

“*Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*” (Carocci, Roma, 2013) è il testo, recentemente uscito, che raccoglie il frutto della ricerca svolta per la Camera del Lavoro Metropolitana di Milano sui Piani di zona della provincia di Milano, nella loro terza triennalità.

In questo articolo gli autori del libro e della ricerca presentano sinteticamente il lavoro svolto.

Il testo è scaricabile gratuitamente sul sito dell’editore Carocci:

http://www.carocci.it/index.php?option=com_carocci&Itemid=72&task=schedalibro&isbn=9788843055449

I Piani di zona e l’azione collettiva: innovazioni e criticità

di Emanuele Polizzi, Cristina Tajani e Tommaso Vitale

In tutta Europa stiamo assistendo oramai da anni ad un duro ciclo di austerità, pilotato strettamente dagli Stati centrali. I bilanci per le politiche sociali e assistenziali risentono particolarmente di queste scelte, soprattutto a livello locale. Finora la crisi economica è stata affrontata sostanzialmente riducendo la spesa sociale e gli investimenti nelle politiche di coesione, e rinforzando piuttosto i sostegni economici al sistema finanziario. La rilevanza nei bilanci statali delle risorse impegnate a pagare gli interessi sul debito pubblico è tale da non lasciare grandi margini di azione ai governi nazionali nell’allocazione delle risorse non vincolate. Dal punto di vista dei Comuni, si fatica a prevedere il momento in cui si allenterà questa stretta ai trasferimenti per il welfare locale: per l’Italia, i dati più recenti a nostra disposizione ci dicono che, quando la crisi era appena cominciata, fra il 2009 e il 2010, le risorse impiegate per il welfare locale calarono già del -1,5%.

Le pressioni sugli Enti locali per estendere la copertura assistenziale e migliorarne la qualità sono, tuttavia, inversamente proporzionali alle restrizioni di bilancio. La maggior parte dei Comuni dedica grandissimo impegno a cercare di mobilitare risorse e garantire i servizi essenziali che offrivano nel passato ed è spesso costretta ad alienare parte del proprio patrimonio e a eliminare le sperimentazioni. Essi si trovano così ad affrontando scelte tragiche, cioè nelle quali tutte le alternative possibili sono nocive del benessere della cittadinanza.

Anche nel ricco e affluente Nord Italia, il contesto sociale è attraversato da sempre più forti tensioni. La crisi economica iniziata nel 2008 ha portato al fallimento di molte attività produttive e all’aumento della disoccupazione delle persone con più bassi livelli d’istruzione. La disoccupazione si è combinata con la precarizzazione del mercato del lavoro. La vulnerabilità crescente, legata ai cambiamenti demografici, alla fragilità delle solidarietà familiari e all’instabilità delle posizioni occupazionali, ha messo a dura prova la classe operaia e il ceto medio, senza che i sistemi di protezione sociale fossero in grado di ripensare adeguatamente la propria offerta e l’organizzazione dei propri servizi.

In questa congiuntura, fatta di austerità e incremento della pressione sui Comuni per l’erogazione di assistenza sociale e socio-sanitaria, la *capacità di governo locale* diviene ancora più importante. Certo, non tutto può essere affrontato a livello locale: le grandi scelte di politica economica dipendono strettamente dalla concertazione fra gli Stati centrali e dalle decisioni

assunte a livello europeo, e della Commissione europea in particolare. A essere assunte a tale livello sovralocale sono in particolare le decisioni dirimenti che attengono alle politiche d'investimento e di rilancio della produzione, oltre che di "investimento sociale" e quindi di assistenza sociale e socio-sanitaria e di qualificazione del capitale umano a basso livello d'istruzione. Soffermarsi tuttavia solo su queste decisioni europee e nazionali significherebbe incoraggiare una rappresentazione riduttiva del ruolo politico degli Enti locali. Il modo di governare le politiche socio-assistenziali da parte dei Comuni può fare ancora una grande differenza. Anche se la capacità di governo non si misura principalmente sulle funzioni distributive, ai Comuni spettano una serie di scelte che chiamano in causa la capacità di governo, cioè di saper individuare problemi, modalità di coordinamento e raccordo tra gli attori, mobilitazioni di risorse potenziali.

La Camera del Lavoro di Milano, già nei primi anni successivi all'arrivo della crisi economica, ha lanciato un ambizioso programma di ricerca sui Piani di zona in Provincia di Milano e sulla capacità di programmazione sociale dei Comuni associati. Gli autori del presente articolo (Tommaso Vitale, Cristina Tajani ed Emanuele Polizzi) hanno condotta tale ricerca insieme a Ivan Lembo, Corrado Mandreoli, Antonio Larena e diversi delegati sociali della Camera del Lavoro. I risultati sono finalmente disponibili in un volume recentemente uscito dall'editore Carocci. Per favorire al massimo la diffusione di tale contributo, si è scelto di rendere il volume scaricabile gratuitamente sul sito dell'editore¹.

In tale ricerca si è cercato di capire anzitutto se l'introduzione dei Piani di zona nell'ordinamento italiano avesse portato ad acquisire competenze programmatiche. Per "capacità programmatiche" si è inteso alludere alle capacità di:

- proiettarsi nel futuro,
- selezionare priorità,
- stabilire protocolli comunicativi per raccogliere informazioni,
- fissare obiettivi parsimoniosi e misurabili,
- perseguire la coerenza fra mezzi e fini,
- deliberare l'introduzione e il disegno di metodi di monitoraggio,
- sancire la sostenibilità economica e la mobilitazione di risorse aggiuntive,
- selezionare l'utenza potenziale,
- dotare il territorio di beni collettivi per la solidarietà
- incentivare l'azione collettiva e la partecipazione allo stesso processo programmatico,
- perseguire la precisione nella definizione degli standard gestionali e territoriali,
- incentivare l'adeguata valorizzazione del capitale umano,
- definire modalità di governo della produzione dei servizi,

¹ Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma. www.carocci.it. Il volume sarà presentato alla Camera del lavoro metropolitana di Milano il 12 marzo in un apposito convegno, dalle 10 alle 17, con la partecipazione di Giancarlo BRUNATO, Giacinta CORIALE, Alfredo COSTA, Graziano GORLA, Ivan LEMBO, Corrado MANDREOLI, Luigi NEGRINI, Ida REGALIA, Ilaria SCOVAZZI, Siria TREZZI, Fausto VIVIANI.

- decidere criteri di condizionalità e di sostegno alla domanda e all'offerta di prestazioni e interventi.

La ricerca ha rilevato anzitutto il dato di attesa ideale che ha accompagnato l'introduzione dei Piani di zona. Ad essi si è guardato, soprattutto nei primi anni, con aspettative molto alte da parte di operatori e amministratori. Anche in molta letteratura sui Piani di zona sono stati prodotti spesso contributi di tipo prescrittivo, che ribadivano più le promesse associate a tale strumento di programmazione che non i processi reali con cui vengono attuati. Sono state individuate in particolari tre ordini di promesse associate ai Piani di zona e più in generale alle legge 328/2000. 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 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.

Nella nostra ricerca abbiamo voluto capire se e come queste tre promesse sono state mantenute, guardando agli esiti delle politiche programmate, così come al modo con cui la partecipazione è stata vissuta. Nel guardare gli esiti, abbiamo voluto trattare anche alcuni temi che ci sembravano poco esplorati, e in particolare:

1. la condizionalità dei finanziamenti, legata a garantire il rispetto degli obiettivi fissati¹.
2. il rapporto fra standard gestionali, criteri di selezione dell'utenza, accessibilità e dotazioni territoriali (rapporto fra servizi e numero di abitanti), da un lato, e i saperi esperti maturati nella pratica dell'assistenza sociale, dall'altro².
3. le modalità di sostegno all'azione collettiva, i beni collettivi locali per la solidarietà³ prodotti

¹ Per esempio: attraverso una selezione ex ante sulla base di un'offerta al ribasso e di un'esperienza pregressa, o anche sulla base della "struttura interna" del servizio o della prestazione finanziata.

² Sulle tensioni date dalla pluralità di regimi pragmatici implicati dalle diverse azioni di (1) fornire assistenza dentro relazioni di prossimità e di cura, (2) seguire delle routine e rispettare degli standard già pianificati, o (3) discutere e istituire nuovi contenuti per la programmazione, cfr. Costa G., 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, Bruno Mondadori.

³ Nel settore socioassistenziale, volendo formulare un primo elenco orientativo di specifici beni collettivi dedicati possiamo annoverare, ad esempio:

- la formazione tecnica continua e integrata per attori pubblici e privati,
- i sistemi d'informazione sociale condivisi, finalizzati e parsimoniosi,
- la produzione di dispositivi organizzativi di integrazione intersettoriale quali la porta unica di accesso ai servizi (nondimeno utili anche per gli utenti),
- la nascita di sistemi di supervisione comuni a più servizi della stessa area,

4. gli schemi incentivanti introdotti e implementati per indirizzare il comportamento degli attori privati fornitori di servizi e prestazioni, attraverso sanzioni e premialità, simboliche o monetarie, individuali o collettive.

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

La ricerca nel complesso ci ha permesso di verificare alcune importanti innovazioni introdotte dalla programmazione sociale, che non devono assolutamente essere sottovalutate. Ci ha ugualmente permesso di vedere alcuni punti di debolezza che costituiscono importanti sfide per la politica locale.

Tra le innovazioni introdotte, possiamo dire che in molti casi la programmazione partecipata abbia ampliato il coinvolgimento di attori e contribuito a ripoliticizzare i temi del welfare locale. Abbiamo riscontrato in particolare:

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

Tra i punti di debolezza, abbiamo registrato in particolare:

- una marcata eterogeneità delle modalità organizzative dei territori,
- la permanenza di una marcata frammentazione nel livello delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini nei diversi ambiti territoriali,
- una scarsa attenzione al monitoraggio e soprattutto alla valutazione delle politiche adottate,
- una diffusa disattenzione al rapporto fra regole e incentivi nella tecnica di programmazione,
- la prevalenza di strategie di *exit* (abbandono dei tavoli) più che strategie di *voice* (partecipazione critica e conflitto) tra gli attori portatori di interessi non riconosciuti,
- la permanenza di orientamenti particolaristici finalizzati ad alimentare lo scambio politico e una tendenza a forme di neopatrimonialismo.

-
- la crescita di organizzazioni a ombrello efficaci (ad esempio i Forum locali del Terzo settore)³,
 - l'istituzione di fiere e giornate dedicate alla solidarietà,
 - la realizzazione d'incubatori di associazioni e cooperative sociali (con risorse patrimoniali, ed *expertise* per servizi contabili e gestionali),
 - la creazione di luoghi e momenti periodici di dialogo e confronto stabile fra mondo dell'assistenza e della promozione sociale, da un lato, e mondo della ricerca e dell'università, dall'altro.

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 sono state in larga misura considerate come proprie alla 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" ha fatto maturare in molti attori, soprattutto del Terzo settore, un marcato senso di frustrazione, ben documentato dalle ricerche svolte all'epoca, evidentemente visibile soprattutto per le organizzazioni di volontariato.

La nostra ricerca documenta una fase ulteriore di questo processo: l'interpretazione che noi diamo è che nella corso della terza triennalità 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 partecipi. In secondo luogo, la debolezza del Terzo settore nel costruire forme legittime, e perciò condivise, di coordinamento e rappresentanza comune (nonostante alcune eccezioni). 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 delusione, 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. 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 l'affievolirsi della 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. In secondo luogo, invece, alcuni attori, hanno proprio abbandonato l'attenzione 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.

In conclusione possiamo dire che, se l'obiettivo dei Piani di zona era quello di strutturare attraverso l'azione collettiva il welfare locale, tale strutturazione vi è stata, ma è apparsa in molti casi troppo debole e aleatoria, come spesso accade nei partenariati di politica sociale, e non certo solo negli ultimi anni. Lo strumento ha, però, dinamizzato il welfare locale, facendo evolvere la sua regolazione e le due forme di organizzazione, producendo anche nuove modalità d'interazione fra gli attori coinvolti, molta partecipazione del Terzo settore ma assai poca delle imprese for profit, (comprese quelle impegnate nei settori dell'assistenza residenziale).

L'analisi dei Piani ci ha mostrato anche alcune inerzie e resistenze al cambiamento: ad esempio, abbiamo riscontrato assai pochi processi di revisione riflessiva degli standard o d'innovazione degli strumenti a disposizione degli operatori. Inoltre il criterio di programmazione della spesa è rimasto tendenzialmente legato alla remunerazione di prestazioni, e *non* per categorie di utenza con budget di cura assegnati su base individuale.

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