

PIANI DI ZONA IN LOMBARDIA

Le sfide della programmazione sociale

a cura di Luca Pesenti e Ugo De Ambrogio

R I C E R C H E

IRER

ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA



GUERINI
E ASSOCIATI

IRER

ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA

PIANI DI ZONA IN LOMBARDIA
LE SFIDE DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE

a cura di
Luca Pesenti e Ugo De Ambrogio

IRer – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.ierer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Giovanna Gammarota

Prima edizione: giugno 2009

Ristampa: V IV III II I 2009 2010 2011 2012 2013

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-122-4

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.



GUERINI
E ASSOCIATI

7. Potenziali e insidie nel passaggio da una prospettiva di government a una di governance nel rapporto pubblico/privato

di Ugo De Ambrogio

Caratteristica cruciale della riforma programmatica promossa dall'introduzione dei Piani di Zona è il passaggio da una prospettiva di *government*, ovvero da una titolarità esclusiva dell'Ente locale nel governo del sistema dei servizi, a una prospettiva di *governance*, ovvero a una titolarità e responsabilità diffusa oltre che ad altri soggetti istituzionali anche a soggetti della società civile, che svolgono una specifica funzione di *advocacy*. Possiamo infatti adottare la seguente definizione di governance: «Sistema innovativo di realizzazione del *policy making* nel quale il processo di decisione è la risultante di una interazione tra diversi soggetti che condividono responsabilità di governo (soggetti istituzionali, terzo settore, soggetti della società civile)» (Battistella *et al.*, 2004, p. 19).

Promuovere, attraverso il Piano di Zona, una governance delle politiche sociali significa pertanto adottare una metodologia negoziale finalizzata a implementare un processo condiviso di costruzione collettiva delle politiche, basato sul comune interesse a collaborare nella realizzazione di una rete unitaria e coordinata di servizi. La governance del Piano di Zona si sviluppa dunque attraverso la costruzione e il coordinamento di reti che comprendono partnership fra pubblico e privato, e attraverso collaborazioni fra istituzioni e soggetti della società civile. La cooperazione fra attori dovrebbe infatti permettere di integrare diversi punti di vista, valori, risorse e arricchire così la programmazione e il governo. La governance e la partecipazione alla programmazione sono pertanto fra gli elementi fondanti la legge 328/2000 e tali elementi sono anche fortemente sottolineati dagli atti regionali lombardi che hanno accompagnato l'implementazione dei piani (cfr. tabella nell'introduzione). In effetti, anche nella maggior parte delle altre realtà regionali che hanno avviato i Piani, vi sono forti investimenti in questa direzione e molti elementi comuni caratterizzano gli sforzi verso la cooperazione fra il pubblico e il privato in una logica di sussidiarietà orizzontale.

La stessa legge 328/2000 tuttavia non è particolarmente chiara nel delineare come far funzionare la governance orizzontale, limitandosi a elencare gli attori della società civile che possono partecipare alla costruzione dei Piani di Zona, precisando che devono investire risorse proprie, senza tuttavia specificare precisamente che cosa si intenda con questa definizione.

In questo quadro, come ci si poteva aspettare, la partecipazione di soggetti della società civile alla programmazione sociale nei singoli territori non è risultata né di immediata realizzazione né di facile applicazione. Questo anche a fronte del fatto che i Piani di Zona si sono dovuti parallelamente fare carico del processo di asso-

ciazione fra i Comuni e di quello di integrazione socio-sanitaria che pure, come abbiamo osservato in precedenza, si sono rivelati spesso irti di ostacoli.

Come emerge dall'analisi di monitoraggio i luoghi dove principalmente si sono sperimentate forme di coinvolgimento della società civile nella programmazione di zona, nella prima fase, sono stati, praticamente dovunque, i tavoli tematici. Inoltre va considerato che la specifica esperienza della nostra Regione prevede la presenza del terzo e quarto settore non solo nei tavoli tematici ma anche nei tavoli di rappresentanza del terzo settore, istituiti, dietro indicazione regionale, nelle singole zone, e nei tavoli di concertazione con il terzo settore istituiti a livello di Azienda sanitaria locale.

Nei tavoli tematici si è assistito al coinvolgimento di molti soggetti: dalle realtà istituzionali del territorio (aziende sanitarie, scuole, aziende ospedaliere, centri per l'impiego, centri di giustizia minorile ecc.) a quelle del terzo settore, fino alle agenzie di *advocacy* della società civile.

Oggi, alla luce dell'esperienza di questi anni, e considerando quanto è emerso dai dieci casi studio presentati in appendice, possiamo dire che, nella larga maggioranza delle esperienze zonal della Lombardia, lavorare nei tavoli tematici in modo integrato fra istituzioni pubbliche e terzo settore è ormai prassi condivisa.

Questo è probabilmente uno dei cambiamenti più significativi introdotti dalla riforma dei Piani di Zona. Infatti, in questi anni, in Lombardia e anche in molte altre realtà del paese, con i Piani di Zona e in particolare con i loro tavoli tematici, sono decisamente aumentati e si sono diversificati rispetto alla loro appartenenza organizzativa, coloro che si propongono come costruttori di politiche sociali pubbliche, ovvero come «teste pensanti» che ragionano non solo in un'ottica progettuale ma in un'ottica di *policy making*.

Chi partecipa alla pianificazione zonale attraverso i tavoli tematici è dunque parte in causa nella scelta delle priorità e degli orientamenti per la costruzione delle politiche più adeguate ai bisogni del proprio contesto territoriale.

Come abbiamo avuto occasione di argomentare già altrove (De Ambrogio e Lazzaretto, 2007) e come emerge anche con maggiore forza dai casi studio di questa ricerca, sorgono però spesso ostacoli e problemi sulla funzione dei tavoli tematici, in particolare dovuti alla loro poco chiara collocazione in seno ai processi decisionali della programmazione zonale.

In Lombardia, affiancata in questa scelta dalla sola Puglia, anche per arginare tali ostacoli, si sono previsti specifici spazi consultivi per il terzo settore, denominati tavolo di rappresentanza e tavolo di concertazione, ma dalla rilevazione empirica (monitoraggio e studio di casi) emerge che tali esperienze, laddove sono partite, sono però ancora molto recenti e assai spesso non risulta chiaro l'intreccio fra queste e i tavoli tematici e si intravede inoltre il rischio di una pericolosa moltiplicazione dei tavoli per gli stessi attori ricorrenti.

7.1. I tavoli tematici nei casi studio: i diversi stili e i rischi emergenti

I casi testimoniano che se gli ostacoli presenti nel condurre i percorsi di concertazione territoriale non vengono riconosciuti, affrontati e superati, si incontrano molti problemi che a volte portano a una perdita di controllo dell'operato dei tavoli da parte della regia (l'Ufficio di Piano) e a conseguenti problemi di tenuta dei

tavoli stessi. In altre circostanze questi percorsi risultano compromessi fin dall'avvio data l'incompetenza (a volte) e le scarse risorse di tempo (spesso) di chi li conduce.

Pertanto se la costruzione della governance a livello teorico permane elemento fondante dell'esperienza dei Piani di Zona, a livello pratico richiede ancora molto impegno e una precisa riflessione sugli errori in corso per poter essere concretamente ed efficacemente perseguita.

Come abbiamo già accennato in precedenza, lo strumento dei tavoli tematici è in tutti i casi studio considerato come una risorsa importante per lo sviluppo della programmazione sociale. Tuttavia in più di una circostanza emerge, da parte di alcuni responsabili e operatori di Uffici di Piano, la percezione strisciante che i propri tavoli siano una «palla al piede» della pianificazione, un atto dovuto ma poco utile, che fa perdere tempo ed energie. Specularmente, spesso si rilevano nelle percezioni dei partecipanti ai tavoli insoddisfazione, senso di confusione, percezioni di inutilità del lavoro, disorientamento.

Di seguito presentiamo per punti ciò che, nelle esperienze analizzate, abbiamo rilevato come rischi più frequenti, a seconda delle scelte effettuate dai casi, facendoli seguire da suggerimenti per migliorarli¹.

7.1.1. Il rischio di deriva "populista"

Un primo rischio è provocato dalla prassi diffusa di invitare sempre tutti gli «aventi titolo» e alla mancanza, a volte, di una chiara declinazione delle decisioni via via prese. Un gruppo di lavoro quale quello di un tavolo tematico non può rifondarsi ogni volta; invece, l'uso di una eccessiva enfasi sulla partecipazione come forma di rappresentanza, illudendosi che rappresenti una sorta di «democrazia diretta» prima che come forma di integrazione di specifiche sensibilità e competenze, comporta un costante riproporsi di questo rischio. Va precisato che un tavolo tematico non è un'assemblea di cittadinanza, né un luogo di rappresentanza del terzo settore (a questo scopo la Regione ha previsto un altro organismo); un tavolo tematico dovrebbe semplicemente essere un luogo dove attori sensibili, competenti e disponibili si incontrano per offrire il proprio apporto alla programmazione, in ordine alla loro funzione di *advocacy*.

7.1.2. Il rischio di deriva "spontaneista"

Una seconda prassi rischiosa di molte esperienze di conduzione dei tavoli è che le aspettative che sono riposte sui partecipanti e le loro responsabilità, non sono sempre esplicitamente definite e contrattate. In questo modo si rischia di indurre l'idea di una partecipazione passiva: «quando si vuole».

¹ In una recente ricerca comparativa fra le esperienze di promozione della governance di più regioni (Marche, Emilia Romagna, Calabria, Campania, Lazio, Toscana) sono stati evidenziati sei stili (tipologie) nella definizione della governance dei Piani di Zona: la governance clientelista, la governance corporativista, la governance manageriale, quella pluralista, quella populista e quella partecipativa (Genova e Palazzo, 2008), riprendendo le tipologie proposte da Di Gaetano, Stram (2003).

La nostra Regione non è stata contemplata nello studio, tuttavia la proposta di tali stili ci è stata di aiuto nell'evidenziare pregi e rischi dei diversi approcci emergenti all'interno dell'esperienza lombarda, per come emergono dai casi studio proposti e analizzati. Nelle considerazioni che seguono ci ispiriamo pertanto a tali tipologie introducendo però alcune variazioni che riteniamo adeguate al contesto da noi studiato.

Va invece precisato che un gruppo di lavoro quale quello di un tavolo tematico non è configurabile come un ciclo di conferenze o di incontri a tema ai quali si partecipa solo quando si è interessati: richiede, per essere produttivo, che da parte delle persone che partecipano ci sia l'assunzione di precisi impegni di continuità di presenza attiva.

A fianco di tale esperienza, un'ulteriore prassi a volte riscontrata è l'assenza di circolazione di materiale preparatorio, ordini del giorno e verbali, oltre alla scarsa propensione a produrre documentazione. Queste abitudini possono comportare una seria minaccia alla produttività del gruppo di lavoro; non ci si può illudere che sia sufficiente mettere persone qualificate attorno a un tavolo perché si produca magicamente una buona programmazione. Un gruppo di lavoro quale quello di un tavolo tematico preposto a fornire contributi ai diversi attori della programmazione non può infatti non lasciare una chiara e condivisa traccia del suo operato.

7.1.3. Il rischio di deriva "clientelista"

A complicare e confondere ulteriormente il quadro sta il fatto che spesso vi sono interessi particolari che possono influenzare la scelta di partecipare ai tavoli da parte dei soggetti della governance.

C'è chi partecipa ai tavoli essenzialmente per essere riconosciuto in un proprio ruolo di presenza e competenza: nulla di male, purché non ci si limiti ad apparire ma si offra una effettiva competenza.

C'è chi partecipa invece sulla base di un'illusione: si ritiene che il tavolo sia un luogo dove bisogna essere presenti per mettersi poi in *pole position* per le successive gare di appalto. In questo caso la partecipazione rischia una deriva «clientelista» perché diverrebbe strumentale, discriminatoria e, per certi versi, manipolatoria e dunque non consentirebbe un apporto significativo al lavoro.

C'è infine chi partecipa ai tavoli sulla base di un pregiudizio: che ai tavoli si vada per controllare, perché la governance sarebbe il luogo dove il privato sociale, considerato come vero e unico portatore di una funzione di *advocacy*, deve controllare un soggetto pubblico burocratico e inadempiente. In tutti questi casi la collaborazione evidentemente non è facile, perché è difficile cooperare con chi adotta, per diversi motivi, un approccio strumentale alla partecipazione.

7.1.4. Il rischio di deriva "illusoria"

Questo rischio è legato al fatto che frequentemente abbiamo sentito da parte di partecipanti (per lo più del terzo settore) affermare che «il tavolo tematico è un'esperienza deludente perché manca di potere decisionale, infatti le decisioni si prendono a un altro livello (tavolo politico)».

Dallo studio dei casi emerge che gli Uffici di Piano hanno fatto, in ordine alle caratteristiche partecipative dei gruppi, scelte diversificate; qualcuno (pochi) ha deciso di considerare il terzo settore come un partner quasi alla pari del pubblico, coinvolgendolo attivamente su più tavoli progettuali. La maggior parte è invece andata nella direzione di richiedere al privato sociale una partecipazione di carattere essenzialmente consultivo.

Il nodo è che in molti territori i conduttori dei tavoli non sono risultati preparati a questi problemi e non hanno saputo chiaramente esplicitare al terzo settore il proprio ruolo, valorizzando questa specifica funzione. Di fatto si è lasciata una notevole ambiguità rispetto alle aspettative di tali soggetti. Tanto più che la stessa legge 328/2000 su questo punto appare ambigua, in quanto all'art. 19 enfatizza la

partecipazione del terzo settore alla programmazione zonale ma non ne specifica le caratteristiche.

Dove questa ambiguità non è stata sufficientemente chiarita e affrontata sono prevalse aspettative illusorie nel terzo e quarto settore che poi, nel corso del lavoro, sono andate deluse. A conferma di tale vissuto, in un'intervista relativa a questo problema, un esponente del terzo settore ha affermato: «pensavamo di essere stati invitati a cena e invece ci siamo accorti che era solo un aperitivo».

Per arginare questo rischio appare cruciale una chiara distinzione dei diversi tipi di coinvolgimento degli attori nei processi partecipativi. Quella fra partecipazione decisionale con attribuzione di potere di scelta fra alternative a tutti i soggetti coinvolti e partecipazione consultiva è pertanto una distinzione metodologicamente e anche sostanzialmente importante, che è opportuno considerare, esplicitare e contrattare. Nel secondo caso, infatti, anche se non si attribuisce al tavolo un vero e proprio potere decisionale nel merito della programmazione, i partecipanti al tavolo sono però comunque considerati parte essenziale di un processo decisionale complesso e articolato. Il partecipante al tavolo è infatti un esperto, testimone privilegiato e attore territoriale il cui parere è prezioso ai fini della programmazione, anche se la decisione finale viene presa da altri, in una sede diversa da quella della consultazione (tavolo politico).

Come dicevamo in precedenza tale questione ha provocato problemi laddove non è stata sufficientemente esplicitata e contrattata. Infatti, quando un conduttore registra di un processo di pianificazione zonale ha proposto chiaramente di consultare il referente di un'associazione o di una cooperativa, in un gruppo tematico, riconoscendolo come esperto e testimone privilegiato del settore in esame, quest'ultimo di solito si è sentito gratificato dalla richiesta e ha offerto il suo pieno contributo, assai utile per chi ha poi dovuto prendere le decisioni finali. Quando viceversa si è chiesto a un soggetto del privato sociale di partecipare a un tavolo, illudendolo di avere potere nelle decisioni finali e poi, in corso d'opera, questi si è reso conto di essere semplicemente consultato e che le decisioni erano state prese da altri, ha finito col sentirsi manipolato e dunque difficilmente ha poi riservato energie e competenze alla programmazione, e dunque non ha poi rappresentato una risorsa rilevante per lo sviluppo del processo programmatico.

7.2. Considerazioni di sintesi

La ricognizione ha mostrato che i tavoli tematici rappresentano un luogo di incontro tra pubblico e privato e un ambito di partecipazione prezioso e di grande potenzialità.

Oltre che una risorsa per l'analisi dei bisogni è importante che essi divengano luoghi di proposta per la progettazione e valutazione partecipata dei Piani; tali funzioni possono inoltre favorire lo sviluppo di processi di *empowerment* e di riduzione delle asimmetrie fra gli attori.

È pertanto essenziale che gli attori in campo (in primo luogo i registi e conduttori dei processi programmatici e successivamente tutti gli altri), siano consapevoli del significato dei tavoli e della partecipazione rispetto ai fini programmatici, tenendo presente che il fine ultimo della programmazione è la realizzazione di buone politiche sociali per la cittadinanza e che la governance e la sua declinazione in percorsi di progettazione partecipata è essenzialmente un mezzo per raggiungere questo fine.

Fra le importanti consapevolezze da avere è opportuno ricordare che un gruppo di lavoro come quello di un tavolo tematico, a carattere tecnico, non è privo di potere decisionale, anche se la decisione finale rispetto alle scelte operative e alla destinazione delle risorse del Piano di Zona compete al livello politico. Ciononostante l'istruttoria e la proposta, che provengono dal tavolo tematico, hanno indubbiamente un certo potere di orientare e influenzare le decisioni finali. Non si verifica quasi mai che un tavolo politico non tenga conto del lavoro di un tavolo tematico: potrà contenerlo, riorientarlo parzialmente, ma non ignorarlo.

In tutti questi casi è importante che chi ha responsabilità di conduzione assuma un atteggiamento contrattuale, esplicitando il senso e i possibili vantaggi, ma anche i vincoli e gli impegni richiesti dalla partecipazione per i diversi ruoli coinvolti, precisando anche che il confronto non è finalizzato a interessi particolari ma alla funzione pubblica di programmazione.

Un ulteriore suggerimento emerso dalla nostra ricerca è che è importante governare i processi partecipativi senza confondere i livelli di rappresentanza (che hanno il loro spazio nei tavoli di zona), di competenza (che hanno il loro spazio nei tavoli tematici) e di gestione (che sono governati da altri strumenti quali appalti, accreditamenti ecc.), separando la funzione di rappresentanza da quella di *advocacy* e da quella operativa e gestionale.

Anche a tal fine è utile strutturare i tavoli con funzioni precise e dotarli di conduttori esperti e opportunamente formati.

La ricerca che abbiamo effettuato ci lascia l'impressione che l'integrazione pubblico/privato sociale nella pianificazione di zona sia un processo vitale, ancora carico di potenzialità. È però anche un percorso pieno di insidie che, se sottovalutate, potrebbero trasformarsi in vere e proprie minacce per una programmazione efficace. Per questa ragione vanno mantenuti un alto investimento e grande attenzione verso uno sviluppo di processi programmatori che si traducano effettivamente in realtà operativa.