), *Milano 2002. Rapporto sulla città*, Milano, FrancoAngeli, pp. 23-48
- MIGLIAVACCA M. (2005), *Lavoro atipico tra famiglia e vulnerabilità sociale. Alcune riflessioni per esplorare nuovi approcci empirici*, in Rizza R., Bertolini S. (a cura di), *Atipici?*, Milano, FrancoAngeli, pp. 105-21
- MUSELLA F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino
- RANCI C. (2002), «Fenomenologia della vulnerabilità sociale», in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, pp. 521-551
- POLIZZI E., Tajani C., Vitale T. (2011), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci
- RANCI C. (2006), *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-35
- RUGGERI A. (2005), «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, Giappichelli
- SCHMITT-BECK R. – FARRELL D.M. (2002), *Do political campaigns matter? Yes, but it depends*, in D.-M. Farrell e R. Schmitt-Beck (a cura di), *Do political campaigns matter?*, Routledge, London, pp. 133-61
- VITALE T. (2011), *La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia. Arene deliberative e processi di coordinamento*, in G. Carabelli e C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli