



**HAL**  
open science

## Elusioni e delusioni. Inerzie organizzative e sfide regolative di uno strumento di politica sociale

Emanuele Polizzi, Tommaso Vitale

### ► To cite this version:

Emanuele Polizzi, Tommaso Vitale. Elusioni e delusioni. Inerzie organizzative e sfide regolative di uno strumento di politica sociale. Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti, Carocci, pp.169-204, 2013, 9788843055449. hal-01044562

**HAL Id: hal-01044562**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01044562v1>**

Submitted on 29 Sep 2014

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

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

## Elusioni e delusioni. Inerzie organizzative e sfide regolative di uno strumento di politica sociale

Spesso alla fine di grossi tomi sull'analisi dell'andamento delle politiche sociali nei mille territori italiani si rimane come attoniti a fronte del livello di frammentazione delle prestazioni e della incapacità di ridurre le diseguaglianze e promuovere il benessere dei cittadini, soprattutto i più fragili e deprivati. Immediata sorge in tutti una domanda elementare, ma non per questo meno importante: "E quindi?".

Spesso la richiesta di esplicitare le implicazioni della propria ricerca proviene dall'esterno, sebbene anche gli attuali sviluppi del dibattito internazionale sul ruolo delle scienze politiche e sociali abbiano sottolineato le responsabilità dei ricercatori nell'assumere un ruolo pubblico (Burawoy, 2007); più precisamente nel rendere conto non tanto di piste di soluzione dei problemi, ma delle possibili alternative che si aprono agli attori in campo. Al tempo stesso, nelle scienze sociali chiedersi alla fine di una ricerca "e quindi" a cosa conduca, implica anche mettere in luce i nessi fra lo specifico terreno empirico indagato e le dinamiche di cambiamento più ampie.

Non ci sottraiamo, perciò, a questo quesito, impertinente ed esigente al tempo stesso, evidenziando alcune conseguenze dell'analisi finora condotta. Nel capitolo che segue, dopo un breve richiamo delle tre principali promesse della programmazione sociale partecipata (sociali, istituzionali e democratiche), come introdotte nel CAP. I di questo volume, ripercorreremo in sintesi gli esiti principali dei Piani di zona in provincia di Milano in termini di estensione e innovazione dei servizi e degli interventi rivolti ai cittadini. Questo paragrafo sarà breve, non essendo la nostra ricerca relativa agli esiti di politica pubblica sui beneficiari. La riflessione sarà assai più estesa in relazione agli esiti in termini di integrazione e di contrasto alla atavica frammentazione che tanto caratterizza il welfare locale in Italia. In seguito illustreremo il coinvolgimento sperimentato dagli attori che

hanno preso parte alle arene partecipative dei Piani di zona. Una volta terminata questa discussione delle promesse insite nello spirito dei Piani di zona, delle attese suscitate, e delle politiche concretamente implementate, proporremo un'interpretazione di quanto descritto, in relazione a due dimensioni di strutturazione del welfare locale: quella *organizzativa*, al cui interno riconduciamo anche la stessa programmazione partecipata, e quella *regolativa*, attinente ai diversi livelli di governo coinvolti nelle politiche sociali (nazionale, regionale, locale). Infine, l'analisi condotta ci permette di concludere con alcune considerazioni sullo spazio di azione del sindacato, come attore del welfare locale.

Nell'insieme, questo lavoro intende spiegare perché i Piani di zona siano oggi parzialmente screditati, ma anche cogliere quali siano le basi analitiche di un loro possibile rilancio.

### 7.1

#### **Le tre promesse della programmazione partecipata**

L'introduzione, con la legge 328/2000, di forme di programmazione associata dei servizi e delle politiche sociali a livello di ambito territoriale aprì a grandi speranze. Sindacati<sup>1</sup>, attori del Terzo settore e amministrazioni locali guardarono ai Piani di zona come a strumenti portatori di innovazione, capaci di introdurre cambiamenti duraturi nei territori, a tutto vantaggio della cittadinanza. Tre ordini di promesse erano rintracciabili negli entusiasmi con cui la programmazione associata è stata accolta. Innanzitutto una promessa di maggiore aderenza ai problemi sociali del territorio e di maggiore appropriatezza nei contenuti e nella modalità degli interventi, in altri termini una promessa di incremento della *qualità* e del grado di estensione dei servizi. Una seconda promessa di cambiamento istituzionale, precisamente di *integrazione* fra servizi differenti, e fra Comuni assai gelosi dei loro confini amministrativi e dei relativi spazi di discrezionalità. Infine una promessa era di carattere squisitamente *democratico*, di maggior coinvolgimento della cittadinanza alle scelte pubbliche in materia di servizi sociali e ampliamento della platea

1. I sindacati non furono nominati nella legge 328/2000, ma investirono ugualmente nella programmazione partecipata, soprattutto i sindacati dei pensionati, e trovarono un certo riconoscimento da parte delle amministrazioni locali (cfr. Colombo, Regalia, 2011, p. 28).

degli attori coinvolti nella riflessione. Nell'insieme, questi tre ordini di fattori hanno suscitato l'aspettativa di un nuovo investimento nel welfare locale, per espandere e qualificare l'offerta di servizi in direzione più universalista, meno stigmatizzante e meglio adeguata a intercettare bisogni e risorse del territorio. Richiamiamo brevemente questi tre punti.

*Maggiore qualità e quantità.* Una prima promessa era contenuta nello spirito della legge 328/2000. I Piani di zona dovevano essere in grado di ampliare il welfare e di migliorarne l'appropriatezza. Gli attori vedevano in questo strumento una leva per un incremento sia quantitativo che qualitativo del welfare. Le aspettative erano quindi assai forti. Il contesto era tutt'altro che facile. Il welfare attendeva ormai da anni di essere riformato per meglio fronteggiare i nuovi rischi sociali e le nuove vulnerabilità diffuse, dati dal cambiamento demografico e dall'instabilità dei contratti di lavoro (Ranci, 2002 e 2010). I limiti di una logica "risarcitoria" e di un modello di welfare assicurativo si scontravano con stati stabili di deprivazione dati dalla non autosufficienza, o dalla flessibilizzazione, accorciamento e instabilità dei contratti di lavoro non standard (Regalia, 2009), in presenza di fragilità delle unioni familiari (Migliavacca, Rosina, 2010). La programmazione partecipata sarebbe dovuta essere, insieme con la definizione di livelli minimi di assistenza garantiti ed esigibili in tutto il territorio nazionale e dell'introduzione di una misura di reddito minimo, il volano di una nuova stagione di ampliamento dei diritti sociali. La forte dimensione territoriale dello strumento avrebbe dovuto essere in grado di spingere le politiche sociali anche ad affrontare la sfida della coesione sociale, e non solo le prestazioni rivolte alle fasce più deboli della popolazione. Vedremo se e come questa promessa è stata mantenuta nel PAR. 7.2.

*Maggiore integrazione.* Il secondo aspetto che ha suscitato grandi entusiasmi e, ampie attese, è stata la promessa di una profonda innovazione istituzionale. Dopo anni di dibattiti e riflessioni sulla compartimentazione del welfare in Italia, e in Lombardia specificatamente, gli attori delle politiche sociali hanno visto nei Piani di zona degli strumenti capaci di spingere nella direzione di una maggiore integrazione fra servizi. Le ambizioni di integrazione, di innovazione istituzionale e di allargamento della partecipazione avrebbero dovuto essere funzionali a un miglior uso delle risorse esistenti (con maggiore effi-

cienza garantita dalla scala e dalla programmazione), ad aggiungere e mobilitare nuove risorse per i beneficiari degli interventi assistenziali e a introdurre luoghi di riflessività e apprendimento per produrre interventi meno standardizzati, più personalizzati e più efficaci. Il welfare territoriale è stato a più riprese criticato in Lombardia, dagli attori sociali e da parte degli studiosi, per una forte frattura fra sistema sanitario e sistema socio-assistenziale (Ranci Ortigosa, 2009), ma anche le altre linee di confine fra servizi e materie differenti non erano certamente meno marcate. Fra servizi sociali e servizi sanitari, in primo luogo, ma anche fra scuola e servizi socio-educativi, o fra servizi di sostegno all'inserimento lavorativo e servizi socio-sanitari; nelle ambizioni di alcuni, addirittura fra politiche abitative e servizi sociali, o fra pianificazione dei servizi sociali e socio-sanitari e pianificazione urbana. I Piani di zona vennero visti come l'opportunità di un luogo di coinvolgimento trasversale di tutti i soggetti attivi nel welfare di un territorio, al di là del settore di politica di riferimento, e al di là della natura societaria dei soggetti (se amministrazione pubblica, Terzo settore, sindacato o società con fine di lucro). La speranza della maggior parte degli attori, nel pubblico e nel privato, era quella di un effettivo coordinamento, capace attraverso comunicazione e deliberazione di guardare al futuro, stabilire priorità, rivedere metodi e tempistiche negli interventi, definire le risorse e anzi mobilitarne di nuove; in altri termini di fare una programmazione ad alta razionalità strategica, appropriata e costruita su misura del proprio specifico contesto territoriale. Discuteremo se i Piani di zona sono stati in grado di mantenere questa promessa nel PAR. 7.3.

*Maggiore democrazia.* Una terza promessa dei Piani di zona era di natura democratica. Era attinente al ruolo e al potere delle organizzazioni della società civile, così come delle città e delle relative forme di autogoverno coordinato nei Distretti, nonché di sussidiarietà verticale fra diversi livelli di governo. In altri termini, era la promessa di una redistribuzione e diffusione di potere e poteri, in contrasto a una certa tendenza alla riduzione della partecipazione politica di individui e corpi intermedi, e come antidoto all'emergere di un nuovo centralismo regionale. Due livelli di *empowerment* politico erano quindi tematizzati. Uno "orizzontale", per accrescere competenze e potere degli attori del Terzo settore, all'interno del proprio ambito territoriale; uno "verticale", per moltiplicare le possibilità di azione delle città nei confronti degli altri livelli di governo.

In termini di sussidiarietà orizzontale, i Piani di zona promettevano di essere strumento per niente tecnico, né tantomeno neutro, ma capace di coinvolgere e portare nell'arena deliberativa soggetti prima esclusi o coinvolti per via clientelare o attraverso aggiustamenti per mutuo accomodamento con l'amministrazione pubblica (Ascoli, Pavolini, Ranci, 2003). La partecipazione delle organizzazioni sindacali e del Terzo settore era immaginata capace non solo di aumentare i poteri di questi soggetti, ma anche di avere una forte finalità sociale, ovverosia di accrescere l'appropriatezza e l'intelligenza degli interventi. In termini di sussidiarietà verticale, i Piani di zona erano visti quindi come luoghi dell'integrazione e della territorializzazione delle politiche, capaci anche di favorire l'azione collettiva delle città. Si trattava di superare una dialettica centro-periferia, in cui le città e i loro sindaci erano impegnati nel negoziare risorse con i ministeri nazionali. Era, infatti, giunto a compimento nel corso degli anni Novanta il processo di istituzionalizzazione delle Regioni, con nuovi poteri in materia di politiche assistenziali, sanitarie, formative e urbanistiche. Le città guardavano a un loro potenziale impegno nei confronti del potere legislativo ed esecutivo delle Regioni, con un forte desiderio di sussidiarietà verticale. Il "sogno", se così possiamo dire, era duplice. Da una parte che i Comuni guadagnassero in autonomia, capacità di autogoverno a livello di ambito distrettuale, riuscendo a individuare e mobilitare al meglio nuove risorse potenziali identificate nel proprio territorio. D'altra parte, che i "territori" partecipassero all'elaborazione di politiche e interventi programmati a livello regionale, attraverso la circolazione d'informazioni e la loro presenza in tavoli consultivi, se non addirittura decisionali.

Discuteremo di come i Piani di zona hanno corrisposto a queste attese democratiche nel PAR. 7.4.

## 7.2

### **Gli esiti sociali**

Cosa ne è stato della prima promessa e delle aspettative che ha suscitato in relazione alla qualità dei servizi? Indubbiamente alcune innovazioni nell'estensione dei servizi erogati e nel numero di beneficiari si sono verificate. Gli incrementi qualitativi e quantitativi raggiunti non si sono riscontrati omogeneamente in tutti gli ambiti territoriali della Provincia, come è normale trattandosi di politiche con una certa autonomia locale, bensì solo laddove un'amministra-

zione comunale ha investito nella regia forte del processo (cfr. anche Bifulco, Centemeri, 2007) e, in definitiva, ha esercitato una leadership sia strumentale che espressiva sulla programmazione partecipata (cfr. anche Sparano, 2011). Le differenze principali riscontrate sono riconducibili:

1. alla capacità di governare quotidianamente le forme di gestione associata;
2. alle sperimentazioni compiute per fronteggiare la crisi economica e i suoi impatti occupazionali; nonché
3. all'introduzione di forme di valutazione per aumentare l'appropriatezza dei servizi e la loro capacità di presa in carico effettiva.

Il tipo di innovazione nelle politiche pubbliche prodotte dai Comuni aggregati in ambiti territoriali è risultato legato prevalentemente a:

1. l'attivazione di sportelli di orientamento ai servizi per l'inserimento lavorativo di persone con fragilità, di ricerca e qualifica di badanti, anche in connessione con sportelli per l'orientamento e la consulenza per immigrati;
2. l'apertura e il consolidamento dei servizi di mediazione familiare, come gli spazi neutri, o di prevenzione rispetto al tema delle problematiche minorili e delle dipendenze, anche in connessione con le scuole;
3. l'istituzione di momenti di formazione trasversale a livello di ambito, aperti a operatori delle pubbliche amministrazioni, dei Comuni e delle ASL, ma anche ai soggetti del Terzo settore locale;
4. l'armonizzazione a livello di ambito distrettuale dei criteri di accesso ai servizi. Ciò è stato vero soprattutto per i servizi di assistenza domiciliare per anziani, minori e disabili e per l'accesso ad alcuni titoli sociali, come i buoni e i voucher socio-assistenziali<sup>2</sup>.

L'introduzione di questi diversi elementi di innovatività ha senz'altro beneficiato dell'occasione dei Piani di zona, che è servita sia come momento di rottura di inerzie per sperimentare nuovi servizi e interventi, sia come fonte di finanziamenti per nuovi servizi e non semplicemente per l'estensione di quelli preesistenti. Ciò che

2. È un punto su cui torneremo anche nel PAR. 7.3, e che qui richiamiamo solo per i suoi effetti sulla qualità dell'offerta: la chiarezza e l'informazione sui criteri di accesso sono uno dei punti maggiormente lamentati dalle famiglie degli utenti; la definizione di criteri di accesso contrasta il clientelismo e ha permesso la creazione di "carte dei servizi" più esplicite e comprensibili (cfr. anche Corposanto, Passerini, 2004).

risulta dalla nostra ricerca è il fatto che questi elementi sono stati spesso presenti proprio laddove i Comuni hanno maggiormente investito, in termini di risorse e di dispositivi istituzionali, sulla gestione associata. I territori dove si è attivata un'azienda consortile, da questo punto di vista, appaiono sovente come i meglio attrezzati nello sforzo di armonizzazione (cfr. anche Gatti, Rossi, 2010). Più generalmente, i Piani di zona hanno “dimostrato” che la messa in comune di alcune risorse e l'armonizzazione di alcuni servizi tra Comuni di uno stesso ambito territoriale è possibile e capace di realizzare una maggiore razionalità nell'allocazione delle risorse.

Al di là delle innovazioni, occorre discutere gli esiti complessivi prodotti in ciascuna area. Vediamoli quindi, in estrema sintesi.

1. Nell'area anziani, soprattutto sulla spinta della diffusione del sistema dei voucher socio-assistenziali, si è assistito a una standardizzazione delle modalità di accesso al servizio di assistenza domiciliare a livello di ambito e a un aumento delle risorse ad esso dedicate. Inoltre, in questo settore, sono stati introdotti servizi prima non presenti nei Comuni, come gli sportelli per regolarizzare e qualificare il servizio di badantato, o gli interventi per favorire le “dimissioni protette”.

2. Anche l'area minori e famiglia, la più grande in termini di risorse, ha visto aumentare la gestione a livello di ambito dei servizi domiciliari, al contrario dei servizi diurni che sono rimasti prevalentemente comunali. È da rilevare l'incremento, con la gestione associata, di progetti e servizi dedicati alla prevenzione dei comportamenti a rischio per le fasce giovanili.

3. L'area relativa ai servizi alle persone con disabilità, analogamente all'area anziani, è stata toccata da un uso estensivo dei voucher per l'assistenza domiciliare. Anche in quest'area gli esiti sono assai differenziati, territorio per territorio. In alcuni casi i Piani di zona hanno permesso lo sviluppo di innovazioni significative, quali l'istituzione e la regolazione locale dell'amministratore di sostegno, ancorché poco frequentemente gestiti in maniera associata a livello di ambito.

4. L'area adulti in difficoltà è rimasta un settore di politica sociale poco istituzionalizzato, nella quale le amministrazioni comunali hanno utilizzato poche risorse. Le esperienze più interessanti sono solitamente nate da attori del Terzo settore che nel tempo hanno saputo maturare competenze di intervento e rivisto riflessivamente le metodologie di azione, attraverso reti di organizzazioni, operatori e ricercatori a livello europeo. Le indicazioni di metodo su luoghi e



tempi degli interventi nate da queste esperienze sono state assunte dai Comuni assai poco spesso. Tuttavia si può rilevare un aumento generalizzato, favorito dalla programmazione di zona, degli sportelli per il supporto e l'orientamento della popolazione straniera.

5. Si può infine rilevare, nell'insieme del territorio provinciale di Milano una crescita del numero di sportelli di orientamento al lavoro per persone fragili. Molti di essi sono gestiti a livello distrettuale, e programmati attraverso i Piani di zona, o in collaborazione/affidamento alle AFOL. Si tratta di servizi assai complessi e che richiedono necessariamente il coordinamento di una molteplicità di interventi e metodi di presa in carico multidimensionale (Villa, 2009b). Tale coordinamento, però, risulta essere spesso carente (Monteleone, Mozana, 2009b).

### 7.3 Gli esiti istituzionali

Se finora abbiamo considerato le conseguenze della programmazione partecipata sui destinatari, sulla cittadinanza, e sull'organizzazione dei servizi, possiamo ora concentrarci sulle conseguenze che i Piani di zona hanno avuto sulla frammentazione del sistema istituzionale.

A fronte di alcuni esiti di innovazione che abbiamo visto nel paragrafo precedente (PAR. 7.2), resta comunque evidente che il principale nodo del welfare locale è rimasto aggrovigliato, e che lo strumento non è sembrato in grado di mantenere ciò che avrebbe promesso a proposito del livello istituzionale. Sia nel suo lato più assistenziale, che in quello più promozionale e aperto all'insieme della cittadinanza, il welfare locale in provincia di Milano si è mantenuto su forti livelli di frammentazione. Frammentazione si riscontra all'interno di un territorio, fra materie e servizi, così come fra territori limitrofi, in cui i criteri di accesso, le tariffe, i livelli di spesa e i gradi di copertura sono assai eterogenei. Eterogeneità non giustificata da specificità demografiche, epidemiologiche e di vulnerabilità degli abitanti nei diversi ambiti territoriali. Frammentazione in cui si trovano grandi lacune, clientelismo e iniquità.

Nella maggior parte degli ambiti territoriali, i criteri di accesso ai servizi non sono condivisi fra i Comuni. Se è pur vero quanto abbiamo messo in risalto in positivo nel paragrafo precedente (PAR. 7.2) sulla tendenza all'armonizzazione dei criteri di accesso ai servizi a livello di ambito distrettuale, abbiamo comunque riscontrato casi

in cui questi sono ancora decisi dalle singole amministrazioni. Sono situazioni in cui i Comuni faticano a coordinarsi per omogeneizzare gli standard in base a cui valutare chi può fruire o meno di un servizio. Soprattutto, ci preme sottolineare che spesso, anche dove vi sono criteri di accesso unici, si registrano criteri diversi riguardo alla compartecipazione alla spesa<sup>3</sup>.

Anche le sperimentazioni di porta unica di accesso e di presa in carico coordinata sul territorio risultano quasi sempre frammentate o ancora non attivate a livello di ambito. Ugualmente, è il caso del segretariato sociale, delle forme di Progetto assistenziale individualizzato (PAI) coordinato con le ASL, dell'amministratore di sostegno, seppur con alcuni casi interessanti che vanno in controtendenza. Anche laddove si è attivata una forma più stretta di gestione associata dei servizi, molti Comuni restano gelosi della loro autonomia regolativa e della loro discrezionalità nell'allocazione delle spese. Ciò rimanda a un più ampio problema di scarsa propensione a mettere in comune nella programmazione d'ambito le risorse proprie delle singole amministrazioni. A parte i casi dei Distretti con aziende consortili, nei quali la spesa autonoma dei Comuni rappresenta di gran lunga la maggiore fonte di finanziamento degli interventi del Piano di zona, negli altri Distretti essa rimane ancora bassa e differenziata (per un'analisi precedente, cfr. Raciti, 2005). Sovente, quindi, ogni Comune organizza autonomamente i propri servizi, mentre la programmazione e gestione dei progetti associati diventa marginale e spesso gestita dal solo Ufficio di Piano del Comune capofila. Un rapido sguardo alla TAB. 7.1 ci permette di vedere che in Lombardia nel 2009 i Comuni gestivano singolarmente ben l'84,9% della spesa sociale (a fronte di una media italiana del 75,7%), e solo il resto era gestito in forma associata direttamente dagli ambiti (7,5%), dalle Comunità montane (1,1%) o dai Consorzi di Comuni (5,9%)<sup>4</sup>.

3. È questo un tema cruciale per i cittadini e le famiglie impegnate a garantire le solidarietà intergenerazionali; tema su cui abbiamo riscontrato nella nostra ricerca una marcata assenza di riflessione politica da parte dei politici eletti e dei partiti di governo e di opposizione. L'assenza di progettualità strategica in materia è risultata palese a fronte dei richiami del Terzo settore a livello regionale (Vitale, 2011), nonché nel corso della campagna elettorale per le elezioni regionali in Lombardia (2013), cfr. [http://www.youtube.com/watch?v=ByfZVD-1TLk&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=ByfZVD-1TLk&feature=player_embedded)

4. I singoli Comuni amministrano il 61,8% della spesa per i servizi sociali al Nord-Est; il 52,1% della spesa in Friuli Venezia Giulia (ISTAT, 2013).

TABELLA 7.1

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per ente gestore, per regione e ripartizione geografica - Anno 2009 (composizioni percentuali per regione)

Regioni	Comune	Distretto/ ambito	Comunità montana	Consorzio	Azienda Sanitaria	Unione di Comuni	Altra assoc. Comuni	Totale
Piemonte	58,0	-	2,7	38,0	1,1	-	0,1	100,0
Valle d'Aosta	41,3	-	58,7	-	-	-	-	100,0
Liguria	72,6	8,1	-	19,3	-	-	-	100,0
<i>Lombardia</i>	<i>84,9</i>	<i>7,5</i>	<i>1,1</i>	<i>5,9</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>100,0</i>
Trentino-Alto Adige	12,7	-	-	44,5	-	0,1	42,6	100,0
Bolzano <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
Trento	22,2	-	-	77,6	-	0,2	-	100,0
Veneto	65,9	-	0,4	0,0	32,9	0,8	-	100,0
Friuli Venezia Giulia	52,1	37,0	-	3,4	7,2	-	0,3	100,0
Emilia-Romagna	79,2	0,8	0,3	5,4	4,8	6,0	3,5	100,0
Toscana	65,0	0,6	1,2	10,6	14,7	-	8,0	100,0
Umbria	73,0	18,6	-	-	8,4	-	-	100,0
Marche	94,7	-	3,9	-	-	1,3	-	100,0
Lazio	94,2	5,6	-	0,1	-	0,1	-	100,0
Abruzzo	61,4	17,6	20,9	-	-	-	-	100,0
Molise	69,8	30,0	0,3	-	-	-	-	100,0
Campania	77,9	22,1	-	-	-	-	-	100,0
Puglia	83,6	16,4	-	-	-	-	-	100,0
Basilicata	75,3	24,7	-	-	-	-	-	100,0
Calabria	93,0	4,3	0,3	2,2	-	0,2	-	100,0
Sicilia	95,9	4,1	-	-	-	-	-	100,0
Sardegna	94,9	5,1	-	-	-	-	-	100,0
<i>Italia</i>	<i>75,7</i>	<i>6,4</i>	<i>1,2</i>	<i>8,5</i>	<i>4,7</i>	<i>0,9</i>	<i>2,6</i>	<i>100,0</i>
Nord-Ovest	74,5	5,1	2,4	17,2	0,4	0,3	0,1	100,0
Nord-Est	61,8	5,6	0,2	9,1	12,9	2,7	7,7	100,0
Centro	83,5	4,1	0,8	3,5	5,3	0,2	2,6	100,0
Sud	78,6	18,8	2,4	0,2	-	-	-	100,0
Isole	95,4	4,5	-	-	-	-	-	100,0

a) Per la Provincia autonoma di Bolzano non è disponibile la suddivisione della spesa per tipo di ente gestore.

Fonte: ISTAT (2013), Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati.

Anche la complessa partita dell'accreditamento, promossa in maniera vincolante dalla Regione Lombardia negli ultimi anni, ma non altrettanto attentamente accompagnata (Carabelli, 2011), non sembra essere stata sfruttata appieno dai Comuni come occasione per uno sforzo di armonizzazione.

Riguardo poi all'integrazione fra i territori nelle singole aree di programmazione, si nota come esse tendano a rimanere separate le une dalle altre. A fare parziale eccezione sono quei servizi più istituzionalizzati, come l'assistenza domiciliare per anziani, disabili e minori, specie se erogata tramite voucher socio-assistenziali.

### 7.3.1. I Piani di zona come strumento di integrazione

Andiamo ora ad analizzare la capacità ed effettività programmatica dei Piani di zona, qui intesi come *documenti scritti* di programmazione. Fra i prodotti dei Piani di zona non si possono, infatti, trascurare i documenti di Piano, considerati nella loro qualità tecnica, in relazione alla capacità di orientare e vincolare nei tre anni successivi gli attori. Essi sono strumenti di indirizzo e definizione operativa del welfare locale. Al di là delle questioni di merito e di contenuto, analizzate finora, non è trascurabile aggiungere qualche considerazione di sintesi anche sulla capacità che hanno questi documenti scritti di rispecchiare l'effettivo andamento dei servizi, di dare conto dei maggiori nodi problematici e dei mutamenti in atto nella struttura sociale del territorio e, soprattutto, di vincolare e orientare con precisione i servizi e i trasferimenti.

Guardando ai documenti di programmazione, ciò che emerge in maniera saliente è:

1. un incremento rispetto alle triennali precedenti di formulazioni puntuali sulle azioni da intraprendere correlate alle risorse necessarie alla loro realizzazione<sup>5</sup>;
2. una certa precisione nella definizione dei criteri di accesso e degli standard organizzativi per l'armonizzazione dei servizi riorganizzati sulla base di una gestione associata, in particolare dei servizi realizzati ritirando le deleghe dei Comuni alle ASL, come la tutela minori;

5. Un certo passaggio da documenti contenenti intenti, auspici e "libri dei sogni" a formulazioni più puntuali in termini di strategie si è riscontrato anche in altri territori italiani; cfr. Fortuna *et al.* (2012, p. 204).

ma in buona misura anche per il servizio di assistenza domiciliare e per alcuni servizi a supporto della genitorialità<sup>6</sup>.

Ma anche:

3. l'elusione di un'effettiva valutazione della triennialità precedente alla base del lavoro programmatico, di una formulazione elaborata dei punti di forza e di debolezza e di una conseguente revisione incrementale del welfare locale;
4. la presenza di limitati adattamenti dei servizi già esistenti al mutato contesto di rischi sociali e la mancanza di un più ampio riorientamento della logica di sistema alla base dei servizi stessi<sup>7</sup>;
5. l'assenza di standard, di definizioni di risorse e tempistiche che vincolino e strutturino l'implementazione del Piano nel corso dei tre anni<sup>8</sup>;
6. assenza di "obiettivi di *outcome* sull'utenza" (Porchia, 2012, p. 221), ovvero obiettivi descrittivi dei cambiamenti attesi dello stato di benessere dell'utenza<sup>9</sup>;
7. scarsa definizione di procedure di controllo automatico, di sistemi di monitoraggio fra pari, di monitoraggio presso i beneficiari<sup>10</sup>, di luoghi e tempistiche di controllo da parte dell'amministrazione pubblica;
8. una centratura esclusiva sulle risorse pubbliche, senza riferimento alle risorse private su cui non vi è potere di programmazione diretta, ma che potrebbero essere nominate per essere messe a sistema, ricostruendo un quadro più completo dell'insieme di risorse e servizi presenti sul territorio<sup>11</sup>;

6. La definizione delle risorse economiche è invece assai più variabile, con documenti certamente precisi, ma anche casi di grande indeterminatezza.

7. La quale resta sostanzialmente fondata su casi individuali e sul trattamento amministrativo dei bisogni (Tosi, 1994; Ranci, 2004).

8. In termini di tecnica programmatica, si evidenzia anche il fatto che nei Piani di zona vi siano soprattutto elenchi di cose da fare e manchino invece indicazioni su cosa non fare; questione tecnica che, tuttavia, ha dimostrato di essere criterio assai rilevante nello spiegare l'effettività di uno strumento programmatico. Il punto, per altro, è chiaro nelle analisi sul governo delle politiche locali (cfr. Bachrach, Baratz, 1962; Borraz, Le Galès, 2010) ma non è affrontato in maniera diretta nella letteratura sulla programmazione sociale.

9. Cfr. in proposito quanto avviene in termini di programmazione sociale in altri paesi europei (Alber, 2010).

10. Interessante notare che in molti paesi scandinavi, esso viene programmato attraverso il diretto coinvolgimento dei sindacati (Sabel, Simon, 2004).

11. Alcune sperimentazioni in questa direzione sono state condotte in Emilia-Romagna (Campedelli, Carrozza, 2009), e sono attualmente in corso in Veneto (Fortuna *et*

9. un'ampia presenza d'indicatori sociali per rappresentare la specificità dei territori, senza tuttavia che vi siano comparazioni finalizzate a precisare la visione del proprio territorio, né che vi sia una coerenza esplicita fra gli indicatori selezionati e i servizi programmati. Si riscontrano anche diverse modalità di classificazione, presenza di informazioni mancanti e valori anomali, con esiti di forte frammentazione informativa a livello sovralocale e difficile comparabilità<sup>12</sup>.

Questa analisi sui documenti di programmazione, unita a quanto ricavato dalle interviste ci permette di formulare alcune interpretazioni importanti anche dei *processi* attraverso cui si è giunti alla formulazione dei Piani stessi, e più precisamente al rapporto fra partecipazione, conoscenza e valutazione nella programmazione. La frammentazione, come abbiamo testé osservato, nonostante i tentativi della Provincia di Milano di giungere a un sistema di informazione sociale condiviso, si riverbera anche in termini di “leggibilità” (Scott, 1999) dei territori da parte degli attori impegnati nella programmazione sociale. In questa direzione, si tratta anche di una frammentazione della conoscenza, data dalla difficoltà di trovare e aggregare in basi di dati pubbliche informazioni comparabili da ambito ad ambito, così come dall'assenza di soggetti pubblici che si carichino di effettuare delle valutazioni sistematiche delle politiche sociali<sup>13</sup>.

Il processo di conoscenza all'interno dei Piani è avvenuto spesso con un numero molto limitato e poco differenziato di attori. Ad esso hanno partecipato soprattutto operatori dei servizi sociali delle amministrazioni comunali e rappresentanti del Terzo settore coinvolto nella gestione dei servizi. A ciò ha corrisposto una diffusa assenza di effettivi processi valutativi, peraltro spesso annunciati ma poco praticati in maniera sostanziale, nei diversi e complessi passaggi che essi comportano (valutazione *in itinere*, valutazione *ex post*). Solitamente i valutatori sono stati figure troppo dipendenti dall'amministrazione stessa per essere obiettive, come ad esempio gli stessi operatori dei

*al.*, 2012, p. 208). Indicazioni in questa direzione sono contenute anche nella stessa legge 328/2000.

12. È questo un limite evidente in molti Piani, anche in territori diversi da quelli da noi studiati, cfr. Campostrini (2012).

13. Questa carenza di informazioni e di intellegibilità dei processi di governance delle politiche sociali a livello distrettuale pone dei problemi non solo per chi ha responsabilità di governo, o per gli attori che compartecipano alla governance, siano essi dell'amministrazione, del sindacato o del Terzo settore: è un problema di primo piano per la democrazia locale (Vitale, 2012).

Comuni o consulenti esterni, sovente usati più per validare autorevolmente le scelte che non per metterle in discussione. Inoltre, la valutazione, quando pure ha portato ad alcuni rilievi di riflessività, spesso è stata avulsa dal momento programmatico, seguendo un binario parallelo.

### 7.3.2. Frammentazione e diseguaglianze territoriali

I Piani di zona, nel corso degli ultimi dieci anni, hanno cercato di ridurre la frammentazione fra Comuni dello stesso ambito distrettuale. Hanno tuttavia mantenuto ampi margini di differenziazione fra i Comuni dello stesso ambito in altre materie, e soprattutto fra Comuni di ambiti differenti. Questo fenomeno è stato documentato con precisione ben al di là della sola provincia di Milano. La ricerca condotta sugli ambiti distrettuali della Provincia di Brescia ha messo in luce, ad esempio, delle impressionanti diseguaglianze territoriali fra ambiti in cui la spesa è di 273,1 euro pro capite (a Brescia-Collebeato) ad ambiti in cui è di 117,2 euro pro capite (Ringhini, 2009, p. 103). Restando al Nord, in Veneto fra le fonti di finanziamento dell'area anziani, la compartecipazione alla spesa da parte degli utenti nel Distretto di Treviso è del 35,8%, e sale al 47,8% in quello di Feltre (Porchia, 2012, p. 232), con un impegno dei Comuni che varia di conseguenza dal 10,2% al 2,9%.

Questo problema di frammentazione è stato rilevato in seguito proprio dalle linee guida per i Piani di zona 2012-14, formulate nel novembre 2011 dalla Regione Lombardia nella delibera 6889: era richiamata l'esigenza di una programmazione «coerente a livello sovra distrettuale», cioè capace di omogeneizzare le linee principali di indirizzo, sebbene ancora una volta non vi fossero vincoli ad aggredire gli aspetti più controversi, legati alle differenze nelle tariffe per la compartecipazione al costo dei servizi, ai criteri di accesso e al tipo di servizi offerti, per non parlare degli standard di funzionamento<sup>14</sup>. Stante la crisi fiscale dello Stato e la crisi finanziaria attraversata dall'Europa, il quadro che emerge dalle linee guida regionali per la programmazione sociale insiste sul fatto che non sia più pensabile immaginare un

14. Questo potrebbe favorire un accresciuto ruolo regolativo giocato dalle ASL, per altro già marcato in Lombardia (Bifulco, 2011), stante la debolezza del coordinamento orizzontale fra ambiti distrettuali. In questa direzione si è mossa anche la Regione Veneto, fin dagli anni Novanta (Lonardi, 2012).

welfare locale ampiamente fondato sui trasferimenti, ma debba essere rifondato a partire dalla valorizzazione della capacità degli attori della programmazione di diventare “imprenditori” per individuare e mobilitare i patrimoni economici dei territori e cofinanziare la spesa sociale. Il punto, peraltro non una novità assoluta come abbiamo visto, viene esasperato da una logica di incentivazione che pretende di allocare le risorse regionali prevalentemente ai territori che saranno in grado di sperimentare ed evolvere in questa direzione. Il punto ci pertiene, anche se ancora non ha dato corso a politiche concretamente implementate, perché ha aperto un dibattito interessante sugli esiti potenziali di questa misura: il rischio che sembra emergere è quello di contribuire ulteriormente a una certa polarizzazione fra territori ricchi e territori poveri da una parte, e dall'altra a dismettere, da parte dell'ente pubblico, un ruolo di garanzia su alcuni livelli essenziali, eludendo le sfide della perequazione e portando a compimento quei germi di frammentazione che da anni sembrano contraddistinguere la società italiana (Mingione, 1991).

Il rapporto fra Piani di zona e contrasto alla frammentazione è ambivalente. Più in generale, all'interno del welfare locale si registrano due principali linee di tensione. I Piani di zona costituiscono una spinta importante di aggregazione degli attori. Chiedono agli enti locali di mettersi insieme per condividere delle risorse e programmarle su un orizzonte di medio periodo (tre anni). Al contempo spingono i Comuni ad aprirsi al dialogo e alla partecipazione *cooperativa* con le forze della società civile presenti sul territorio. Parallelamente a questa spinta aggregativa, vi sono tuttavia altre logiche istituzionali strutturanti che al contrario pretendono verso una *competizione* fra gli attori. I sindaci sono incentivati a mantenere scelte distributive strettamente comunali, sotto loro diretta responsabilità, per rendersi maggiormente visibili al fine di rinnovo del mandato elettorale. I soggetti del Terzo settore sono mossi a competere sul quasi mercato dei servizi sociali, per aggiudicarsene l'affidamento, segnatamente in virtù della voucherizzazione delle prestazioni<sup>15</sup>.

Vi sono territori, in effetti, in cui la logica aggregativa proposta dalla legge 328/2000 si è scontrata con la logica opposta, figlia del-

15. Il processo di voucherizzazione dei servizi sociali fa parte della più ampia tendenza a promuovere i titoli sociali, previsto dalla legge 328/2000, ed è particolarmente marcato in Regione Lombardia, in quanto dispositivo ritenuto coerente con un ampliamento delle libertà individuali (Giorgi, Tosi, 2006; Tosi, 2007).



le riforme di inizio anni Novanta che hanno rinforzato il ruolo del sindaco e il primato municipale<sup>16</sup>, spingendo verso la gestione dei servizi sociali in maniera gelosa da parte di ciascun singolo Comune. In questi casi, i Comuni compresi nello stesso ambito territoriale non sono sembrati capaci di “autoregolarsi”, ovvero sia di dotarsi di meccanismi decisionali condivisi, in grado di sostenerne l’azione collettiva e la gestione comune di beni e servizi. Sono soprattutto casi in cui Comuni di simili dimensioni, maggiormente in competizione, stentano a cedere quote di “sovranità”, di potere di indirizzo a soggetti associati che li costringono a continue mediazioni con i Comuni limitrofi. In questi casi, tuttavia, i Piani di zona non hanno giocato un ruolo neutro, ma hanno prodotto alcuni effetti di apprendimento: come abbiamo già rilevato, anche nei territori che hanno mantenuto un livello alto di autonomia di ciascun Comune, alcuni servizi hanno trovato una gestione associata, e hanno visto armonizzarsi gli standard gestionali e i criteri di accesso. Inoltre, i Piani di zona hanno portato attori dell’amministrazione pubblica e del Terzo settore a conoscersi, o a rinvigorire la loro conoscenza, e a stabilire delle forme di coordinamento anche con i sindacati. Il Piano di zona, in altri termini, è stato strumento capace di forzare una certa chiusura che caratterizza gli enti locali «per non esporsi alla complessità e al conflitto» (Bobbio, 1997, p. 65).

Una delle ipotesi di sviluppo formulata dagli estensori della legge 328/2000 era che i Comuni, trovandosi a gestire insieme nuove risorse per servizi comuni, avrebbero progressivamente avviato dei processi virtuosi di condivisione della spesa sociale tradizionalmente allocata dai singoli Comuni, per effettuare economie di scala e armonizzare l’offerta di servizi e prestazioni sul territorio. Uno dei problemi che si volevano aggredire era, infatti, quello del sottodimensionamento della maggior parte dei Comuni, tale da rendere necessaria la creazione di enti sovracomunali per la gestione di beni e servizi.

La ricerca ci ha confermato come diversi territori si siano mossi significativamente in questa direzione, giungendo a forme di gestione associata realizzate attraverso la costituzione di aziende consorziali a proprietà pubblica. Questo è avvenuto soprattutto in territori caratterizzati dalla presenza di un solo grande Comune e di molti

16. In particolare la legge 81/1993 ha portato all’elezione diretta dei sindaci, rinforzando la stabilità degli esecutivi e la legittimazione democratica.

piccoli enti locali non in grado di provvedere a erogare servizi, i quali hanno trovato più facile mettersi insieme (Polizzi, 2008)<sup>17</sup>. Ipotesi che, peraltro, può essere formulata più in generale rispetto alle forme di coordinamento effettivo nella programmazione di zona.

Le istituzioni contano e hanno degli effetti di strutturazione sulle reti di attori coinvolti in una politica pubblica. Nei casi di maggiore localismo, gli operatori sindacali e del Terzo settore non sono sembrati in grado di influenzare significativamente gli enti locali, premendo affinché si realizzasse una maggiore integrazione nell'ambito distrettuale. In alcuni casi, anche gli attori locali del sindacato e del Terzo settore hanno avuto timore di forme di gestione associata realizzate attraverso aziende consortili, valutate come passibili di non valorizzare la partecipazione dei corpi intermedi, e di dare vita a una gestione qualificata come "tecnocratica". La stessa letteratura mostra che questo timore ha alcuni fondamenti (Bifulco, Centemeri, 2007; Gatti, Rossi, 2010). In questi specifici casi, gli attori locali hanno in qualche maniera eluso le sfide poste dai problemi di estensione, qualità ed efficacia delle politiche sociali. L'unica vera fonte di pressione che è pesata sui Comuni è stata, in definitiva, quella posta dal governo nazionale attraverso il patto di stabilità.

Cerchiamo ora di offrire una interpretazione complessiva di quanto detto finora. I Piani di zona sono stati degli strumenti che hanno lasciato intuire e intravedere delle possibilità: delle possibilità di azione collettiva delle città, soprattutto. Molto spesso, tuttavia, a detta degli attori che abbiamo ascoltato, tali strumenti non sono stati all'altezza delle aspettative che hanno suscitato. Dal punto di vista sociologico, possiamo dire che la vicenda delle triennali di programmazione partecipata mostra i limiti di una regolazione volta unicamente a istituire l'interazione fra gli attori locali. L'interazione è stata importante e ha prodotto effetti di riflessione, ma da sola non sembra essere stata sufficiente a produrre sistematicamente effetti di integrazione istituzionale. In molti casi questo processo di istituzione di arene per l'interazione fra attori non si è curato della

17. In una prima ricognizione sulle aziende sociali, Battistella (2005) segnala che sono i Comuni di più piccole dimensioni a opporsi alla costituzione di aziende consortili, perché temono di perdere potere e visibilità politica per *policy feed-back*; questo non è in contraddizione con la nostra ipotesi, che segnala tuttavia l'importanza di un Comune egemone per oltrepassare le resistenze esercitate da quelli di piccole dimensioni; con riferimento alle agenzie di sviluppo locale, cfr. Tajani (2011); Tosi, Vitale (2011).

qualità dell'interazione stessa, eludendo l'importanza di una regolazione chiara e vincolante dei tavoli o, più in generale, delle arene di partecipazione, sottovalutando le incertezze del coordinamento, e le difficoltà di azione collettiva degli attori del sindacato e del Terzo settore.

#### 7.4 Gli esiti democratici

La tesi che emerge da questo lavoro di ricerca è che l'implementazione dei Piani di zona non sia stata all'altezza delle aspettative suscitate dallo strumento. Nel corso dell'indagine gli attori da noi incontrati hanno mostrato un progressivo disinvestimento dai luoghi della programmazione partecipata, ritenuta deludente, e un certo scetticismo rispetto alle possibilità di un differente uso dello strumento per non tradire le promesse che ne hanno accompagnato la nascita. Questa delusione che ha segnato l'esperienza degli attori può essere meglio concettualizzata in termini di *frustrazione*.

Perché parliamo di frustrazione, concetto che sembra richiamare maggiormente un linguaggio psicologico che non un vocabolario di motivi prettamente politici? Perché il termine ha una dimensione squisitamente relazionale: si è frustrati in relazione al mancato soddisfacimento di un desiderio. Certo: essa rimanda precisamente a un'immagine di delusione, ma non a qualsiasi tipo di delusione. Diceva Carlo Levi (1950), che essa nient'altro è se non avvilitamento nei confronti di una realtà avvertita come insormontabile o irraggiungibile. È la percezione della partecipazione come inutile, incapace di produrre esiti concreti di trasformazione e che non solo fa maturare sentimenti di rabbia e risentimento, ma anche rende irrazionale la partecipazione stessa. Sappiamo bene, infatti, che l'azione collettiva, e quindi anche l'investimento nella presenza in arene pubbliche di confronto e deliberazione, non si sviluppa in reazione alla durezza di una condizione sociale, o all'acuirsi di problemi tragici (disoccupazione, non autosufficienza, abbandoni, violenze) e al degrado della qualità della vita. Essa si dispiega semmai quando gli attori percepiscono di poter contare, di influenzare i processi e gli esiti delle scelte pubbliche, quando in altri termini si apre una finestra di opportunità per cui vale la pena partecipare (cfr. anche Vitale, 2007).

Quali sono i contenuti specifici di questa frustrazione maturata da molti degli attori che parteciparono alla programmazione socia-

le? L'impressione di inutilità, di impossibilità di influenzare la scelta pubblica è multi fattoriale, e per essere descritta tipologicamente richiede di essere legata alle sue ragioni: cosa l'ha prodotta, quale esperienza ha qualificato negativamente l'impegno delle organizzazioni sociali e dei loro rappresentanti. Diverse ragioni si sono cumulate e articolate fra loro, creando le condizioni sociologiche di questo sentimento. Distinguiamone quattro.

1. In primo luogo in alcuni territori gli attori proprio non sono stati convocati a vere e proprie riunioni collettive di discussione sullo stato delle politiche sociali sul territorio. In 4 Distretti su 7 non vi è stato un tavolo di consultazione di sistema. Viceversa sono stati coinvolti sovente solamente gli enti del Terzo settore capaci di erogare servizi, riducendo il momento programmatico a una semplice sommatoria di coprogettazioni, nelle quali la dimensione di *advocacy*, che la partecipazione dovrebbe favorire, è stata soffocata a favore della sola dimensione di allocazione delle risorse e individuazione dei soggetti gestionali<sup>18</sup>.

2. In secondo luogo, vi sono stati Piani di zona che hanno convocato e ascoltato gli attori ma prevalentemente o esclusivamente per fare una diagnostica dei problemi e delle esigenze del territorio. Riprendendo le metodologie più o meno usuali dell'analisi dei bisogni, gli attori hanno portato informazioni ma non hanno potuto argomentare sulle soluzioni plausibili, non hanno avuto momenti e luoghi di coprogettazione su priorità, metodologie di interventi e forme di coordinamento fra le agenzie attinenti, né di consulto sull'allocazione delle risorse, eludendo le questioni più ambiziose in termini di democrazia e redistribuzione dei poteri<sup>19</sup>.

3. In terzo luogo, in alcuni ambiti territoriali, sebbene gli attori siano stati convocati per discutere su scelte pubbliche, relative all'organizzazione di servizi e dei loro criteri di funzionamento, essi hanno percepito questo coinvolgimento come un'esperienza inutile, perché di mera presa d'atto di decisioni già assunte, senza che i loro commenti o istanze critiche avessero margini di influenza e intervenendo, nel migliore dei casi, solo sul momento della progettazione dei

18. Sulla importanza degli strumenti di *advocacy* (difensore civico, carta dei servizi, amministratore di sostegno, budget di cura ecc.) e sulle sfide che essi pongono alla regolazione, cfr. Polizzi (2012).

19. Per discuterne, non certo per redistribuire i poteri di scelta come nel caso dei bilanci partecipativi o di altri dispositivi finalizzati alla scelta (Talpin, 2011).

singoli servizi ma non su quello della programmazione del sistema locale. Nei loro racconti, l'altro elemento problematico è l'assenza di una dovuta istruzione di questi appuntamenti, che tendenzialmente sembrano non essere stati anticipati dalla distribuzione di materiali adeguati a permettere una consapevole partecipazione e competente presa di parola. La scarsa definizione nei territori delle regole della partecipazione si è riscontrata anche successivamente alla delibera di giunta regionale 7797/2008, che pur prevedeva tempi e regolamenti certi per garantire una partecipazione informata, in termini di regole e condotte per favorire la partecipazione dei soggetti della società civile (Vitale, 2011). Ogni territorio ha proceduto a suo modo, in assenza di coordinamento e d'informazione sull'operato degli altri. Così molti territori non hanno sviluppato procedure per favorire e qualificare l'istruzione delle riunioni dei tavoli partecipativi (cfr. Polizzi, 2011).

4. Infine, in alcuni casi i Piani di zona hanno raccolto e valorizzato ogni istanza e proposta proveniente dalle consultazioni, senza tuttavia né gerarchizzarle, né renderle vincolanti, ovvero sia svuotando il contenuto della programmazione attraverso una vaghezza e genericità dei Piani di zona stessi.

#### 7.4.1. Chi è stato maggiormente toccato dalla frustrazione?

Per rispondere alla questione su chi abbia patito maggiormente questa sindrome di frustrazione, possiamo ricordare che si tratta di attori assai differenti: associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, associazioni familiari, cooperative sociali (con un preponderante ruolo di erogazione professionale di servizi, ma anche radicamento nelle comunità locali e capacità di mobilitazione dell'altruismo), enti caritativi e religiosi, fondazioni ex IPAB (Istituto pubblico di assistenza e beneficenza), sindacati (e sindacati pensionati in particolare) e, solo in rarissimi casi, organizzazioni for profit. Va poi ricordato che non in tutti i territori gli attori associativi, sindacali, della cooperazione sociale e del privato for profit sono stati coinvolti in tavoli di programmazione partecipata. A onor del vero, anche nei territori in cui questo coinvolgimento è avvenuto, non tutti gli attori hanno risposto positivamente con un cospicuo investimento di tempo e risorse.

Abbiamo quindi un primo gruppo di attori che, per ragioni differenti, non hanno mai maturato ampie aspettative sul potere di inno-

vazione della nuova programmazione partecipata. A fianco di questi, però, abbiamo incontrato attori che nel primo e anche nel secondo triennio dei Piani di zona hanno “creduto” e “scommesso” su una partecipazione onerosa, portando idee, letture del territorio e delle sue esigenze e – nel caso dei sindacati pensionati in particolare – anche una certa capacità di pressione e negoziazione per far evolvere tariffe, standard e procedure.

Riprendendo la distinzione introdotta precedentemente, possiamo notare che in buona misura sono soprattutto gli attori associativi ad aver maturato una forte delusione per i processi che hanno marcato maggiormente le tre triennali dei Piani di zona. Anche nel sindacato, la frustrazione è stata alta, ma ha avuto conseguenze meno gravi in termini di abbandono dei tavoli della programmazione, e di fuoriuscita dalle arene regolate di riflessione e negoziazione sulle politiche sociali locali. Lo stesso si può dire, come linea di tendenza generale, per la cooperazione sociale, benché essa sia comunque caratterizzata da una cultura più marcata, e di lungo periodo, di interlocuzione e dialogo con le amministrazioni locali, nonché dall’interesse a influenzare, attraverso la presenza ai tavoli, la cornice e i contenuti delle politiche. Tale attitudine alla pressione, invece, si riscontra meno in soggetti che fanno dell’autonomia e dell’azione diretta la propria identità di servizio, come nel caso di molte associazioni di volontariato, o di promozione sociale.

#### 7.4.2. Come si è sviluppata questa frustrazione?

Nonostante le fatiche dell’implementazione dei Piani di zona, le aspettative della maggior parte delle organizzazioni sono rimaste attente alle promesse della programmazione partecipata fino alla seconda tornata. Sebbene la struttura dei problemi di coinvolgimento del Terzo settore fosse ben chiara già nel primo triennio, queste difficoltà furono in larga misura considerate come proprie della fase di sperimentazione, tutta nuova, dello strumento. Nel secondo triennio, tuttavia, il reiterarsi delle stesse modalità di coinvolgimento, e l’acuirsi delle dinamiche di elusione presenti nel lavoro dei tavoli fece maturare un preciso senso di frustrazione, ben documentato dalle ricerche svolte all’epoca, evidentemente visibile soprattutto per le organizzazioni di volontariato (Mosca, 2008; Pesenti, De Ambrogio, 2009).

La nostra ricerca documenta una fase ulteriore di questo processo: l’interpretazione che noi diamo è che nel corso della terza trien-

nalità dei Piani di zona questo effetto di frustrazione si sia acuito per tre ragioni concomitanti. Anzitutto il persistere delle forme di discrezionalità e mancato riconoscimento delle organizzazioni partecipative. In secondo luogo, la debolezza del Terzo settore nel costruire forme legittime, e perciò condivise, di coordinamento e rappresentanza comune (nonostante alcune eccezioni, cfr. anche Polizzi, 2008). Da ultimo, ma non per ordine di importanza, i forti e progressivi tagli al fondo indistinto per le politiche sociali, da cui sono tratte le risorse allocate alle Regioni e, in ultima istanza, ai Comuni per la programmazione di zona.

Questi tre fattori, combinatisi nello stesso periodo, permettono di spiegare il sentimento diffuso di frustrazione, nonché il ritirarsi di molti attori da un impegno pubblico nei tavoli partecipativi. Deludendo delle aspettative, i Piani di zona hanno dilapidato delle risorse di partecipazione, facendo muovere parte degli attori verso un polo di impegno ripiegato nel privato<sup>20</sup>. Si tratta di un problema assai serio, non solo in termini democratici, di sottrazione di intelligenze e risorse per la riflessione e la deliberazione pubblica. Sappiamo, infatti, che il welfare vive anche di un impegno associativo per l'animazione dei territori, e l'elusione delle attese degli attori della società civile, oltre una certa soglia, per fortuna non ancora raggiunta, rischia di disilluderli e allontanarli complessivamente dall'impegno nel territorio.

Sorge spontaneo chiedersi quali siano stati gli esiti di questa frustrazione. In termini meramente descrittivi, potremmo iniziare a dire che nell'insieme abbiamo riscontrato due tendenze parallele. In primo luogo il venir meno di una precisa volontà di utilizzare i tavoli della programmazione di zona come arena pubblica di argomentazione e influenza delle politiche. Anche fra gli attori che hanno continuato a indirizzarsi ai governi locali per influenzarne le scelte di politica sociale, è venuta meno, in buona parte, la disponibilità a impegnarsi in tavoli regolati e convocati dai Comuni. Essi hanno riorientato i propri sforzi attingendo al precedente repertorio di azione, composto di interlocuzione diretta, informale, con gli assessori e il potere politico locale (cfr. anche Pavolini, 2003; Pinson, 2009). In secondo luogo, invece, alcuni attori, hanno proprio abbandonato l'at-

20. Cfr. le riflessioni di Hirschman (1982) sulle condizioni istituzionali di *shifting involvements* fra impegno pubblico e impegno privato.

tenzione alla regolazione del welfare locale, continuando la propria azione solidale, ma senza più interesse nel provare a influenzare le logiche di sistema. Si è in questi casi dissipato un prezioso capitale di partecipazione (cfr. Moini, 2012).

Il senso di frustrazione degli attori è andato di pari passo con un certo screditamento dello strumento del Piano di zona. Man mano che gli attori si ritiravano dai luoghi della programmazione partecipata o ne criticavano apertamente i limiti, il credito di cui era stato inizialmente investito lo strumento del Piano di zona è andato progressivamente erodendosi. Nell'insieme, così, i processi di programmazione partecipata non sono stati in grado di costruire un maggiore consenso sul welfare locale, non riuscendo a orientare le dinamiche dell'opinione pubblica verso una richiesta di investimenti sulle politiche sociali.

### 7.5

#### **Due dimensioni della frammentazione del welfare locale: organizzazione e regolazione**

In questo contesto di aspettative frustrate e senso di impotenza diffuso, l'esperienza dei Piani di zona suggerisce alcune indicazioni di metodo per ragionare sul welfare locale in Italia. Più precisamente indica la rilevanza di due distinzioni di fondo con cui ragionare sulle politiche in corso e sul disegno di politiche possibili: la prima è quella fra organizzazione e regolazione; la seconda è fra livello centrale e livello locale della regolazione. Vediamone la portata euristica, e le ragioni per cui ci paiono così rilevanti nell'attuale contesto di austerità e crisi fiscale dello Stato.

La prima distinzione, fra organizzazione e regolazione, è assai classica in sociologia. Questa distinzione, sebbene elementare, permette di precisare due differenti ambiti di problemi, e di soluzioni conseguenti. Ambiti che tendono, anche nella letteratura, a non essere articolati fra loro, o peggio a essere concepiti come opposti.

La dimensione organizzativa è relativa alle pratiche e alle modalità di lavoro ordinario dei soggetti coinvolti nell'implementazione quotidiana delle politiche sociali. Si vede a questo livello l'inadeguatezza di tutte quelle modalità di procedere finalizzate a rispondere unicamente a singoli individui e ai loro "bisogni" (Tosi, 1994). Dalla nostra ricerca emerge come l'introduzione dei Piani di zona, sebbene in alcuni casi abbia reso possibile un maggior livello di attenzione



da parte delle amministrazioni pubbliche alle esigenze di integrazione delle politiche, non sia stata in grado di rendere sistematica tale attenzione. Le sperimentazioni condotte hanno dovuto affrontare tali e tanti vincoli economici e istituzionali da non rendere possibile un loro consolidamento e preciso radicamento. La questione si pone essenzialmente in termini organizzativi. Non si sono innovati i protocolli d'intervento spostando l'attenzione da prestazioni individuali ad azioni finalizzate a modificare i contesti per renderli più capaci di aggredire i problemi sociali. Si potrebbe dire che questo problema è meramente metodologico, ovverosia di metodologia e di contenuto professionale dell'intervento sociale. A noi pare più appropriato coglierlo in termini organizzativi, essendo in questi termini che si pone la possibilità di un lavoro integrato che sposta il focus dagli individui ai contesti (Bifulco, 2003). Nell'impostazione tradizionale dei servizi assistenziali in Italia non si è sviluppata una lettura sociale dei problemi (nei termini che la sociologia, e la scuola dell'ecologia urbana di Chicago in particolare, ha messo in luce a partire dall'inizio del XX secolo), tanto che essi restano assai interni alle categorie di bisogno. Questa attenzione focale esclusiva sui singoli individui, ciechi rispetto ai problemi sociali presenti nei territori, si ritrova anche nei Piani di zona. La forte presenza di Residenze sanitarie assistenziali (RSA) per anziani in Lombardia (Neri, 2011) si è sviluppata per sottrazione di legami sociali sul territorio, e non potenziandoli e alimentandoli (Giunco *et al.*, 2011). Stesso vale per l'assistenza domiciliare integrata, organizzata su prestazioni strettamente individuali e non come volano di un lavoro sulle reti di organizzazioni formali e gruppi informali radicati sul territorio<sup>21</sup>. Così, ad esempio, i Piani hanno valorizzato il Terzo settore solo come fornitore di prestazioni, e non come organizzatore di socialità e mutualismo: non si sono creati progetti (e risorse dedicate) per la coesione sociale<sup>22</sup>. Non si sono strutturati programmi finalizzati a lavorare sul territorio per modificare gli attori e le agenzie che lo popolano, per renderli più connessi e integrati fra loro e aggredire il problema della frammentazione (cfr. Vitale, 2010b; cfr. anche Reggio, Vitale, 2009; Polizzi, Vitale, 2010).

21. In questa direzione sono interessanti alcune sperimentazioni realizzate a Trieste (Monteleone, De Leonardis, 2007; Bifulco, 2011).

22. Cfr. le indicazioni di metodo suggerite da Villa (2009a) per cogliere l'insieme di pratiche e logiche di intervento che afferiscono alle politiche socio-assistenziali, ben al di là delle sole prestazioni.

La promessa dei Piani di zona conteneva un'accezione della territorializzazione del welfare attenta a superare le logiche assistenziali di intervento su "casi" individuali, per un lavoro a favore della coesione sociale del territorio. Coesione sociale intesa in senso forse vago, probabilmente un po' ingenuo e con rischi di funzionalismo (Alietti, 2009), ma comunque indicante l'importanza: delle reti di socialità informale; delle modalità di inclusione che passano dalla valorizzazione delle agenzie già presenti sul territorio; di un ruolo soprattutto promozionale e preventivo del Terzo settore e di istituzioni pubbliche quali i centri per l'impiego, le scuole e i servizi per lo sport, la cultura e il tempo libero.

Quello che abbiamo riscontrato è che le sperimentazioni che maggiormente sono andate in questa direzione in provincia di Milano non provengono dalla programmazione partecipata, ma semmai da iniziative sperimentali promosse dalla Regione o dalle fondazioni bancarie, e dalla Fondazione Cariplo più precisamente. I Piani di zona ci sembrano invece, nel complesso, avere eluso questo riorientamento organizzativo.

Questo livello organizzativo è complementare e non in opposizione a quello squisitamente regolativo. Per regolazione intendiamo qualcosa di più di una mera regolamentazione, ovverosia l'attenzione alle modalità con cui si stabiliscono, e si negoziano le regole politiche: diversamente, con regolazione intendiamo una modalità di gestione e di governo attraverso cui «le risorse vengono allocate, e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati (cioè prevenuti o composti)» (Lange, Regini, 1987, p. 13). In questo senso la regolazione del welfare locale è ben altro dalla sua organizzazione, fatta di interazioni, protocolli di intervento, metodologie, orari, strutture di servizio, luoghi di confronto fra gli attori implicati. La regolazione è una delle funzioni per eccellenza del governare, assieme alla capacità di mobilitare risorse (attraverso imposizione fiscale o partnership), all'uso della coercizione e della violenza legittima (la polizia locale) e alla produzione di beni e servizi collettivi (Le Galès, Vitale, 2012).

La regolazione del welfare locale prevede la definizione delle risorse economiche a disposizione dei Comuni e dei Piani di zona, le regole e gli incentivi all'azione associata fra i Comuni, la strutturazione dei poteri di approvazione, controllo, e veto dei diversi livelli di governo (Regione, ASL, Provincia), i contenuti vincolanti delle politiche da implementare (quali i servizi minimi obbligatori per ogni servizio), gli strumenti a disposizione per l'affidamento dei servizi e l'arti-

colazione delle relazioni fra pubblico e privato, le modalità di ricorso e risoluzione dei conflitti fra i diversi attori implicati. Questo livello regolativo, così differente da quello organizzativo, è a esso assai legato e complementare, lo struttura e ne costituisce le precondizioni. Così come non si può prescindere dall'osservare quanto avviene in termini organizzativi, ugualmente non si può prescindere dal discutere il welfare locale in termini regolativi. A fronte di un forte centralismo nel controllo delle risorse oggi destinate ai trasferimenti monetari agli individui, il dibattito pubblico sul welfare si concentra sulle modalità di decentramento delle risorse, e sul ruolo della guida pubblica per la definizione di criteri di merito per definire l'accesso ai servizi.

Il caso dei Piani di zona suggerisce un'interpretazione di quanto avviene nel welfare locale che bilanci meglio di quanto è attualmente dibattuto in termini di centralismo e decentramento. Certamente è un caso in cui si riscontra un problema di penuria di risorse. Ma, come abbiamo a più riprese ribadito, si riscontrano anche frammentazione e discrezionalità che potrebbero aumentare ancor più, a fronte di un ulteriore decentramento di risorse. Il dibattito attuale sembra trascurare questo punto. Preferiamo insistere, perciò, sull'articolazione fra maggiori risorse da destinare al livello locale, e una strategia sovralocale fatta di accompagnamento, monitoraggio e valutazioni condotte da agenzie non dipendenti dal livello locale, in cui valutato e valutatore non coincidano.

Questa articolazione assume tutta la sua urgenza nella fase attuale di profonda crisi fiscale dello Stato, e di politica di austerità in tema di assistenza sociale. Anche in materia di protezione sociale la sfida più profonda diventa quella di reperire risorse aggiuntive per sostenere i servizi e gli interventi. Le capacità di governare diventano fondamentali a livello locale per mobilitare risorse economiche e rilanciare la produzione di servizi sociali e socio-sanitari. Capacità di governo che risiede in accordi e partnership finalizzati ad attrarre risorse, appunto, ma anche in capacità di regolazione attenta e in una programmazione incrementale di obiettivi misurabili e mezzi efficienti per ottimizzare le risorse a disposizione, non ultimo il capitale umano impiegato. E questa capacità di governare a livello locale non va data per scontata; il punto va sottolineato<sup>23</sup>.

23. Il punto ovviamente non riguarda solo le politiche sociali, né ovviamente solo la Provincia di Milano. Per un fondamento analitico, cfr. Barbera (2001) e Ostrom (2005); per importanti evidenze empiriche, cfr. anche Barca (2008) e Casavola, Trigilia (2012);

Nella regolazione del welfare locale è ancora possibile aumentare il potere e i margini di azione collettiva dei Comuni associati. Per farlo occorre non eludere verifiche capaci di misurare la discrezionalità dell'autorità locale. In altri termini, ci sembra che l'obiettivo strategico e primario sia *rinforzare il livello locale*, non dando per scontato che vi siano già le capacità amministrative necessarie a innovare le politiche sociali, a livello quantitativo ma anche qualitativo, ovvero nel loro funzionamento organizzativo. Non si tratta, quindi, di mera ingegneria istituzionale, ma precisamente di regolazione. Di una regolazione sovralocale finalizzata a sostenere le capacità di programmazione dei governi locali.

Facile è il parallelismo con la stagione della nuova programmazione negoziata (Trigilia, 2005) inaugurata da Ciampi quando era ministro del Tesoro e implementata da Fabrizio Barca (2006) alla direzione del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, fra il 1998 e il 2006. Per interrompere i rapporti clientelari che legavano sindaci e ministeri, si volle investire sulle Regioni come organi di governo intermedio, usando consistenti incentivi economici per rinforzare le capacità amministrative, e accompagnarle attraverso una condivisione di una strategia regionale (il caso Veneto, cfr. Bertin, 2012, p. 110), un'adeguata formazione e un confronto fra pari. In altri termini, fu una vera e propria politica di promozione dell'apprendimento con risultati significativi in termini di programmazione delle politiche di sviluppo locale. Le amministrazioni impararono a riconoscere i loro fallimenti, e a considerarli informazione indispensabile per rivedere incrementalmente le loro scelte strategiche e le loro modalità organizzative. Risultati visibili furono misurati osservando un nuovo protagonismo regionale nell'attrarre fondi strutturali europei e nel controllarne l'uso appropriato da parte degli enti erogatori. Il parallelismo è opportuno, perché richiama una situazione di forte crisi, in cui il centro fu capace di investire per far crescere delle capacità nelle amministrazioni regionali, senza darle per scontate, ritenendole cruciali, e presenti solo in potenza. Da riconoscere, sostenere e potenziare.

Ebbene: è in questi termini che l'esperienza dei Piani di zona permette di comprendere alcune dinamiche strutturanti del welfare italiano. Lo sviluppo del welfare locale si dà all'interno di relazio-

sulle traiettorie di evoluzione delle welfare partnership e delle loro forme di relazione in termini di dialogo, negoziato e silenzio, cfr. Guidi (2011).

ni istituzionali fra centro e periferia. Queste relazioni sono messe in forma da processi di regolazione che a oggi si caratterizzano per una tensione fra centralizzazione e decentramento delle risorse economiche. Nel corso degli ultimi 12 anni, i Piani di zona hanno avuto l'ambizione di creare condizioni per una programmazione congiunta fra più Comuni, e trasferire maggiori risorse agli enti locali. La modestia dei risultati ottenuti attiene certamente, e in prima istanza, all'esiguità delle risorse trasferite. Ma non è trascurabile il fatto che si sia dato per scontato che le amministrazioni fossero in grado di programmare le risorse a disposizione con efficacia e appropriatezza, immaginando che automaticamente avrebbero innovato rispetto agli obiettivi organizzativi e all'inerzia istituzionale di compartimentazione e frammentazione dei servizi assistenziali<sup>24</sup>. La nostra ricerca si pone in continuità rispetto ai risultati messi in evidenza da più e più indagini condotte in diverse regioni italiane. Nei territori in cui la Regione non ha curato con precisione l'accompagnamento e il sostegno alle capacità amministrative e di controllo di gestione, con formazione sulla gestione del capitale umano, confronto fra territori, ma anche precisi incentivi simbolici e monetari, e robusti sistemi di premialità, non sono emerse leadership, gli *outcomes* sono stati assai modesti, e la programmazione messa in atto ha dissipato risorse preziose di partecipazione<sup>25</sup>.

In questo senso, perciò, una nuova regolazione che incrementi i trasferimenti, finalizzata a potenziare: 1. il potere dei territori di coordinamento fra erogazioni economiche e servizi; 2. una più efficace valutazione della situazione economica dei beneficiari, con un universalismo più selettivo; 3. il decentramento dell'offerta di prestazioni e obiettivi annuali vincolanti, risulta al contempo necessaria (Ferrera, 2006; Ranci Ortigosa, 2011)<sup>26</sup> ma non sufficiente. Essa lascia, infatti, invariati i due punti che questa ricerca sui Piani di zona ci ha permesso di delineare:

1. i deficit di capacità programmatica dei Comuni. I deficit in questione rimandano a una questione di competenza e capacità am-

24. Ovverosia programmando e realizzando interventi maggiormente personalizzati e al contempo in grado di prendersi cura del contesto sociale più ampio.

25. In questa direzione, Pavolini (2011, p. 280) sottolinea che «l'assenza dello Stato (nella sua funzione di redistribuzione e riequilibrio) spiega, molto più che altrove, l'importanza relativa del mercato e dello sviluppo economico nell'influenzare le traiettorie di trasformazione del welfare locale in Italia».

26. In questa direzione si era già espressa nel 1997 la Commissione Onofri nominata dal governo Prodi per la riforma del welfare.

ministrativa stante i problemi dimensionali dei Comuni e la scarsa autonomia della politica degli interessi;

2. i deficit di regolazione nazionale e regionale del welfare locale. Essi hanno a che fare con il delicato problema di bilanciamento dei poteri, a fronte di grande discrezionalità (e relativo clientelismo), con esiti di frammentazione e diseguaglianze nei regimi territoriali dei diritti sociali, anche fra Comuni pressoché limitrofi.

In entrambi i casi, questi deficit sono dati da una concezione meccanicistica, unidimensionale e unidirezionale della regolazione. Non è prevista comunicazione fra i diversi livelli di governo, non emergono perciò spazi legittimi e vincolanti di monitoraggio su obiettivi misurabili, ricomposizione dell'informazione e revisione incrementale<sup>27</sup>. Non emergono, in altri termini, condizioni riflessive di implementazione delle politiche sociali, finalizzate a valorizzare al meglio i *feed-back* provenienti dall'insieme di attori coinvolti, ivi compresi gli operatori pubblici, così come i sindacati e il Terzo settore.

### 7.6

#### Una finestra di opportunità per il sindacato

È in questo contesto che l'azione del sindacato si rivela assai preziosa. Sappiamo che il sindacato si è impegnato molto nella costruzione del welfare locale, soprattutto attraverso attività di negoziazione condotte dalle proprie strutture territoriali (leghe e comprensori), spesso finalizzate alla firma di accordi, protocolli di intesa e accordi di programma, in particolare in Lombardia. Come hanno ben ricostruito Sabrina Colombo e Ida Regalia (2011), questa azione è avvenuta senza che vi fossero provvedimenti legislativi o riforme finalizzate esplicitamente a sostenerla, in coerenza con una lunga tradizione di coinvolgimento nel welfare locale, per richieste provenienti dall'esterno, direttamente dai Comuni, ma anche perché il sindacato si è mosso alla ricerca di metodi di pressione diretta sul territorio.

Questo investimento sul welfare locale si è sviluppato nella fase di rafforzamento del sindacato: risale alla presenza nei collegi mi-

27. Si pensi ad esempio a uno dei principali dilemmi che affrontano i Comuni quando si associano. Devono essi costruire dei nuovi strumenti per coordinare le loro istituzioni, o al contrario, devono costruire una nuova istituzione, quale ad esempio una agenzia compartecipata per la gestione dei servizi associati? Gli attori locali si trovano a dover decidere su questi punti, in attesa di valutazioni, circolazione di dati ed esperienze che rendano più semplice definire le opzioni politiche e non eludere le decisioni.

sti con funzioni di controllo degli enti pubblici attivi in materia di politiche di assistenza sociale fin dai primi decenni del dopoguerra (Regalia, Regini, 1998), e si è sviluppata con maggiore intensità dagli anni Settanta (Regalia, 2008). Erano anni in cui la contrattazione collettiva in azienda si estendeva anche a temi di intervento sociale, e venivano lanciate campagne ambiziose chiedendo, ad esempio, ai grandi gruppi di devolvere l'1% del monte salari agli enti locali per la realizzazione di servizi sociali universalistici, o lotte per il diritto alla casa o contro l'aumento delle tariffe pubbliche. A partire dagli anni Ottanta i rapporti divennero più cooperativi, per rappresentare gli interessi dei lavoratori al di fuori dei luoghi di lavoro, con proposte all'interno di vertenze formali (sulla "vertenza Lombardia del 1982", cfr. Maraffi, 1997), partecipazione a comitati con funzioni consultive o attuative, e la costruzione di "protocolli di intesa" con le Regioni (Colombo, Regalia, 2011, p. 22).

Negli anni Novanta, l'intervento del sindacato nella governance locale delle politiche sociali divenne «meno reattivo e più strategico» (*ibid.*), con obiettivi espliciti e intenzionali (*ivi*, p. 24). Negli ultimi vent'anni, la richiesta da parte delle autorità locali nei confronti del sindacato si è indebolita molto, non vi sono vincoli normativi a coinvolgerlo nella programmazione, e l'iniziativa è stata presa direttamente dalle organizzazioni confederali dei pensionati, in particolare nei Comuni di medie e grandi dimensioni, con una logica rivendicativa e negoziale che nasce ben prima della legge 328/2000, e spinge a definire priorità, o più sovente a «correggere decisioni sostanzialmente già assunte» (CGIL, IRES, SPI, 2010, p. 11).

Come illustrato nel paragrafo precedente, due sono gli ambiti di azione che si prospettano per un'azione strategica sul welfare locale: quello locale, di programmazione e *organizzazione*, e quello multi-livello, di *regolazione*. Inutile contrapporre i due ambiti di azione, inutile valutare quali dei due sia più importante. Il sindacato è attore strategico per rilanciare il sogno democratico che ha accompagnato i Piani di zona, perché è costitutivamente capace di muoversi su entrambi, sia sull'ambito organizzativo (e programmatico) che su quello regolativo. I due ambiti non possono essere fatti collapsare l'uno sull'altro, e non sono molte le organizzazioni ben radicate sui territori<sup>28</sup> che possono impegnarsi su entrambi i piani.

28. L'organizzazione in comprensori, leghe e sedi locali dei sindacati pensionati, ad esempio, costituisce certamente la struttura territorialmente più diffusa della società civile

Di più: vi sono ragioni assai profonde per cui l'esperienza del sindacato risulta potenzialmente sempre più importante per il welfare locale, anche al di là delle importanti forme di negoziazione sociale già ampiamente praticate. Ovviamente per la sua capacità di rappresentanza di alcune fasce di popolazione, e di alcuni interessi delle classi popolari, e «di dar voce, in uno specifico territorio e di fronte alle amministrazioni locali competenti, ai lavoratori che escono dalla condizione attiva, e più in generale ai cittadini anziani» (Colombo, Regalia, 2011, p. 127). Non solo: vi è qualcosa che attiene alle forme di azione coordinata del sindacato che è assai importante per il welfare locale. Il sindacato, infatti, ha storicamente articolato una modalità organizzativa che contempera una forma di rappresentanza multilivello e replicabile e allo stesso tempo un'aderenza dei rappresentanti alle singole realtà locali e aziendali. Il contemperare queste due dimensioni (organizzativa e regolativa) può costituire un patrimonio di conoscenza e di esperienza molto prezioso anche per la rappresentanza degli attori del territorio che operano nelle arene di programmazione partecipata. Come emerge dalla ricerca, il nodo è investire congiuntamente e a livello programmatico/organizzativo e a livello regolativo.

Nei territori si registrano frustrazioni e delusioni degli attori del Terzo settore, ma anche altri fenomeni di interesse prioritario per il sindacato. Fenomeni di grave solitudine, accompagnata da una certa "disintermediazione", ovvero perdita di riferimenti a gruppi organizzati capaci di mediare la relazione con le istituzioni, sviluppare conflitto e azione collettiva per incanalare e non disperdere i motivi di risentimento espressi dalle persone. In assenza di ciò, si riscontra un forte trattamento istituzionale dei problemi sociali: la domanda sociale si esprime attraverso ricorsi al tribunale, o attraverso richieste di ospedalizzazione. Il sindacato osserva queste tendenze in atto, e vede il riorientamento dell'azione di individui assai isolati.

Ben individuare i temi e le priorità da valorizzare nella negoziazione sociale, selezionare e aggregare la domanda sociale, e poi rappresentare i problemi, ma anche i vissuti e le soluzioni possibili rispetto a questo genere di dinamiche, e trasformarle in argomento di 1. riflessione, 2. programmazione, e 3. valutazione non è questione secondaria né tecnica, ma strategica. Ugualmente, è questione

in Italia, e in Lombardia in particolare (Regalia, 2003), con forte seguito fra la popolazione anziana ed elevato riconoscimento da parte delle istituzioni (Colombo, Regalia, 2011, p. 32).



apertamente politica giocare questo ruolo, senza sostituirsi all'amministrazione pubblica nella selezione dei beneficiari di prestazioni, servizi e interventi sociali.

Il tema del lavoro è altra questione su cui il sindacato può esercitare, come è ovvio, un ruolo trascinate (cfr. Da Roit, 2003). Abbiamo visto bene come le questioni occupazionali siano centrali per i territori, e al contempo non troppo sviluppate nella programmazione partecipata, con una separazione controproducente fra politiche assistenziali e politiche del lavoro. Semmai le sperimentazioni più interessanti si pongono proprio al confine fra i due settori (Monteleone, Mozzana, 2009b; Villa, 2007; 2009b), laddove emergono forme aperte ed efficaci di coordinamento e cooperazione fra tutti gli attori.

Tuttavia il problema non è solo d'integrazione fra le politiche, e di rilancio delle politiche attive del lavoro. È anche di riflessione sulla qualità della vita e sul ruolo giocato dai contesti lavorativi. Non si tratta tanto di investire per aggiungere più interventi "soft" di informazione, socializzazione, animazione del territorio, ma di ridefinire il contenuto e le modalità di lavoro dei servizi esistenti, siano essi servizi per l'accesso (sportelli sociali, segretariato sociale di base, centri lavoro, ma anche servizi di telesoccorso), interventi domiciliari, semiresidenziali, residenziali e di sostegno economico. Un riorientamento a favore non tanto dei contesti di cura, ma della cura dei contesti (Monteleone, De Leonardis, 2007) richiede di guardare a ciò che i delegati sociali ci hanno detto con grande precisione. Sempre più le persone non dichiarano nel luogo di lavoro il proprio disagio, perché diventerebbe svantaggio nella competizione fra pari, nella competizione fra lavoratori.

In questa direzione, uno dei problemi del welfare locale assistenziale è di avere un impianto così individualizzato, in cui i cittadini tendono a vedere i problemi di cui hanno esperienza come fatalità individuali, su cui non esistono altro se non soluzioni altrettanto individuali<sup>29</sup>. Viene a mancare la capacità di riconoscere le cause dei problemi, le equivalenze nelle esperienze di diverse persone, e la possibilità stessa di individuare delle responsabilità e reclamare

29. Massimo Paci (2004) segnala una maggiore ambivalenza del processo di individualizzazione, in cui diventano cruciali anche aspirazioni, potenzialità e libertà degli individui. In questa direzione si veda anche la riflessione sulle politiche attive del lavoro sviluppata da Paci e Pugliese (2011).

diritti e nuove risposte sociali. Anche su questo piano il sindacato tradizionalmente ha giocato un ruolo di primo piano nel socializzare le debolezze degli individui e trasformarle in punti di forza, in risorse per l'azione collettiva e la pressione per ottenere maggiori servizi collettivi. Se tradizionalmente era nei luoghi di lavoro che avveniva la ricomposizione delle debolezze e dei problemi individuali dei lavoratori, la centralità assunta dai territori per il benessere di lavoratori e pensionati fa pensare che anche a questo livello si possa esercitare un ruolo non solo di rappresentanza, ma anche di aggregazione, socializzazione e costruzione di identità rivendicative<sup>30</sup>. Non è un caso che anche la nostra ricerca sulla partecipazione del sindacato ai Piani di zona metta in luce la stessa dinamica emersa nella ricerca condotta da Colombo e Regalia sulle pratiche di negoziazione sociale del sindacato a livello locale, ovvero sia che uno degli esiti principali di queste forme di impegno consiste nel miglioramento dei rapporti con la popolazione del territorio, e soprattutto di quella anziana, e anche di apertura di nuovi spazi partecipativi e democratici di discussione con i cittadini ordinari. Pur restando comunque alcune difficoltà nel comunicare all'insieme della cittadinanza i risultati raggiunti attraverso queste mobilitazioni (cfr. anche Colombo, Regalia, 2011, p. 133), rimane confermato anche dalla nostra ricerca che laddove aumentano in contatti con la cittadinanza (incontri nelle sedi sindacali, campagne di comunicazione, organizzazione di assemblee ecc.), aumenta anche il grado di soddisfazione per l'attività intrapresa, e l'apertura a mobilitazioni più impegnative per il futuro (cfr. *ivi*, p. 121).

Quanto detto finora mostra le opportunità aperte all'azione del sindacato nei territori, in merito ai problemi di programmazione e organizzazione dei servizi sociali e dei contesti di socialità, per superare i limiti del tradizionale welfare assicurativo, optando per un'ottica universalistica. Già ora il sindacato è coinvolto in molteplici istanze di programmazione: non solo i Piani di zona, ma anche osservatori e consulte locali in cui si istruisce l'analisi dei bisogni del territorio, nonché alcune commissioni di programmazione specifiche relative alla formazione delle badanti, all'implementazione di leggi di settore, al sostegno al servizio civile, al supporto ai lavoratori in mobilità.

30. Come una lunga tradizione di pensiero risalente almeno a Georg Simmel, è nel conflitto che si produce legame sociale.

Complementarmente, i problemi di *regolazione* del welfare locale interrogano l'azione del sindacato. Regolazione che avviene a più livelli, a partire da quello nazionale, passando ovviamente dal livello – cruciale – regionale, fino al livello provinciale (di una certa importanza in relazione all'intreccio fra politiche assistenziali e politiche di formazione, nonché per le persone con disabilità), e ovviamente non di minore importanza al livello locale – di ambito distrettuale, o di singolo Comune, in cui le amministrazioni non sono obbligate a negoziare con il sindacato, e tendono semmai ad agire unilateralmente o rivolgendosi esclusivamente al Terzo settore. L'ambito della regolazione non è né più né meno politico dell'ambito organizzativo, né richiede maggiori o minori capacità di negoziazione. È certamente diverso, tuttavia. Esso richiede di presidiare a ciascun livello non solo le modifiche normative, o le leggi finanziarie. Si tratta di seguire la vita quotidiana della regolazione, fatta di documenti amministrativi, circolari, regole e standard per vincolare i servizi, procedure relative alla partecipazione e consultazione, tariffe minime e massime, ma anche strategie politiche di prevenzione o composizione dei conflitti fra livelli o fra attori. Ciò domanda anche d'infrastrutturare la propria azione, ricorrendo, eventualmente al confronto con esperti capaci di decodificare il linguaggio amministrativo, spesso ostico e di non immediata comprensione nelle sue implicazioni regolative<sup>31</sup>.

Il sindacato ha esperienza e competenze nel fare ciò, in virtù della sua esperienza unica in materia di regolazione del mercato del lavoro, seguendo bene tutta la catena di livelli implicati. Ha anche maturato, quantomeno in Lombardia, una certa esperienza nella stesura, negoziazione e sottoscrizione di accordi quadro su aspetti procedurali e di merito con l'ANCI e la Lega delle autonomie locali in materia di politiche assistenziali. Negli ultimi 20 anni le intese con i Comuni sono sempre andate crescendo, implicando – a titolo diverso – circa il 75% dei Comuni lombardi al fine di sostenere benefici a favore, diretto o indiretto, del reddito, e sollecitare la realizzazione di servizi conciliando quindi un approccio distributivo e uno universalistico di offerta di beni pubblici (Colombo, Regalia, 2011, pp. 129-30).

31. Come per esempio è stato fatto in Lombardia, dalle rappresentanze regionali delle organizzazioni di Terzo settore, ricorrendo sistematicamente a risorse di expertise provenienti dal mondo accademico e delle professioni giuridiche (Vitale, 2011; ma, su un altro registro, cfr. anche il sito [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it)).

Queste competenze, di expertise, di capacità negoziale, di mediazione e articolazione fra diverse competenze<sup>32</sup> ma anche di mobilitazione conflittuale non sono particolarmente differenti rispetto a quelle rilevanti in materia di welfare locale, per gli anziani ma non solo. Sono forse i fattori motivazionali che vanno un po' riscoperti: nulla di lontano dall'esperienza vissuta dei lavoratori, che trovano nei beni comuni e nei servizi a loro disposizione nel territorio dei mezzi per integrare il proprio salario e per demercificare parte delle loro relazioni sociali, quando questi sono ben organizzati e funzionano senza effetti di stigmatizzazione. Non a caso nella tradizione del movimento operaio, il sindacato svolgeva un ruolo fondamentale di aggregazione per suscitare forme di azione collettiva all'insegna del mutualismo, della cooperazione abitativa, della presa in carico dei contesti di vita come messa in comune dei problemi più intensi dei lavoratori. Un'azione collettiva capace di trasformare debolezze e deprivazioni in punti di forza per le rivendicazioni<sup>33</sup>, e per la costruzione di risposte dirette, materiali e di immediato impatto sulla qualità della vita quotidiana. Ebbene questa storia lunga del movimento operaio e delle sue organizzazioni sindacali non è richiamata qui solo per onestà storica, ma perché può rinvigorire le priorità dell'agenda politica del sindacato e i fattori motivazionali alla base delle mobilitazioni a venire.

32. Si pensi ad esempio alla necessità di articolare l'azione del sindacato pensionati, con quella delle strutture territoriali delle confederazioni e con quella del pubblico impiego.

33. Per una riflessione più sociologica sulla capacità dei movimenti di creare equivalenze fra condizioni differenti e trasformare mancanze e sofferenze in punti di forza per il conflitto e la pressione politica, cfr. Vitale (2009e); Boltanski (2011); Hall, Lamont (2013).

Polizzi, Emanuele  
Vitale, Tommaso