



HAL
open science

La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento. Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive, Edizioni FrancoAngeli, pp.139-158, 2010, 9788856834055. hal-01041576

HAL Id: hal-01041576

<https://sciencespo.hal.science/hal-01041576>

Submitted on 16 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.

5. La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia: arene deliberative e processi di coordinamento

di Tommaso Vitale

La partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni senza scopo di lucro (associazioni e cooperative) viene da più parti invocata come un obiettivo importante per incrementare la qualità della democrazia, nonché l'efficacia, l'appropriatezza e l'efficienza delle politiche pubbliche. La partecipazione, tuttavia, non è mai un aspetto spontaneo, o determinato solo da aspetti tecnici e procedurali. Il capitolo discute le dinamiche partecipative più rilevanti in Lombardia nel campo delle politiche sociali. Per farlo si appoggia ai concetti classici della scienza politica e della sociologia politica delle politiche pubbliche, con un'attenzione particolare alle relazioni fra gli attori e ai momenti conflittuali che producono apprendimento e cambiamento nei partner in interazione. In un primo paragrafo sarà inquadrata la struttura di poteri nella Regione Lombardia e le modalità di costruzione del consenso delle Giunte Formigoni. Saranno, poi, analizzati i principali caratteri della partecipazione della società civile a livello regionale, osservando lo sviluppo di capacità critiche e politiche del terzo settore nel corso del processo di *law-making* della l.reg. 3/2008. Un terzo paragrafo sarà dedicato a discutere le innovazioni emerse nei processi di mobilitazione della società civile nell'implementazione della legge. Infine, verranno discussi i principali fattori che ostano ad una piena partecipazione delle organizzazioni sociali nei territori del *welfare* locale lombardo.

5.1. Società civile e costruzione del consenso in un governo monocratico

La letteratura sulle politiche sociali tende ad accentuare l'importanza del trasferimento di poteri e competenze dallo Stato alle Regioni avvenuto con

la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001: certamente una trasformazione significativa nella ripartizione dei poteri fra centro e periferia nello Stato italiano. La sua rilevanza, però, non deve far dimenticare il cambiamento nella struttura dei poteri interni alle Regioni, frutto della riforma degli Enti locali del 1990.

Con la legge 142 del 1990 la bilancia dei poteri fra legislativo ed esecutivo si è squilibrata in maniera netta a favore del secondo, tanto che gli osservatori più attenti parlano delle Regioni come di governi monocratici [Musella, 2009]. Il concetto di governo monocratico indica una configurazione di potere in cui il Presidente, o il Primo ministro, «promuove una politica pubblica, decide il contenuto di una politica pubblica ed è responsabile del successo o del fallimento della politica pubblica» [Elgie, 1998: 231]. La riforma ha avviato nelle Regioni italiane «un chiaro processo di presidenzializzazione, una sostanziale trasformazione delle regole di governo che spinge verso la concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo e verso il rafforzamento del suo vertice monocratico» [Musella, 2009: 87]. L'introduzione del meccanismo dell'elezione diretta del Presidente della Regione, i suoi 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, tutto ciò produce una forma di governo incentrata sulla figura del leader [*ibid.*: 215].

Con esecutivi molto rinforzati, e nuove competenze e risorse, le Regioni hanno manifestato un dinamismo sul piano degli obiettivi e degli strumenti assai più marcato che nella regolazione nazionale e ministeriale in ogni settore di politica regionale, sulla base di un'intenzionalità politica esplicita degli esecutivi e, nella grande maggioranza dei casi, su indicazione e impegno diretto dei governatori [Fargion, *et al.*, 2006]. Se nell'ultimo decennio le politiche sociali e sociosanitarie hanno visto un forte protagonismo delle Giunte regionali in tutta Italia, ciò è avvenuto non solo per far fronte al cambiamento della struttura demografica della popolazione, all'individualizzazione dei corsi di vita, alla de-standardizzazione dei bisogni e alle nuove condizioni di rischio e vulnerabilità a fronte della fine dell'espansione della spesa pubblica, ma anche «per far fronte alla crisi di legittimità delle politiche sociali» [Kazepov, 2009: 12], che ha investito con forza tutti i Paesi europei negli ultimi trent'anni, con picchi di intensità rilevanti anche negli ultimi anni [Bruch, *et al.*, 2010].

Nel quadro delineato non desta sorpresa che anche la politica della Regione Lombardia in ambito sociale e sociosanitario abbia registrato un pro-

tagonismo molto forte della Giunta regionale e del governatore in prima persona. La formula «sussidiarietà e mercato» [Bifulco, in questo volume], 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.

Quest'ultimo elemento non deve essere sottovalutato. Le scelte compiute non sembrano essere state motivate prioritariamente a fini distributivi e clientelistici per ricompensare i gruppi d'interesse più vicini alla maggioranza di governo, anche se questa dimensione emerge – con gradi differenti – in ogni governo monocratico [Briquet, 2009]. Tuttavia, la spinta maggiore al cambiamento istituzionale del comparto sociale è stata relativa ad esigenze di *estensione e mantenimento del consenso*.

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 [Easton, 1965], ma anche un certo consenso focalizzato su singole politiche, soprattutto nelle materie sociali più che in altri ambiti regolativi (politiche ambientali, politiche dell'istruzione professionale e politiche attive del lavoro).

Il governatore 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 partiti di massa avevano perso la capacità di utilizzare nella lotta politica, come reti di sostegno, terreno di reclutamento e canali di influenza e comunicazione politica, i «molteplici gruppi e associazioni, che in alcuni casi preesistevano nella società civile, in altri erano stati promossi direttamente dai partiti stessi» [Biorcio, 2003: 73]. I partiti, perlomeno a livello locale, hanno perduto il ruolo di *gatekeeper* che tradizionalmente avevano rivestito, creando dei canali diretti di interlocuzione fra la Giunta regionale e la società civile organizzata.

In questo quadro, la politica delle giunte Formigoni è stata marcata, però, da una *contraddizione*. Da un lato, le giunte hanno spinto verso l'introduzione di criteri di mercato per potenziare le libertà di scelta individuale, con l'obiettivo di favorire il protagonismo dei corpi intermedi nella produzione di risorse sociali, dall'altro, coerentemente a un programma di forte accentramento politico, ricercando un rapporto uno-a-molti fra leader e cittadinanza. Detto altrimenti, il governo lombardo non ha visto con favore i processi di intermediazione sociale.

È in questo quadro politico-istituzionale che la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore è divenuta un *campo di tensioni*. Essa è stata allo stesso tempo promossa e ostacolata: ricercata e temuta nei processi di costruzione del consenso. Perciò, la dinamica della partecipazione del terzo settore non può essere facilmente sintetizzata, e va colta dall'interno, in termini dinamici e relazionali. È quanto ci proponiamo di fare nei prossimi tre paragrafi, dando conto sia del livello regionale che di quello zonale.

5.2. Terzo settore e competenze critiche

La natura monocratica del governo regionale e le modalità precipue di costruzione del consenso delle giunte Formigoni hanno avuto conseguenze molto importanti sulla partecipazione del terzo settore.

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.reg. 1/1986, bensì procedendo attraverso 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 e Thelen, 2010] e sulla selezione di quelle precedenti, minimizzando il potere di veto presente nel Consiglio regionale.

In un governo monocratico, ovviamente, ciò non è avvenuto attraverso leggi o regolamenti consiliari ma tramite delibere, determine o circolari amministrative¹. Ogni decisione è stata presa in sede amministrativa con forte delega alla Giunta e assenza di dibattito e di conflitto in Consiglio. 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, perciò, progressivamente atrofizzato le capacità politiche del livello regionale delle reti di terzo settore [March e Olsen, 1995].

Sempre in ritardo, sempre di fronte al fatto compiuto, le capacità di critica, di protesta ma anche di co-programmazione del terzo settore si sono

¹ 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.

assai atrofizzate [Gori, 2005: 318]. Ciò non significa che non vi siano state proteste o pressioni, ma che queste erano abbastanza deboli, poco coordinate, e senza arene istituzionali in cui potersi esprimere, in una complessiva disattenzione dei media, dovuta sia al loro stretto controllo politico sia al gergo esperto delle parti in conflitto, difficilmente notiziabile e scarsamente inclusivo.

A un certo punto, però, la situazione si è modificata per ragioni esogene e relazionali, a partire da uno spostamento nella bilancia dei poteri esterni alla Regione [cfr. Mahoney e 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 attraverso piccoli scostamenti, senza mai metterli a regime attraverso una riforma compiuta, e ha deciso di rinforzarle con una legge complessiva di riforma dei servizi sociali e socio-sanitari.

In effetti, la decisione di formulare una legge di riordino del comparto sociale iniziò a circolare informalmente nel 2006. Nel corso di una riunione del Tavolo regionale del terzo settore, organo consultivo convocato dall'assessorato «Famiglia e solidarietà sociale», il Direttore generale chiese ai membri del Tavolo di designare tre esperti che a nome del terzo settore seguissero i lavori di formulazione del progetto di legge (pdl), fornendo indicazioni e suggerimenti ai funzionari dell'assessorato².

La proposta venne immediatamente valutata da tutti i partecipanti al Tavolo come una sfida più che come un'opportunità: le organizzazioni di terzo settore erano tradizionalmente distanti fra loro, senza forme di coordinamento consolidate, e con opzioni politico-culturali assai differenti. Tre le principali reti: la Compagnia delle opere non profit, espressione del movimento Comunione e Liberazione; la Consulta Regionale delle Opere socio-assistenziali – Lombardia, organismo promosso dalla Conferenza episcopale lombarda che coinvolge le principali organizzazioni cattoliche (associazioni, cooperative, fondazioni ex-Ipab); il Forum del terzo settore – Lombardia, che raccoglie sia organizzazioni laiche che di matrice cattolica. Molte organizzazioni, poi, in particolare le associazioni di familiari e le reti di coordinamento delle fondazioni ex-Ipab di matrici laica e socialista, non avevano alcuna assiduità di partecipazione e confronto nelle tre reti suddette.

La scelta dell'assessorato di proporre al Tavolo di nominare tre esperti era tipica della retorica anti-burocratica del governo lombardo, e finalizza-

² L'autore è stato uno dei tre membri designati, coinvolto, pur non avendo appartenenze associative, per un'*expertise* in materia di programmazione sociale e di partecipazione sociale. I dati qui riportati sono tratti, perciò, da osservazioni partecipanti.

ta a snellire i tempi di interlocuzione con le tante organizzazioni di terzo settore. Inoltre, teneva conto della compartimentazione del terzo settore in tre reti separate. Le tre reti, tuttavia, non erano così indipendenti. In particolare, sebbene non vi fossero particolari scambi fra la Compagnia delle opere e le altre due reti, queste ultime avevano diverse organizzazioni in comune, tipicamente quelle del cattolicesimo sociale (Acli, FederSolidarietà, Cnca). Sono state proprio queste federazioni che hanno svolto un ruolo di *broker* [Tarrow e Tilly 2008: 39], favorendo la scelta di giungere a una rosa di nomi pluralista ma condivisa da tutte le organizzazioni, e non a nomine separate per quote (ciascuna rete designando un proprio referente). Questa scelta, a suo modo inedita nella storia recente della società civile lombarda, permise alle organizzazioni di ridefinire il ruolo dei tre «esperti», non in quanto «rappresentanti» di tutto il terzo settore, ma come tecnici legittimati da *tutte* le principali organizzazioni e vincolati, perciò, a lavorare insieme su posizioni unitarie e a mantenere un coordinamento continuo con l'insieme delle organizzazioni per discutere con queste i contenuti e le proposte di modifica sullo stato di avanzamento del pdl.

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 consolidato (a) un'alta intensità di incontri, (b) una continua produzione di documenti tecnicamente affinati dai tre esperti, ma scritti nei contenuti e condivisi dall'insieme delle organizzazioni, e (c) una progressiva capacità di fare pressione.

Il coinvolgimento del terzo settore nella disamina dei lavori preparatori del 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. 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 criteri di governo di sistema dell'insieme delle politiche sociali e sociosanitarie 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, allorquando le or-

ganizzazioni 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 alla 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 (regolamentazione, programmazione, 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 di pareri). In seguito, il lavoro è proseguito nel continuo confronto con le legislazioni di altre Regioni, per tentare di cogliere spunti e innovazioni possibili, e con la disamina dei punti di forza e di debolezza del sistema regolativo allora in vigore (statuito con la l.reg. 1/1986 ma, come abbiamo visto nel secondo paragrafo, poi profondamente modificato da continui microscostamenti per decreto).

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 interessante riportare i punti che sono stati discussi pubblicamente durante le audizioni della Terza commissione consiliare, 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 conflittuali e l'*expertise* accumulata nel confronto con i dirigenti amministrativi. Hanno usato conflitto e proposta per minacciare la maggioranza sul piano del consenso, trovando 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 politico-istituzionale che abbiamo sintetizzato a premessa di questo capitolo, in cui «nuove forme di personalismo emergono nelle assemblee regionali proprio mentre queste sperimentano un forte ridimensionamento delle proprie competenze» [Musella, 2009: 88], con continui tentativi di parte dei consiglieri regionali di ridefinire il proprio ruolo³. Va inoltre ricordata la debolezza, la scarsa attenzione e il modesto investimento su materie sociali da parte dell'opposizione in Lombardia, che ha fatto sì

³ Non a caso, la vicenda della l.reg. 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 maggio 2008 - IV supplemento straordinario), in cui forte è stato il conflitto fra la Giunta e il Consiglio sulla possibilità di reintrodurre il meccanismo della fiducia consiliare. Simili dinamiche di conflitto hanno caratterizzato la maggior parte delle Regioni italiane [Chiaromonte e Tarli Barbieri, 2007].

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

Gli elementi di critica del pdl giunto in sede di discussione consiliare erano diversi ed eterogenei, ma possono essere sintetizzati sulla base di tre ordini di questioni. Innanzitutto, il testo era criticato nella sua impostazione di fondo, perché costruito a partire dal sistema di offerta dei servizi e non con riferimento ai bisogni a cui questi devono rispondere e agli obiettivi che devono raggiungere (come invece nella l.reg. 1/1986). La critica era di tipo conservativo, cercando di mostrare la presunta attualità di alcuni principi di fondo del «vecchio» sistema regolativo. A partire da questa posizione, la critica insisteva sull'assenza di diritti esigibili dai cittadini, sulla mancanza di indicazioni organizzative vincolanti sulle modalità di garantire la presa in carico globale delle persone e delle famiglie e di assicurare la protezione giuridica delle persone fragili.

Il secondo punto era relativo alla concezione che riduceva i servizi a prestazioni quantificabili e monetizzabili, sottovalutando completamente la componente di politica sociale che risiede nella promozione di socialità, nel sostegno alle risposte informali, nella promozione di coesione sociale e attivismo diffuso per la promozione del benessere, anche nella funzione di tutela e, nel loro linguaggio, di «rappresentanza» dei diritti delle persone ed espressione delle comunità. In questo senso la critica era relativa alla concezione della sussidiarietà orizzontale, sfidando la Giunta regionale sul suo terreno retorico. La sfida sui codici è avvenuta ri-significando i termini dominanti, per mostrare le contraddizioni interne al pdl.

Il terzo punto atteneva alla *governance* multilivello del sistema. Veniva rimproverato di non curare (se non addirittura di «scardinare») il sistema sociosanitario integrato e di non indicare alcuna modalità per promuovere e garantire i processi di integrazione con altri settori di politica pubblica per promuovere socialità e coesione sociale. Soprattutto, veniva contestato duramente l'affidare alla Giunta regionale competenze proprie sia del Consiglio regionale che dei Comuni, senza definire modalità di coinvolgimento degli Enti locali e del terzo settore nella definizione delle politiche sociali e nella programmazione dei servizi. Il punto è assai interessante perché non rimandava ad alcuna rivendicazione del terzo settore *pro domo sua*, ma sfidava la maggioranza sul terreno della sussidiarietà verticale, creando un *frame* che ha agevolato l'alleanza (parziale) con gli Enti locali, ma anche con i consiglieri regionali, esasperati dalla perdita di competenze e, comunque, interessati a una certa visibilità, dato il permanere di un sistema di voto di preferenza per le elezioni in Consiglio regionale.

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, come dice il suo stesso titolo, a partire dal governo della rete [Bonetti, in questo volume], 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. A favore di questo relativo successo hanno giocato la «comunanza strutturale» che si è venuta a creare fra i dirigenti del terzo settore e il loro radicamento organizzativo in un contesto politico e discorsivo che permetteva di argomentare i motivi della protesta [cfr. Rucht, 2007: 718].

Dopo anni in cui una modalità di cambiamento continuo aveva depotenziato le capacità di critica, reazione e proposta pubblica, le organizzazioni si sono ritrovate, così, con un patrimonio di *empowerment* politico per certi versi inedito. Vediamone i contenuti in maniera più analitica.

In primo luogo, il percorso di coordinamento fra realtà non profit assai 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, invece, 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 [Boltanski e Thévenot, 1999]. Organizzazioni che avevano pressoché perso la capacità di fare pressione e protestare in piena 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, la ricostruzione della geografia politica dei dirigenti assessorili, la disamina delle poste in gioco nascoste nei codici amministrativi, il confronto con organizzazioni con cui si condivideva il percorso senza premesse di fiducia reciproca, hanno incrementato il coinvolgimento partecipativo, favorendo l'impegno assiduo delle organizzazioni. Trattandosi sempre di organizzazioni di secondo (federazioni di organizzazioni di base) o di terzo livello (federazioni regionali di federazioni provinciali), ciò non era scontato, e ha portato anche ad un inedito percorso di circolazione di infor-

mazioni 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. 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 anche forme di composizione e nuovi compromessi, più espliciti, più discussi.

5.3. L'implementazione della legge fra partecipazione e conflitto

Possiamo ora finalmente affrontare il tema della partecipazione del terzo settore nel nuovo quadro definito dalla l.reg. 3/2008.

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 o nei Ministeri, le audizioni in commissione, il dibattito in aula). 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'attuazione 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.

Ciò non implica, tuttavia, che nella fase di attuazione della legge si chiuda completamente ogni margine di azione e negoziazione. Sappiamo che l'implementazione di una politica, e più in generale l'azione amministrativa, non sono affatto lineari né tantomeno prevedibili [Lascoumes e Le Galès, 2007]. L'azione pubblica è sempre incerta, non sembra presentare particolari regolarità e, comunque, è assai ambigua nei suoi esiti e conseguenze. Gli *outcome* in termini di *politics* e di *policy* ottenuti nella fase precedente di formulazione e approvazione della legge hanno spinto, tuttavia, il terzo settore, nella sua eterogeneità, a tentare di giocare al meglio le sue carte e non affidarsi solo alle incertezze dell'azione amministrativa. Per altro, e non a caso, la legge prevede l'obbligo della consultazione preventiva del terzo settore su tutti gli atti di implementazione della legge (art. 11, c. 1, lett. m).

Il terzo settore ha chiesto fin dall'inizio di aprile 2008 che venisse confermato il metodo utilizzato in precedenza, ovvero la designazione di tre esperti, gli stessi precedentemente coinvolti, al fine di «favorire la produttività del rapporto fra autonomie sociali e Regione Lombardia». Tuttavia, il coinvolgimento dei tre esperti designati è avvenuto questa volta in maniera più estemporanea, ed essenzialmente per la formulazione della sola delibera 7797/2008, sulla partecipazione del terzo settore ai Tavoli della programmazione regionale e di ambito territoriale.

La delibera è stata sostanzialmente scritta sulla base di una collaborazione fra funzionari dell'assessorato e terzo settore ben più profonda che in precedenza, aprendo delle possibilità in termini di realizzazione di arene deliberative e consultive in cui discutere i temi e gli obiettivi delle politiche sociali. La delibera, infatti, obbliga sia la Regione che i Comuni aggregati ad affrontare problemi di qualità procedurale (a) della partecipazione del terzo settore nei Tavoli di discussione delle politiche sociali (non solo della programmazione di zona) e (b) dell'informazione che vi circola (precisamente: chi decide l'agenda, quali tempi e ritmi delle convocazioni, l'orario degli incontri, quanto tempo prima degli appuntamenti vengono fatti circolare i materiali istruttori, come vengono rendicontate le discussioni). In altri termini, la delibera ha creato le premesse per il rinforzo di luoghi di interlocuzione congiunta tra Governo (a livello regionale, ma anche comunale) e le organizzazioni di terzo settore per realizzare luoghi di confronto, co-progettazione, elaborazione condivisa e coordinamento. Sulla base di questa delibera sono state anche normate le modalità di coinvolgimento del sindacato (delibera 7798/2008), nonché le modalità di partecipazione del terzo settore alle attività di programmazione delle Asl.

La collaborazione intensa sperimentata per la scrittura di queste prime delibere si è però interrotta nel momento in cui si è trattato di iniziare a pensare ai provvedimenti attuativi relativi alle tariffe e ai criteri di accreditamento. I lavori preparatori con gli esperti designati dal Tavolo del terzo settore non sono più stati convocati e, spesso, le informazioni trasmesse dall'assessorato alle organizzazioni di terzo settore non hanno rispettato i tempi statuiti dalla suddetta delibera per permettere di fornire un parere condiviso e consapevole.

Il coinvolgimento e la cura dell'implementazione sono tutt'altro che scontati. Più ragioni, di ordine diverso, rendono difficile la partecipazione e la presa di decisioni condivise fra le reti di terzo settore: 1) l'impegno partecipativo in organizzazioni di secondo e terzo livello entra sempre in tensione con questioni di rappresentanza verticale; 2) le diverse organizzazioni hanno orientamenti politico-culturali differenti, competono fra loro per l'ottenimento di fondi e spazi di mercato, ed hanno repertori di azione molto differenziati; 3) i media difficilmente tendono ad amplificare i temi delle organizzazioni di terzo settore nel confronto con l'assessorato; 4) pesa lo iato fra il linguaggio dell'esperienza, che proviene dalle attività solidali e promozionali realizzate nei territori, e il linguaggio amministrativo, fatto di standard e regolazioni vincolanti.

A fronte di questi ostacoli, il terzo settore lombardo sembra aver trovato una propria strada di impegno comune nella cura del processo implementativo della l.reg. 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. Se il repertorio di azione delle organizzazioni del terzo settore è stato segnato soprattutto dalla pressione, le organizzazioni hanno cominciato a ricorrere anche a strumenti espliciti di protesta, non tanto attraverso il ricorso ai media, quanto grazie alla raccolta di firme su documenti sintetici indirizzati ai consiglieri regionali. In questo processo, il Forum lombardo del terzo settore ha svolto un ruolo federatore e di mediazione fra le diversità culturali e politiche delle diverse organizzazioni.

Ancora una volta, il conflitto più acceso si è registrato non 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». Il punto in questione era l'art. 7, 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 economica⁴.

Le diverse reti di terzo settore si sono mobilitate su un punto assai tecnico, ma di portata generale e ricco di implicazioni. L'allarme è stato lanciato dalle organizzazioni di terzo livello, in particolare da quelle delle persone con disabilità e dei loro familiari. Il coordinamento con le altre organizzazioni, compresi gli enti gestori, è avvenuto con rapidità, e non ha trascurato i momenti di confronto. Le organizzazioni hanno cercato un codice espressivo capace di tradurre la questione in maniera semplice, per garantirsi l'appoggio della propria base. L'esperienza degli anni precedenti di costruzione di alleanze con il sindacato è risultata efficace e ben roduta, mentre il rapporto con l'Anci è stato più difficoltoso. Le pressioni sono state rivolte immediatamente e in piena pubblicità sia agli alti dirigenti dell'assessorato, sia alla Giunta e ai consiglieri regionali, i quali erano completamente all'oscuro delle possibili implicazioni del pdl. La base strutturale della rete [Diani, 2009] ha tenuto e ha permesso una mobilitazione efficace e di successo che ha portato ad un'alleanza che ha esercitato un vero e proprio potere di veto giungendo allo stralcio dell'articolo in questione. La mobilitazione congiunta sia delle associazioni che degli enti gestori (fondazioni ex-Ipab), e l'alleanza tattica costruita con i sindacati, non solo si sono rivelate efficaci, ma anche di basso costo organizzativo⁵.

La chiave interpretativa per comprendere la *capacità* di coordinamento e di azione congiunta va individuata quindi nella formula partecipativa scelta, una formula precisa e costruita con determinazione «a piccoli pas-

⁴ A detta del terzo settore, l'unità di offerta avrebbe stabilito un rapporto diretto con il cittadino/cliente/utente nella corresponsione alla spesa e i Comuni avrebbero esercitato solo un ruolo assistenziale come unità di offerta nel sussidiare eventualmente e discrezionalmente le situazioni di bisogno. Si sarebbero moltiplicate situazioni di confusione, arbitrarietà ed eterogeneità nelle modalità di trattamento a scapito dei cittadini. Sarebbero inoltre stati eliminati i riferimenti vincolanti per i Comuni a criteri di proporzionalità sulla base del reddito e del patrimonio del cittadino/utente/cliente nelle richieste di compartecipazione alla spesa. Oltre a tutto ciò, le organizzazioni del terzo settore rimproveravano alla Regione di non voler cogliere l'occasione di questo pdl per risolvere l'equivoco del coinvolgimento dei «soggetti civilmente obbligati» che numerosi ricorsi già sentenziati avevano invece precisato.

⁵ Un altro tema di confronto acceso è stato quello dell'accreditamento su cui sono state realizzate giornate di lavoro con metodologie attive e partecipative, finalizzate a produrre idee e materiali per la redazione di documenti critici.

si»⁶: i processi decisionali sono stati guidati da una logica strettamente deliberativa [Pellizzoni, 2007], intesa qui come modalità di confronto e riflessione dialettica finalizzata alla modifica di rappresentazioni e preferenze pregresse e alla costruzione di 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.

Al di là delle ragioni alla base della scelta metodologica, di stile e approccio alla decisione, lo studio di questo caso di coordinamento deliberativo mostra un elemento poco esplorato dalla letteratura: procedere verso decisioni condivise da tutti e non da una maggioranza qualificata «scompagina il campo» in presenza di attori della società civile tutt'altro che ingenui, avvezzi alla politica e con posizioni pregresse ben strutturate. I processi da noi osservati indicano come un'impostazione deliberativa nel terzo settore apra margini di incertezza e introduca 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 che, più in generale, per le organizzazioni di assistenza sociale strutturate su un'idea di relazione duale operatore-utente e di sostegno alle 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, una ridefinizione con cui i saperi esperti degli operatori e delle associazioni (per esempio delle associazioni di familiari di persone con disabilità) e delle comunità di accoglienza avevano sviluppato negli anni analisi e progettualità, senza tuttavia che questa 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 l.reg. 3/2008, ne 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

⁶ Sappiamo che la costruzione incrementale, a piccoli passi, è tipica dei gruppi consapevoli dei propri interessi, e degli interessi altrui in campo [cfr. Lindblom, 1958: 303].

questo soggetto sia il Comune. Così specificata, quest'idea guida riconosce e introduce un principio di titolarità pubblica e si presenta come una vera ibridazione di culture politiche di matrice differente, che sappiamo emergere soprattutto grazie a *mobilizzazioni* comuni [Tosi e Vitale, 2009].

La titolarità dei Comuni nella presa in carico globale e continuativa, anche economica, della persona è diventata così il principio cardine intorno a cui il terzo settore ha articolato le sue proposte: a) per procedere nel completamento dell'implementazione della l.reg. 3/2008; b) per entrare nel merito del rapporto fra l'accreditamento e la programmazione di ambito, definendo i criteri sulla base di cui organizzare una rete di risposte «più efficace, diffusa, affidabile e sostenibile economicamente»; c) per richiedere che la delibera sull'accreditamento contenesse dei vincoli all'azione delle autonomie locali sui criteri di qualità; d) per giustificare le critiche di «minimalismo tecnocratico e deresponsabilizzante» al pdl n. 10426/2009; e) più in generale, per stabilire dei rapporti legittimi fra la condizione del *welfare* locale precedente alla legge e i cambiamenti valutati come possibili; f) per avere delle coordinate con le quali orientarsi nei dibattiti sulla sostenibilità (organizzativa ed economica) di una politica⁷.

Una seconda innovazione importante è emersa sul piano dei repertori di azione. Se tradizionalmente ciascuna organizzazione multilivello attingeva ad un proprio repertorio di forme di azione privilegiate⁸ in modo tendenzialmente rigido e poco adattivo, 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.

In particolare, dalla mobilitazione è emersa un'inedita attenzione selettiva verso lo strumento della campagna⁹, che molte organizzazioni concepi-

⁷ Formulando pubblicamente l'intuizione che la sostenibilità di una politica emergerebbe nel momento in cui il suo disegno, e la sua implementazione, tengono insieme diritti della persona e protagonismo del territorio, alimentandoli reciprocamente: trasferendo, cioè, poteri agli individui (e non solo ai territori) e diritti al territorio (e non solo agli individui).

⁸ Tra cui: 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 e la testimonianza.

⁹ Una «campagna» può essere definita come un tentativo di uno o più attori di influenzare il modo in cui i cittadini (o una loro porzione) vedono, categorizzano e interpretano il

vano sino ad allora unicamente come modalità autoreferenziali di *fund raising* o, al più, come strumento di velata protesta poco pertinente ai problemi dell'assistenza sociale e sociosanitaria. La presenza vivace delle organizzazioni di persone con disabilità e dei loro familiari (Ledha), nonché l'importanza assunta dal consumerismo critico, in particolare dentro le grandi associazioni multilivello (Acli, Arci e Auser) e fra gli operatori occupati nelle reti cooperative (FederSolidarietà), hanno socializzato l'insieme delle reti di terzo settore all'uso di questa forma di azione. Questi, tuttavia, non sarebbero stati fattori sufficienti senza l'istituzione di un luogo di riflessione deliberativa, che ha permesso un ritorno critico sul repertorio di azione in uso.

Le organizzazioni hanno avuto così la possibilità di mettere in discussione la loro attenzione esclusiva sui decisori o sugli alti funzionari assessorili e apprendere a guardare a comunità epistemiche differenziate e, sempre più, all'opinione pubblica e a suoi segmenti qualificati: sia piccole frazioni come l'Ordine degli assistenti sociali, sia segmenti più ampi rappresentati dai sindacati dei pensionati, sia fasce più generaliste come nel caso della campagna sui criteri di corresponsione dei singoli alla spesa, relativi agli atti di «definizione degli indirizzi per l'accesso prioritario alla rete sociale» (l.reg. 3/2008, art. 6, c. 2), alla definizione delle «modalità per esercitare il concorso alla spesa» (art. 8, c. 1) e alla delicata «definizione dei livelli uniformi delle prestazioni sociali» (art. 17, c. 2).

Il rischio di *impasse* e di smobilitazione, 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, invece di ridurne, di ampliarne il numero ed estendere le *policy community* di riferimento (comunità di attori coinvolti nell'implementazione di una politica pubblica), 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.

mondo con l'obiettivo finale e *indiretto* di influenzare il corso degli eventi politici [cfr. Schmitt-Beck, 2002].

5.4. Debolezze delle arene deliberative a livello locale

Fin dall'inizio della discussione sul pdl, la scelta dell'assessorato non è stata quella di costruire istituzionalmente un processo di confronto diffuso con i territori. A differenza di quanto effettuato in altre Regioni – emblematico il caso del Friuli-Venezia Giulia [Mauri, 2007], il confronto è stato strettamente «regionale»¹⁰, cioè pensato come pertinente solo per organizzazioni a ombrello e capaci di una rappresentanza regionale.

Il Forum lombardo del terzo settore, nonché varie organizzazioni della Consulta (la Caritas *in primis*, ma non solo) hanno invece maturato la scelta di «coinvolgere» sull'implementazione della l.reg. 3/2008 i territori, investendo nella realizzazione di percorsi «formativi», finalizzati a mostrare l'insieme delle poste in gioco, a informare sulle opzioni intraprese nelle altre Regioni, e a raccogliere indicazioni, casistiche, suggerimenti regolativi, standard di qualità sperimentati a livello locale. Gli incontri sono stati organizzati nel corso del 2008 e del 2009 in tutte le Province lombarde e in alcuni Ambiti territoriali, con una partecipazione assai differenziata di cui non è possibile fornire un'interpretazione univoca.

Le dinamiche partecipative emerse appaiono in grande continuità con le pratiche del passato, sebbene ciò non abbia implicato una stretta dipendenza dal sentiero intrapreso precedentemente. A Milano, ad esempio, dove la tradizione di coinvolgimento del terzo settore era assai accentuata, la partecipazione alla programmazione si è ridotta sensibilmente, con l'adozione di repertori di azione privatistici, fino a far parlare di una «sussidiarietà perduta» [Polizzi e Vitale, 2010]. Altri territori hanno visto forme di coordinamento intenso e buoni livelli di co-programmazione sia in continuità (per il Comune di Mantova, cfr. Bucci e Fantozzi 2008) che in discontinuità col passato (per la Provincia di Cremona, cfr. Costa, 2009b). In alcune Province, infine, l'andamento è stato così eterogeneo, Ambito per Ambito, Comune per Comune, da mettere in luce un'estrema frammentazione (per il caso della Provincia di Brescia, cfr. Ringhini, 2009; per i distretti di Monza e Villasanta, di Mantova e della Val Trompia, cfr. Montanelli e Turrini, 2006). Nella stessa Provincia tendono a coesistere, l'uno accanto all'altro, modelli di partecipazione sociale alla programmazione del *welfare* locale assai diversificati. Le ragioni della varietà possono essere ricondotte allo

¹⁰ Per l'implementazione della l. reg. 3/2008 sui territori sono stati organizzati dall'assessorato incontri di formazione e informazione sulla legge aperti ai responsabili degli Uffici di piano, ma senza finalità di ascolto e confronto.

stile della leadership politica e alla qualità dell'azione amministrativa, nonché al grado di istituzionalizzazione delle procedure partecipative e al livello d'integrazione del tessuto di terzo settore [Paci, 2008: 211].

Nei territori in cui il terzo settore si è dotato (o è stato dotato dall'amministrazione locale) di dispositivi di coordinamento finalizzati al confronto e alla deliberazione condivisa, la collaborazione con l'amministrazione pubblica è stata più intensa e capace di specificare l'implementazione della legge con attenzione non solo ai problemi del contesto, ma anche agli strumenti innovativi di *governance* dei servizi [Montanelli e Turrini, 2006: 105-132] e, soprattutto, alla mobilitazione di risorse aggiuntive e alla sottoscrizione di accordi programmatici con gli enti erogatori (Fondazioni bancarie e di comunità).

In altri termini, anche su scala locale l'istituzione di arene deliberative sembra essere stata la principale variabile esplicativa della capacità degli attori locali non profit di risalire in generalità e allontanarsi dai propri interessi immediati e particolaristici, avvicinandosi così al modello normativo di reti di impegno civico, che costruiscono coesione e fiducia fra i cittadini e divengono una risorsa essenziale per il buon funzionamento e la stabilità della *governance* e del governo locale.

Certamente, il punto non è solo la presenza o assenza di un'arena deliberativa locale per il terzo settore, ma anche la qualità di quest'arena, qualità che spiega le ragioni dell'inclusività e della stabilità dell'arena stessa. Nei casi studiati in provincia di Milano da Polizzi, Tajani e Vitale [2011], gli esiti di maggior successo in termini di partecipazione alla programmazione sono emersi grazie ad alcune avvertenze con cui sono state non tanto pensate e disegnate, ma semmai adattate e riviste incrementalmente le arene deliberative per il terzo settore – per simili risultati vedi anche Kazepov [2009: 34]. Risultano robuste le arene deliberative a supporto della *self-governance* del terzo settore dotate di configurazioni di regole [Ostrom, 2005] in cui: a) vi è una modalità partecipativa che permette alle persone coinvolte di prendere parte alle decisioni sulle regole da adottare¹¹; b) è chiaro qual è l'oggetto in comune agli attori, ovvero sia è chiaro che ciò che accomuna le organizzazioni non è un'identità, ma la *ownership* (parziale) di una risorsa in comune (ad esempio uno spazio di negoziazione o un tavolo di programmazione); c) l'azione e la mobilitazione delle risorse si gioca su più livelli dell'amministrazione, superando le trappole del localismo; d) vi sono, infine, attività continue di monitoraggio delle condizioni della risorsa in comune. Sono questi i casi in cui la relazione fra terzo settore e sindacato

¹¹ Si pensi in proposito anche al caso di Erba [Mosca, 2008: 150].

(in particolare i sindacati pensionati di Cgil e Cisl) è stata più collaborativa e capace di una strategia, se non unitaria, comunque ampiamente condivisa.

I buoni esiti dei territori che si sono dotati di strutture di coordinamento non devono nascondere anche risultati ben differenti. Le ricerche empiriche mettono in luce, ad esempio, come molte organizzazioni di volontariato che hanno partecipato ai tavoli dei Piani di zona¹² abbiano essenzialmente svolto un ruolo consultivo, di «analisi del bisogno», senza coinvolgimento in termini di coprogettazione¹³, lamentando molti problemi di comunicazione con le istituzioni pubbliche e l'assenza di una negoziazione trasparente sulle modalità e condizioni della partecipazione stessa [Mosca, 2008].

Più in generale, la partecipazione del terzo settore alla *governance* locale delle politiche sociali, dentro rapporti di forza sfavorevoli, chiusura delle opportunità politiche, assenza di alleanze larghe, costrizione in *policy community* assai ristrette e asfittiche, ha spinto all'adozione di repertori di azione basati sul clientelismo, sul neo-collateralismo e, in alcuni casi, sulla corruzione. La partecipazione dei soggetti locali di terzo settore non ha trovato modalità di coordinamento, le relazioni fra gli attori sono state essenzialmente competitive (o di indifferenza), non si sono prodotte coalizioni strategiche con il sindacato né con gli enti erogatori, ma solo transazioni distributive.

Gli esiti di questa frammentazione miope si possono misurare nei territori in termini di: 1) difficoltà nel puntare sulla realizzazione di beni collettivi strategici in un orizzonte di medio-lungo periodo, cioè più ampio del ciclo elettorale; 2) frequenti tentativi di depoliticizzare le scelte pubbliche strategiche, di segnalarne l'inevitabilità, e quindi di non confrontarsi con la società civile sul modello di *welfare* che si sta costruendo; 3) resistenze, di conseguenza, all'apertura in senso inclusivo e integrato non solo dei processi decisionali, ma anche delle *policy community*, con 4) effetti di selezione e scrematura della mobilitazione di risorse; 5) e quindi di inaridimento della cooperazione fra reti e, in tempi relativamente brevi, della partecipazione stessa.

In questi casi, non solo è venuta meno la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore alla programmazione e riflessione sulla implementazione locale della l.reg. 3/2008, ma non si sono riscontrati nemmeno canali

¹² Ricordiamo che le organizzazioni di volontariato che partecipano alla programmazione zonale sono una quota minima di quelle effettivamente attive sui territori. Una recente ricerca su un campione di 315 organizzazioni in Lombardia ha riscontrato una percentuale del solo 26,7% [Cicoletti, 2008: 23].

¹³ Ovviamente, ci sono delle eccezioni, come l'interessante caso del Piano di zona dei distretti di Lodi e Castelpusterlengo [cfr. Barberis, 2008].

di partecipazione e consultazione diretta dei singoli [Polizzi, 2008] in quanto utenti o, più genericamente, in quanto cittadini «difensivi ancor prima che proattivi» [Schudson, 1998: 311] e, al contempo, si è osservato un indebolimento dei processi di riconoscimento e valorizzazione delle risorse informali e mutualistiche presenti nei territori. Come nota Yuri Kazepov [2009: 28], la frammentazione degli attori delle politiche sociali tende anche a «indebolire il controllo democratico sui criteri di accesso degli attori all'arena politica [...] aumentando le difficoltà di rendere conto in maniera trasparente».

Sul piano degli esiti per i beneficiari dei servizi si rilevano il prevalere di una logica della prestazione standardizzata e la scarsa diffusione di pratiche professionali di coinvolgimento dei destinatari nella determinazione del proprio progetto esistenziale, un crescente disallineamento tra domanda di protezione e adeguatezza degli strumenti adottati, nonché un certo disinvestimento sulle politiche di promozione della socialità, e più precisamente sulle politiche giovanili. Con riferimento alle politiche sociali rivolte alla fascia del disagio estremo, e in particolare ai gruppi invisibili alla popolazione maggioritaria (eroinomani, prostituzione di strada, gruppi di rom di nuova immigrazione, mendicanti), si riducono le capacità di costruzione di consenso sugli interventi sociali a loro destinati e di mediazione dei conflitti che emergono in proposito. Non ultimo, si radicalizza una situazione, per altro già assai presente in Italia, di diversificazione dei diritti sulla base del contesto territoriale¹⁴.

In sintesi: se a livello regionale si è prodotta un'acquisizione di capacità politiche e critiche, sono risultati assai modesti i meccanismi di diffusione. Sebbene un certo flusso di informazioni, idee guida e forme di azione innovative sia circolato dal livello regionale a quello territoriale, o da territorio a territorio, queste dinamiche sono comunque state abbastanza modeste, con un carattere sperimentale, e hanno segnalato una strada da percorrere più che marcare un vero e proprio cambiamento.

In effetti, anche nei territori la presenza o meno di arene deliberative di auto-governo del terzo settore risulta essere la variabile chiave che spiega le forme di partecipazione attiva alle politiche sociali. In molti territori, la debolezza politica e la frammentazione istituzionale hanno pesato sul terzo settore che non è riuscito da solo a dotarsi di un dispositivo deliberativo, né ha trovato una leadership politica interessata a promuoverlo, con esiti di

¹⁴ Le organizzazioni del terzo settore, nelle loro analisi e denunce, tendono a sottolineare anche l'emergere di un rapporto privatistico fra persone e servizi (unità di offerta) da loro stesse forniti, ovvero sia il venir meno di una presenza di mediazione e di presa in carico da parte dell'Ente locale.

inardimento della cooperazione fra le organizzazioni e, di seguito, della partecipazione stessa.