

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
SOCIOLOGIA

Ciclo XXIV

Settore Concorsuale di afferenza: 14/C1

Settore Scientifico disciplinare: SPS/07

**L'ORIENTAMENTO POLITICO COME FATTORE DI
DIFFERENZIAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE
LOCALI: I CASI DI MODENA E VERONA**

Presentata da: Dott. Giuseppe Monteduro

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. Ivo Colozzi

Chiar.mo Prof. Ivo Colozzi

Esame finale anno 2012

L'ORIENTAMENTO POLITICO COME FATTORE DI DIFFERENZIAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE LOCALI: I CASI DI MODENA E VERONA

INTRODUZIONE 4

CAP. 1: LE POLITICHE PUBBLICHE: COME SI STUDIANO

1.1	Le politiche pubbliche: di cosa si tratta?	6
1.2	Cosa sono le politiche sociali	16
1.3	Excursus storico delle politiche sociali come politiche pubbliche dall'unificazione italiana ai giorni nostri	23
1.4	Gli approcci allo studio delle politiche pubbliche	40
1.4.1	Teoria delle scelte collettive	42
1.4.2	Il paradigma marxista	53
1.4.3	Il paradigma dell'economia del benessere	61
1.4.4	Corporativismo e neo-corporativismo	66
1.4.5	Il paradigma del pluralismo	71
1.4.6	Il Neo-istituzionalismo	77
1.4.7	Il paradigma relazionale	81
1.5	Il paradigma metodologico di questa ricerca	91
1.6	Le modalità di programmazione delle politiche	96
1.6.1	L'approccio della razionalità assoluta	100
1.6.2	L'approccio della razionalità limitata	106
1.6.3	L'approccio incrementale	112

1.6.4	L'approccio partecipativo	120
1.6.5	L'approccio policentrico	125
1.6.6	L'approccio relazionale	127

CAP. 2 IL DISEGNO DELLA RICERCA

2.1	L'impostazione della ricerca	133
-----	------------------------------	-----

CAP. 3 ANALISI DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE REGIONALI DELL'EMILIA-ROMAGNA E DEL VENETO

3.1	Introduzione	142
3.1	La normativa dell'Emilia-Romagna	144
3.3	La normativa del Veneto	157
3.4	Conclusioni	165

CAP. 4: ANALISI DEI PIANI DI ZONA DI MODENA E VERONA

4.1	Introduzione	167
4.2	Il Piano di Modena	170
4.3	Il Piano di Verona	182
4.4	Conclusioni	191

CAP.5 L'ANALISI DELLA RICERCA E I RISULTATI

5.1	Il quadro dell'analisi	195
5.2	Gli orientamenti delle Istituzioni	198

5.3 Gli orientamenti del Terzo settore	223
5.4 Osservazioni	260
CAP. 6 CONCLUSIONI	
6.1 Conclusioni e linee di riflessione	266
BIBLIOGRAFIA	280
INDICE ANALITICO DEI RIFERIMENTI	
NORMATIVI	299
SITOGRAFIA	305
APPENDICE I	
1. Lo schema di intervista ai soggetti della pubblica amministrazione	306
APPENDICE II	
2. Lo schema di intervista ai soggetti del Terzo settore	308

Introduzione

L'oggetto di studio di questa tesi di ricerca riguarda le politiche pubbliche che vengono implementate a livello territoriale. In particolare, mi occuperò di analizzare e valutare, quelle che sono definite come politiche sociali locali.

Quando ho deciso di scegliere come argomento della ricerca proprio quello appena indicato l'ho fatto per una serie di ragioni. La prima delle quali, e anche la più importante, riguarda il fatto di considerare le politiche pubbliche come lo strumento che misura il grado di "avanzamento" di una società.

Le politiche pubbliche, e in particolare quelle sociali, hanno lo scopo di favorire un miglioramento del benessere di vita; miglioramento che ciascuno indica in ragione di una certa visione della società, dello stare insieme delle persone e dei compiti che la società tutta ha verso i propri membri. Non mi dilungo qui nell'introduzione a spiegare cosa si intende per benessere (rimando l'approfondimento al primo capitolo e ai paragrafi appositamente dedicati), ma è importante introdurci nella lettura di questa tesi avendo chiaro che lo scopo finale è quello di provare a "dare" un orizzonte alle politiche.

Il primo capitolo, dal titolo "*Le politiche pubbliche: come si studiano*" ha per oggetto la presentazione degli approcci proposti negli anni recenti e più utilizzati con i quali si studiano e si valutano le politiche.

Ho cercato di spiegare che ciascuno dei paradigmi, può essere pensato come uno strumento, come una cassetta degli attrezzi di un

lavoratore. Qualunque cassetta degli attrezzi è stata pensata al fine di raggiungere uno scopo e di porre dei correttivi di “manutenzione” allo stato attuale. E prima di utilizzare la cassetta bisogna dotarsi di uno strumento che si situa ad un livello più alto: cioè elaborare un giudizio e una valutazione su quale e sia lo Stato attuale.

L’illustrazione dei pregi e dei limiti dei vari approcci offre le ragioni della scelta dell’approccio relazionale che sta alla base delle scelte teoriche e metodologiche di questa tesi.

Il capitolo II illustra il disegno della ricerca e chiarisce le modalità con le quali sono stati raccolti i dati e sono illustrate le domande che muovono questa ricerca.

Nei capitoli III e IV, verranno analizzati attraverso il paradigma prescelto gli strumenti legislativi con i quali si programmano le politiche sociali a livello locale (i Piani socio-sanitari e le principali leggi regionali a livello di Regione e i Piani di Zona a livello comunale).

Il V capitolo è quello dedicato all’analisi e valutazione dei due studi di caso che rappresentano il campione della mia indagine empirica.

Da ultimo, il capitolo VI è dedicato alle conclusioni.

1.1 Le politiche pubbliche: di cosa si tratta

Il termine politiche pubbliche è stato tradotto dalla terminologia anglosassone, nella quale si fa riferimento alla nozione di public policy. Secondo il linguaggio americano e britannico con “public policy” si vuol intendere l’ambito delle politiche intese come iniziative dell’attore statale destinate all’intervento in un particolare campo della società. Per contro, gli stessi anglosassoni, utilizzano l’espressione “public politics” quando si vuole riferirsi alle politiche che hanno a che fare con le elezioni, i partiti politici e alle dinamiche che ne conseguono.

Il termine public policy è stato introdotto nel dibattito accademico agli inizi del ‘900 negli Stati Uniti d’America, e stava ad indicare le modalità e le iniziative intraprese dalla pubblica amministrazione per affrontare un problema di rilevante interesse generale.¹

Fu la crisi del 1929, quella della speculazione a Wall Street, la molla che fece scattare un intenso dibattito accademico in materia di policy e di intervento statale. Come si doveva intervenire, in che modalità e con quali risorse divennero le domande centrali di tutti gli studiosi che si avvicinavano alla materia. Come valutare gli interventi, come riconoscerne l’efficacia, l’adeguatezza e l’efficienza diventarono, successivamente, il terreno che appassionò gli studiosi delle politiche.

¹ Per ulteriori approfondimenti sul dibattito scientifico che ha avuto origine negli Stati Uniti si veda il capitolo primo del testo di:

G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2001

Da allora si è intensificata la letteratura sul tema, e le finalità della materia sono diventate sia motivo di dibattito all'interno dell'arena politica sia oggetto di studio di numerose cattedre universitarie. Proprio per questo motivo, per capire esattamente cosa si intende con politiche pubbliche, non possiamo non ripercorrere le principali definizioni di politiche pubbliche date dagli studiosi statunitensi, per arrivare ad un concetto specifico che ci aiuti nel cammino di questo percorso.

Uno dei primi autori che si è occupato di politiche pubbliche è stato D. Easton, il quale, nel 1953 definiva così l'oggetto del nostro interesse: “una politica pubblica consiste in una rete di decisioni che alloca valori”². Sostanzialmente, nella definizione dell'autore, una politica pubblica ha lo scopo di utilizzare delle risorse secondo dei valori che sono alla base delle scelte che indirizzeranno poi le risorse stesse.

Easton, infatti, muoveva la propria analisi osservando le modalità attraverso cui il governo statunitense era solito intervenire nei settori chiave della società. Le politiche pubbliche rappresentano un tema importante, e a dimostrazione di questa importanza basta notare i continui dibattiti sul tema del “come” vengono decise le politiche, dell'utilizzo delle risorse e dei risultati raggiunti. Il più delle volte nei dibattiti si può notare come un problema sollevato in una determinata area del Paese generi richieste di intervento finalizzate al superamento di quella particolare situazione. Dye³ ricorda infatti che lo Stato può far politica (cioè può scegliere di

² D. Easton, *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York, Knopf 1953, p.130

³ R. T. Dye ., *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1987, p.84

posizionarsi rispetto ad un problema) anche decidendo di non intervenire, scegliendo cioè la posizione del non intervento in un determinato ambito: “una politica pubblica è definibile come tutto ciò che i governi scelgono di fare, o di non fare” .

Una “politica pubblica può consistere anche nel decidere di non decidere, nel lasciar essere, nel non intervenire o nell’intervenire in modo blando”⁴. Seguendo questa impostazione, e mettendoci nell’ottica di capire come nascono le politiche pubbliche non possiamo non comprendere che quando parliamo di politiche pubbliche, un ruolo chiave è ricoperto dal governo.

Soffermandosi sulla definizione data da Dye, Howlett⁵ ritiene che, sebbene le decisioni imprenditoriali, o di gruppi di beneficenza o di altra natura, possono influenzare le decisioni del governo, queste stesse attività “..degli attori non governativi non costituiscono di per sé (qualcosa) che è definibile come politica pubblica”.

Anche altri autori, tra i quali Clarke E. Cochran⁶, restano su questa strada e fanno coincidere una politica pubblica soltanto con ciò che “si riferisce sempre alle azioni del governo e alle intenzioni che determinano queste azioni”. Le azioni dei governi però, seguono svariate direzioni e sono finalizzate ad interventi in molteplici settori della società.

In particolare si parla di: politica sociale, politica energetica, politica industriale, politica economica, politica per i beni culturali,

⁴C. Donolo, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori 2003, p.3

⁵M. Howlett e M. Ramesh (a cura di), *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*, Toronto, Oxford University Press 1995, p. 76

⁶ Clarke E. Cochran , *American Public Policy: an introduction*, New York, Saint Martin Press 1993, p.23

politica fiscale.⁷ L'elenco potrebbe essere molto più lungo, perché, da un lato i campi di intervento sono svariati, e dall'altro, le modalità di questo intervento sono cambiate nel tempo e variano a seconda della cultura politica che le implementa.

Sebbene i campi di interesse e di azione delle politiche siano molteplici e molto differenti tra loro, tutti le politiche hanno in comune lo scopo finale: "la politica pubblica consiste di decisioni politiche per implementare programmi, al fine di raggiungere obiettivi della società".⁸

Le politiche pubbliche rappresentano, in sostanza, uno degli strumenti attraverso i quali si esercita il potere politico. L'avvio di un processo decisionale che si conclude con l'emanazione di una politica non nasce spontaneamente: come sostiene Dunn⁹, infatti, una politica pubblica viene alla luce con il fine di essere la risposta ad un problema percepito come pubblico, cioè di interesse generale. Quello che dà l'avvio ad una politica pubblica è rappresentato dal problema che si vuole risolvere; nel momento in cui si riconosce l'esistenza di un problema, le strade a disposizione del decisore politico sono due: o percorrere la strada della decisione e quindi dell'implementazione di una politica pubblica oppure ignorare il problema e non assumere decisioni. Come sosteneva Dye, un governo ha il compito di rispondere a questo dilemma.¹⁰

⁷ Quando parliamo di politiche pubbliche ci riferiamo a tutti gli interventi che il regolatore statale opera nei vari settori. Ad esempio B. Dente nel testo "*Le politiche pubbliche in Italia*", Bologna, Il Mulino 1990 suddivide il campo delle politiche in quattro macro settori: le politiche istituzionali, quelle economiche, quelle territoriali e quelle sociali. Le classificazioni variano spesso da autore ad autore (ad esempio nelle politiche sociali non c'è accordo su quali siano gli ambiti da inserire). Quello che qui importa è che le politiche pubbliche occupano tutti i campi di produzione delle decisioni.

⁸ ibidem, pp. 140

⁹ N. W. Dunn, *Public policy analysis: an introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1981

¹⁰ R. T. Dye, *Understanding public policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliff 1972

Infatti quando il governo interviene per affrontare un problema, che si pone in un determinato ambito, compie delle scelte politiche e si trova sempre nella condizione di dover rispondere ad alcune informazioni chiave che definiranno, successivamente, le caratteristiche della politica pubblica, ovvero ciò che Lasswell riassume così: il governo attraverso una politica pubblica decide “su chi ottiene che cosa, come e quando”. Dal momento in cui si decide di affrontare un problema, (... “una politica pubblica consiste di decisioni politiche per implementare programmi, al fine di raggiungere obiettivi della società”), la risposta non sempre è immediata e lineare.

Spesso, durante il percorso decisionale, all'interno dei governi le decisioni vengono assunte da più attori (si pensi ad esempio ad un Consiglio dei ministri in cui all'ordine del giorno vi è la formulazione della legge Finanziaria), e non soltanto da un singolo attore; questo processo decisionale porta con sé il fatto che il risultato finale potrebbe essere definito come la sintesi “di decisioni molteplici prese da molteplici *decisions makers*”.¹¹

Su questo, la Regonini illumina in maniera chiarificatrice: “le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei... con molteplici protagonisti... ma che nonostante continui sfasamenti, (il tutto) può essere ricondotto ad un tratto comune: (si tratta) di tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, (attraverso l'uso) di risorse pubbliche...”.¹²

¹¹ V. Anderson , “The place of principles in Policy Analysis”, *American political science Review*, n° 73, 1979, p. 712

¹² G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2001, p.110

L'utilizzo di queste risorse pubbliche viene operato in una determinata direzione piuttosto che in un'altra (simile o completamente alternativa) poiché chi governa ritiene che quel tipo di utilizzo sia quello più redditizio.

Infatti quando si parla di politiche pubbliche, si deve tener conto del fatto che le politiche pubbliche non nascono esenti da influenze interne o esterne, e non ci si può dimenticare che tutta l'attività governativa è caratterizzata, non soltanto da scadenze elettorali, ma anche da continue pressioni da parte di alcuni settori della società che spingono il governo, ciascuno a proprio modo, ad intervenire in alcuni campi piuttosto che in altri.¹³ Questo riscontro riduce, almeno in parte, le teorie che vogliono le politiche pubbliche come frutto del decisore governativo esente da influenze, perché anche il governo, se anche possa essere considerato come il massimo grado di potere politico, esso resta legato ad eventi che non controlla pienamente (crisi economica, risultati elettorali).

Il tema dell'impiego delle risorse pubbliche ha un ruolo rilevante sia nella programmazione delle politiche sia nella successiva analisi di verifica dei risultati raggiunti. Infatti uno degli aspetti più significativi quando parliamo di politiche pubbliche, è quello che riguarda la scarsità delle risorse. Tutte le decisioni che vengono assunte hanno in comune il fatto di essere decisioni in un ambiente caratterizzato dalla presenza di risorse limitate. Questo limite fa crescere maggiormente la pressione esterna che viene operata al

¹³ A tal proposito e per approfondire tutte le esternalità a cui la pubblica amministrazione è sottoposta durante il processo decisionale si vedano anche:

T. Lowi, *Arenas of power*, Boulder, Paradigm Publishers 2009

J. Tew, *Social theory, power and practice*, New York, Palgrave-MacMillan 2004

M. Crozier, E. Friedberg, *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Milano, ETAS 1994

fine di influenzare il governo nel decidere in una direzione piuttosto che in un'altra.

Nel dibattito attuale la scarsità delle risorse è uno dei problemi fondamentali con il quale i governi occidentali si devono misurare.

Un secondo aspetto è quello del fine (cioè degli scopi) e della legittimazione delle politiche. Un filone della letteratura in materia, ritiene che una politica pubblica possa giustificarsi solo nel caso in cui essa abbia esiti o compiti redistributivi. Soprattutto, l'utilizzo delle risorse richiama ad un altro concetto fondamentale che concerne l'ambito decisionale a qualsiasi livello: dover decidere cercando di migliorare la situazione attuale. Questa tematica rimanda al concetto di *ottimo paretiano* e all'analisi circa l'efficienza allocativa delle risorse. Non mi dilungo qui sul tema, ma rimando al paragrafo dedicato alla presentazione dei paradigmi di studio delle politiche stesse (in particolare agli studi intrapresi dall'Economia del benessere).

Se ci mettessimo nel caso di una situazione ideale, ci troveremmo di fronte ad una politica pubblica grazie alla quale nessun soggetto subirebbe dei costi che ne peggiorassero la situazione, e, contemporaneamente, almeno uno di essi avrebbe in guadagno qualcosa dall'intervento pubblico¹⁴ (è il concetto chiave dell'ottimo

¹⁴ “Un cambiamento è definito come paretianamente ottimo se nella transizione da una situazione ad un'altra: a) ogni individuo del gruppo va a stare meglio, oppure b) almeno un individuo del gruppo va a stare meglio e nessuno va a stare peggio... Se in una situazione risulta impossibile attuare un cambiamento senza che qualche individuo del gruppo ne abbia un peggioramento, la situazione è definita ottima o efficiente in senso paretiano”. Questa definizione l'ho ripresa all'interno del testo:

G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2001, p.108 che ne ha dato traduzione dal testo di:

M. Buchanan, G. Tullock, *The calculus of consent: logical foundations of democracy*, University of Michigan, Ann Arbor 1965

paretiano)¹⁵. Molto spesso le politiche pubbliche vengono assunte in situazioni nei quali a qualcuno toccherà pagare i costi di scelte dalle quali ne usciranno beneficiari altri. Si pensi, su questo, alle riforme previdenziali, ad un aumento della tassazione per determinati livelli di reddito o ancor più chiaramente alla decisione di rendere obbligatoria o meno la leva militare.

In sintesi, se ci mettiamo dal lato di osservazione del governo, le politiche pubbliche sono attività pensate dall'attore pubblico e finalizzate al raggiungimento di scopi che il governo ritiene utili e indispensabili per la crescita sociale (redistribuzione, assistenza, tutela ecc). Queste politiche avvengono in un contesto di scarsità delle risorse, contesto nel quale attori interni ed esterni tentano di agire per influenzare le decisioni dell'arena politica.

Le politiche pubbliche si presentano molto diversificate tra loro, e sebbene rispondono in maniera uguale allo scopo di superare un problema di interesse generale, hanno anche una differenziazione circa la loro tipologia.

In molti si sono dedicati allo studio della classificazione delle varie tipologie con le quali viene implementata una politica pubblica. Lowi, ad esempio, nei suoi studi, sostiene che una politica pubblica non è altro che “una norma formulata da qualche autorità governativa che esprime un'intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o collettivamente, attraverso l'uso di sanzioni positive o negative”.¹⁶

¹⁵ V. Pareto, *Manuale di economia politica*, Pordenone, Studio TESI 1994

¹⁶ T. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino 1999, p.46

In particolare possiamo sostenere che sono quattro le principali tipologie con le quali si sceglie di implementare una politica pubblica:

- La prima modalità con la quale può essere implementate una politica è detta “*politica attiva*” : con questo termine si intende riferirsi a quelle politiche che hanno lo scopo di attivare, mettere in moto, dei processi al fine di raggiungere gli scopi prefissati. Queste politiche hanno come caratteristica principale quella di favorire l’attivazione dei soggetti verso i quali si rivolge la politica. Molto spesso questo tipo di politiche viene utilizzato nell’ambito delle politiche per il lavoro¹⁷. In particolare in questo settore si cerca di assoggettare il sussidio erogato da parte dello Stato alla condizione che il soggetto destinatario sia realmente in cerca di lavoro. Lo scopo di questa politica sta sia nell’attivare il soggetto destinatario, sia nell’evitare che un sussidio generi l’effetto contrario, ovvero quello di far cessare l’attività di ricerca di un determinato lavoro da parte del soggetto stesso.

- Una differente modalità può essere definita come “*politiche contrattualizzate*”, ovvero politiche che basano la propria ragion d’essere nel fatto di essere “fondate sul consenso formalizzato delle parti”¹⁸. La loro efficacia risiede in un doppio aspetto. Il primo di questi consiste nel fatto che ciascun contraente si è impegnato a sottoscrivere l’accordo raggiunto che impegna ciascuno ai propri

¹⁷ L. Sordini ,Politiche attive come politiche di attivazione, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori 2003, pp.4-30

¹⁸ L. Bobbio, *I Governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza 2002, p.36

compiti (non solo di natura economica). Il secondo, ed è quello più decisivo, sta nel fatto di aver “pubblicizzato” l’accordo, cioè di essersi impegnati in maniera chiara di fronte alla pubblica opinione, e questo diventa, spesso, motivo di tenuta dell’accordo.

- Una terza modalità, terza in senso cronologico di questa esposizione, riguarda le c.d. *politiche regolative*. Questa tipologia è la modalità più diffusa di implementazione delle politiche pubbliche. In particolare si parla di regolazione “quando si ha una restrizione intenzionale dell’ambito di scelta nell’attività di un soggetto, operata da un’entità non direttamente parte in causa o coinvolta in quella attività”.¹⁹

Le caratteristiche principali di una politica regolativa risiedono nel fatto di avere a) un soggetto pubblico dotato di poteri coercitivi b) l’intento di regolare il comportamento di altri soggetti.²⁰

- L’ultima modalità, ma non per questo né la meno importante né la meno diffusa, è quella definita come *politica distributiva*.

Le modalità con le quali possono essere implementate le politiche sono superiori alla classificazione appena descritta, ma ho scelto questa strada perché la maggior parte delle politiche pubbliche intraprese nei paesi occidentali si basa sostanzialmente su una di queste quattro modalità.

¹⁹ B. Mitnick, *The political economy of regulation*, New York, Columbia University Press 1980, p.37

²⁰ G. Majone, A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino 2000

1.2 Cosa sono le politiche sociali?

Le politiche sociali, innanzitutto, hanno come scopo primario, quello di “risolvere problemi e raggiungere obiettivi di natura sociale”.²¹

Con l'introduzione della definizione di Ferrera noi ci smarchiamo rispetto al paragrafo delle politiche pubbliche, perché adesso ciò che ci interessa osservare è il campo sociale. Le politiche sociali sono dettate dal fatto di essere caratterizzate da obiettivi e problemi che riguardano le condizioni di vita degli individui, ovvero il miglioramento dello “star bene” degli individui, quello che sempre con più diffusione viene definito con il termine benessere. Con questa affermazione è necessario porre già una prima distanza tra le politiche economiche e quelle sociali, perché spesso vengono confuse, o, molto più frequentemente, le seconde vengono ridotte ad un'appendice delle prime.

Scopo delle politiche economiche è, in senso lato, migliorare il tenore di vita dei soggetti cui è rivolta la politica, mentre scopo delle politiche sociali è migliorare il benessere dei cittadini, perché “la sofferenza di un individuo al cospetto del dolore di un altro riduce *ceteris paribus* il proprio benessere, ma sicuramente non intacca il proprio tenore di vita”²². Politiche sociali e politiche economiche sono spesso intrecciate, ma non hanno gli stessi scopi. Si può utilizzare una politica economica per rilanciare una politica sociale, ma non si può sostituire la seconda con nessuna delle migliori politiche economiche.

²¹ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino 2006, p.20

²² A. Sen, *Il tenore di vita*, Venezia, Marsilio 1993, p.72

Spesso quando parliamo di politica sociale facciamo coincidere la stessa con le forme diversificate degli strumenti di interventi sociali di cui gli apparati burocratici, centrali o locali, sono muniti. La politica sociale in tal senso (quella che comunemente si fa coincidere con il welfare state) è definita come “quelle azioni e quegli strumenti messi in atto dallo Stato mosso da ragioni o caritatevoli-assistenziali (quindi interventi rivolti ai soggetti considerati poveri e bisognosi), o da finalità di controllo sociale (al fine di mantenere l’ordine e la pace sociale).²³

Se lo scopo della politica sociale è quello di generare il benessere dei soggetti cui è rivolta, la nostra attenzione ora si sposta sulla problematica di definire il benessere e su quella di capire chi sono i soggetti che possono produrre benessere, ed in particolare, se oltre allo Stato ci sono anche altri soggetti che possono partecipare alla “costruzione del benessere”.

Questo passaggio è importante perché sempre più frequentemente tendiamo ad identificare la politica sociale con l’esito degli interventi dell’attore politico (Stato, governo, enti locali, apparati pubblici come le ASL) in campo sociale. Il primo passaggio da dover affrontare è quello di definire cosa si intende per benessere, perché, spesso lo si confonde con altro. Molto frequentemente si legge sui quotidiani che il benessere di un determinato Paese ha subito una variazione (molto spesso si dice negativa!) in quanto, in quel determinato Paese, si è verificato un cambiamento del PIL (Prodotto Interno Lordo).

²³ P. Donati, *Le Frontiere della politica sociale*, Milano, FrancoAngeli 1985, p.78

Non mi dilungo su questo tema, per il quale rimando al lavoro della commissione Stiglitz²⁴, ma vorrei sottolineare come spesso si cerca di misurare il benessere con delle analisi di tipo economico. Quello che ci dice Sen è appunto di far attenzione a non confondere un tenore di vita (inevitabilmente legato alle condizioni economiche) con il benessere (in cui le condizioni economiche hanno un peso ma non sono né le uniche né le più decisive).

In questo senso l'”essenza della politica sociale è la produzione e distribuzione del benessere”²⁵ perché lo scopo della politica sociale, per dirlo con le parole di Donati, è la “produzione e distribuzione di un ampio raggio di risorse sociali”.²⁶

Queste risorse sociali, come lo status, il reddito, l'educazione, la salute, il lavoro, possono rappresentare ciascuna una funzione del “totale” che chiameremo benessere. In questo senso gli attori che partecipano alla costruzione della politica sociale possono non coincidere appena con lo Stato, anzi quest'ultimo diventa uno degli attori, sicuramente autorevole della formazione del benessere, all'interno del fatto che “le azioni per il benessere toccano tutti gli attori, pubblici e privati, stato, mercato, famiglia... sovrapponendo le loro funzioni intra- relazionali”.²⁷ Se facciamo nostra la definizione di Donati, siamo introdotti allo studio delle politiche sociali mettendoci dal punto di osservazione differente, perché il numero degli attori in gioco si allarga e quindi cambia necessariamente la prospettiva di osservazione.

²⁴ La Commissione Stiglitz è nata per volontà del Presidente francese Nicolas Sarkozy, al fine di produrre un indice di misurazione che andasse a sostituire il PIB (equivalente del PIL italiano). La commissione presieduta da Stiglitz (premio Nobel per l'economia), è composta anche da A. Sen e da altri 20 membri.

²⁵ R.B.J. Walker, *Political theory and social policy*, London, MacMillan 1983, p.64

²⁶ P. Donati, *Le Frontiere della politica sociale*, Milano, FrancoAngeli 1985, p.36

²⁷ *Ibidem*, pp.37

In questo senso, come anche afferma Ferrera, secondo il quale gli enti pubblici e i funzionari non sono gli unici attori delle politiche sociali²⁸, appare chiaro che il raggio di coloro che possono contribuire al benessere della società e dei singoli sono almeno tre (mercato, Terzo settore e gruppi primari) oltre al già considerato ente statale.

In particolare questo ci porta ad affermare che le politiche sociali sono una parte delle politiche pubbliche ma non si esauriscono con esse.

Per poter comprendere le politiche sociali è necessaria un'altra ottica, un altro punto di osservazione dell'orizzonte, poiché dobbiamo allargare il concetto di politiche pubbliche, e intendere l'aggettivo pubblico, come il criterio qualificante di una politica, ovvero una politica che si qualifica come pubblica perché interviene in un ambito di interesse generale, e non pubblica in quanto emanata dall'attore statale.

Così le politiche sociali sono anche il frutto di azioni e di interventi di altri soggetti nel campo sociale, proprio perché il sociale non può essere definito solo in base al punto di vista dell'attore pubblico. Il benessere, che qui può essere inteso anche come bene comune, nel senso di essere un bene di cui godono i soggetti particolari e che contemporaneamente interessa l'intera collettività (rilevanza generale), "non coincide.. con lo Stato.. (ma) è il prodotto di un sistema di azione sociale, che coinvolge una pluralità di soggetti

²⁸ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino 2006

orientati uno nei confronti dell'altro sulla base della reciproca solidarietà e della sussidiarietà"²⁹.

In quest'ottica ci appare chiaro che il benessere non è il frutto dell'azione di un singolo soggetto (lo Stato o il mercato o il terzo settore ad esempio) ma è il frutto dell'interazione con altri soggetti; quest'approdo porta con sé alcune inevitabili conseguenze. In primis se il benessere è così definito, va ridisegnata la definizione di politica sociale, nel senso che non è soltanto "ciò che lo Stato fa per il benessere dei cittadini" come sostiene Hill³⁰, ma è, in maniera più ampia, "l'insieme delle norme e modalità operative con cui nei vari Stati-nazione si produce e distribuisce il benessere dei cittadini da parte delle sfere sociali differenziate (Stato, Mercato, TS, famiglie)".³¹

L'aspetto che emerge con chiarezza è quello che possiamo definire come "benessere diffuso", nel senso di un benessere che non è prodotto solo da un attore in un'unica direzione, ma può essere il frutto di svariate azioni, in svariate direzioni da attori tra loro molto diversi.

Ad esempio, un asilo per l'infanzia costruito con decisione tramite delibera comunale, approvato dal consiglio Comunale, e con i finanziamenti regionali è un esempio classico di azione di benessere. Contemporaneamente un asilo aziendale, sottoposto ad approvazione del Cda, è esso stesso azione di politica sociale e generatore di benessere all'interno dell'ambiente nel quale è inserito? Seguendo l'impostazione appena data, la risposta è

²⁹ P. Donati, Fondamenti antropologici della sussidiarietà, in *Atlantide*, Rivista quadrimestrale della Fondazione per la Sussidiarietà, disponibile su <http://www.sussidiarieta.net/files/Donati.pdf>

³⁰ M. Hill, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino 1999, p.21

³¹ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, pp. 7-8

affermativa. Sono due diverse azioni che però hanno la medesima caratteristica: generare benessere.

Le politiche sociali, quindi, non sono soltanto l'esito di una programmazione governativa ma possono essere anche frutto di singoli interventi di tutti quegli attori capaci di generare "benessere diffuso".

In quest'ottica, sempre da più parti, quando parliamo di attori delle politiche sociali, intendiamo far riferimento a quattro attori: lo Stato (o i suoi enti pubblici), il mercato, il terzo settore e la famiglia.

Ciascuno di essi, ha inevitabilmente un proprio modo di agire e di generare benessere.

Non mi dilungherò troppo sulla specificità dei singoli attori, accenno solo ad alcune caratteristiche chiave che chiariscano il quadro che stiamo per affrontare.

L'attore principale, nelle politiche sociali conosciute dal dopoguerra ad oggi è lo Stato. Quando parliamo di Stato, intendiamo anche riferirci a tutti i suoi enti intermedi (Regioni, Province, Comuni) cioè a quegli uffici che in via diretta o indiretta agiscono rappresentando l'apparato pubblico e di cui lo stato è l'attore più importante. Lo Stato (così come lo conosciamo oggi) può essere definito come "una istituzione complessa di governo di un territorio che si avvale delle attività continuative e regolamentate di individui che le svolgono in quanto titolari di uffici³²". Nel paragrafo successivo che sarà dedicato alla storia delle politiche sociali sarà più chiaro quale ruolo ha avuto lo Stato negli ultimi 60 anni.

³² I. Colozzi, *Sociologia delle istituzioni*, Napoli, Liguori Editore 2009, p. 64

Un secondo attore è il mercato: quando parliamo di questo attore all'interno delle politiche sociali intendiamo riferirci a quei soggetti di carattere privato che operano in un regime di mercato e che hanno come finalità quella di generare dei profitti per i soci di quella attività.

Il successivo attore è il Terzo settore, per la maggior parte il più noto (dopo lo Stato) attore delle politiche sociali a partire dalla metà degli anni '90. Ho definito il Terzo settore come il più noto attore perché, sebbene lo scettro decisionale e di intervento sia in mano all'attore pubblico, quando parliamo di politiche sociali non possiamo non far riferimento a quella miriade di iniziative generate da un mondo variegato (cooperative, associazioni di volontariato, ecc) che ci fanno ricondurre subito ad interventi di carattere sociale. Definire il Terzo settore è alquanto difficile; da un lato perché sotto questo titolo possono essere inseriti una serie di soggetti, dall'altro perché anche sul nome da dare a quest'ombrello gli accademici sono divisi. In sostanza si parla di terzo settore se lo consideriamo come il settore terzo rispetto allo Stato e al mercato; mentre faremo riferimento alla definizione di Privato sociale, secondo la terminologia di Donati³³, se vogliamo porci nell'ottica di evidenziare la sua natura privata e il suo carattere sociale.

L'ultimo attore delle politiche sociali è la famiglia: l'attore famiglia da sempre ha svolto un ruolo importante nelle politiche sociali. Mi permetto di definire questo soggetto come "attore silenzioso" in quanto, soprattutto negli ultimi sessant'anni, la Famiglia ha

³³ P. Donati, *Risposte alla crisi dello Stato sociale. Le nuove politiche sociali in prospettiva sociologica*, Milano, FrancoAngeli 1984

sopperito alle mancanze del sistema di welfare state e ha generato benessere senza alcun riconoscimento, se non minimo.

Quando parliamo di famiglia facciamo riferimento a “l’istituzione fondante della società umana, perché la società, in quanto prodotto della cultura, nasce con le regole che definiscono i rapporti tra i sessi e le generazioni”.³⁴

1.3 Excursus storico delle politiche sociali come politiche pubbliche dall’unificazione dell’Italia ad oggi

Le politiche sociali rappresentano un mondo di interventi in molteplici differenti settori della nostra vita quotidiana; e non tutti gli autori concordano su quali siano le politiche di settore che possono rientrare a pieno titolo nel grande gruppo delle social policy.

Alcuni autori, tra i quali Dente, propendono per far rientrare nelle politiche per la protezione sociale tre tipologie di politiche: la politica previdenziale, quella sanitaria e, naturalmente, quella assistenziale.

Altri autori, quali Hill e Donati, invece, seppur definiscono in maniera decisamente differente cosa sono le politiche sociali, concordano, invece, su quali siano le tipologie di politiche che rientrano nelle social policy. In questo senso, gli autori, fanno riferimento alle: politiche di garanzia a sostegno del reddito, le

³⁴ C. Levi-Strauss, in I. Colozzi, *Sociologia delle Istituzioni*, Napoli, Liguori Editore 2009, p.44

politiche sanitarie, i servizi sociali, le politiche per l'alloggio, quelle per il lavoro, le politiche dell'istruzione e le politiche ambientali.

Per ciascun settore vi è una storia differente in termini di public policy, ma ci sono due aspetti che riguardano tutti i settori in causa: innanzitutto il nostro Paese ha avuto il suo inizio unitario nel 1861 e fino a quel momento non si conoscevano nemmeno i concetti di previdenza, quelli di inquinamento e salvaguardia del paesaggio, ovvero alcune problematiche erano sconosciute in quel periodo. Un secondo aspetto, invece concerne più propriamente la realtà dell'Italia in quel periodo: una realtà molto prevalentemente agricola e rurale, un livello di istruzione pressochè basso se non per i ceti maggiormente benestanti, e una durata media della vita molto ridotta rispetto alle attese attuali. Questa differente Italia non può non introdurci a capire che le problematiche e i bisogni erano molto differenti e quindi, conseguentemente, anche l'organizzazione delle politiche.

Quando parliamo di politiche pubbliche come politiche sociali ci riferiamo a quegli interventi operati dallo Stato (o dai suoi enti territoriali) nel settore delle social policy. Questo non sta a significare che prima del 1861, anno della nascita dello stato italiano, non vi fossero iniziative di politica sociale, anzi, è vero proprio il contrario. I primi ospedali nacquero sul territorio italiano molto prima della nascita dello stato territoriale, ma in questo periodo non possiamo parlare di politiche pubbliche in Italia perché non esiste l'Italia come Stato nazionale moderno. Infatti si può parlare di public policy solo con la nascita del moderno Stato nazionale.

Questo paragrafo ha lo scopo primario di cercare di dare un'illustrazione di quali siano i settori della politica sociale e di come si sono modificati dall'unità d'Italia ad oggi.

- La politica sanitaria

Le politiche sanitarie possono essere distinte al loro interno in due tipologie: quelle finalizzate alle prestazioni in servizi, ovvero la conosciuta assistenza medica di tipo domiciliare o ospedaliera e quelle invece che sono destinate alle prestazioni in denaro.

Nei primi anni della storia italiana, la funzione di cura ospedaliera era affidata alle Opere Pie (quelle che con la *ri-pubblicizzazione* del 2009 sono diventate ASP e di cui spiegheremo meglio nel paragrafo dedicato alle politiche per l'assistenza sociale) e il compito statale era confinato alla sola regolamentazione di tutta quelle serie di iniziative private (per lo più di matrice religiosa) che si occupavano di fornire cura agli ammalati.

Siamo nel periodo dello stato liberale e gli interventi diretti attraverso le politiche erano minimali e riguardavano per lo più il settore delle politiche assistenziali.

E' con il fascismo che si iniziano a scrutare le prime iniziative pubbliche in campo sanitario. Nel 1890 vi era stata la c.d Legge Crispi che aveva pubblicizzato tutte la Opere Pie e di fatto consegnato nelle mani degli Enti statali tutta la gestione di quelle iniziative nate dalla carità cristiana.

Nel 1925 venne istituita l'OMNI (Opera nazionale maternità ed infanzia), nel 1934 venne approvato il Testo unico delle leggi

sanitarie e, pochi anni dopo, nel 1938 vennero riordinate tutte le professioni sanitarie che venivano svolte nelle ex opere pie ora divenute patrimonio dello Stato.

Con l'arrivo della Repubblica si allarga la platea dei soggetti a cui sono destinate le prestazioni e i servizi dello Stato nazionale. Non più la categoria dei bisognosi, ma gli interventi hanno il carattere universalistico, che viene assicurato attraverso l'inclusione sociale mediante il principio della cittadinanza come criterio di selezione. La salute diviene un diritto inalienabile che viene sancito tramite la carta costituzionale, e quindi non più legato ad altri diritti ma direttamente come espressione primaria della persona. Quindi dopo un periodo di organizzazione delle prestazioni sanitarie tramite le cosiddette Mutue, ovvero un modello neo-corporativo di prestazioni legato agli ordini professionali, si giunge alla realizzazione del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) nel 1978, basato sul concetto che la salute è un bene primario che deve essere garantito a tutti i cittadini da parte dello Stato. Il SSN, come modello organizzativo delle prestazioni sanitarie, fu introdotto nel 1948 nel sistema britannico su indicazione dei lavori della commissione parlamentare presieduta da Lord Beveridge.³⁵

Gli anni del SSN sono stati gli anni dell'espansione delle prestazioni (un esempio è anche il periodo in cui l'accesso ai farmaci era pressoché gratuito per tutta una serie di soggetti); successivamente alcuni fattori come la crisi economica e l'aumento dell'immigrazione (con il conseguente aumento delle prestazioni

³⁵Per approfondimenti sul Piano Beveridge si vedano, in particolare:

J. Hills e J. Ditch, *Beveridge and social security: an international retrospective*, Oxford, Clarendon Press 1994

J. Beveridge, *Beveridge and his plan*, London, Hodder & Stoughton 1954

senza che ci fosse un reale aumento della tassazione) hanno portato a livelli elevati e incontrollabili la spesa sanitaria.

Nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V la titolarità delle politiche sanitarie è in mano alle Regioni. Con la precedente riforma dei servizi socio-assistenziali, la Legge turco del 2000 (328/2000), ciascuna Regione ha iniziato ad approvare i Piani Socio-sanitari (piani di programmazione regionale) con lo scopo di ordinare tutti gli interventi mirati ad una migliore assistenza, anche allo scopo di evitare sovrapposizioni tali da aumentare la spesa e ridurre l'efficacia.

- Politiche assistenziali (dei servizi sociali)

Le politiche assistenziali, come le politiche sanitarie, ma in maniera maggiore, assumono la caratteristica di politiche pubbliche con la nascita dello Stato nazionale. Quando facciamo riferimento a questo tipo di politiche intendiamo riferirci a quell'insieme di “aiuti di cura forniti a categorie di persone o famiglie socialmente deboli e non in grado di far fronte autonomamente ai bisogni di vita quotidiana”.³⁶

Il primo periodo è caratterizzato da uno stato non interventista (come abbiamo visto per le politiche sanitarie, siamo in un periodo di Stato liberale) in cui vi è una forte presenza di iniziative nate per la maggior parte da esperienze religiose. Siamo nel periodo delle Opere Pie, nate molta prima dello Stato nazionale e che hanno assicurato sia un'assistenza ai poveri sia una cura ai malati. Nel

³⁶ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p.11

1861, anno di nascita dell'Italia moderna, abbiamo circa 18.000 Opere Pie. L'assistenza erogata dagli enti pubblici non è assente, ma è in linea con un'impostazione liberale dello Stato, ovvero un'assistenza molto ridotta.

Nel 1890 però avviene una svolta molto importante: la prima grande politica pubblica in campo assistenziale coincide con la Legge Crispi: una legge di intervento che pubblicizza tutte le Opere Pie, le consegna alla gestione statale (non solo diretta ma anche attraverso enti ad hoc), e le trasforma in IPAB, ovvero Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza.

Con il fascismo il carattere accentratore dello Stato prende una piega sempre più marcata, tant'è che alcuni Enti pubblici mutualistici e soprattutto gli ECA "sostituiscono le congregazioni di carità in ogni comune". Con l'avvio dell'Italia repubblicana si ha una grande produzione delle politiche pubbliche nel settore dell'assistenza: siamo nel periodo dell'espansione del welfare, e se la prima fase dell'Italia era caratterizzata da uno Stato liberale poco intervista, la fase post guerra mondiale si può definire come la fase dell'intervento di uno Stato secondo un modello istituzionale-redistributivo (per usare la famosa distinzione proposta da Titmuss).³⁷

Vi è un generale aumento della tassazione al fine di redistribuire la ricchezza raccolta tramite interventi diretti o indiretti dell'assistenza

³⁷ Nel testo *Committent to welfare* l'autore propone uno schema di differenziazione di tre possibili modelli di welfare state. Il primo di essi è quello residuale, in cui le istituzioni intervengono solo in casi estremi qualora il mercato o gli aiuti familiari risultassero insufficienti. Il secondo modello è quello acquisitivo-performativo, ovvero un modello che dovrebbe garantire accesso in base al merito, cioè in base a quanto ciascun individuo ha dimostrato di meritare. Il terzo modello è quello istituzionale-redistributivo, in cui il benessere sociale deve essere assicurato da iniziative preposte dagli organi statali o dai propri apparati, in modo da garantire dei servizi universalistici.

sociale. In questo settore le funzioni dello Stato sono quelle di organizzare in maniera procedurale il settore degli interventi in termini di servizi oppure intervenire direttamente attraverso forme di tipo erogatorio.

I trasferimenti monetari alle famiglie sono gestiti direttamente dallo Stato o dai suoi enti territoriali o parastatali (come regioni o INPS), in relazione ad una determinata legislazione che regola quali sono i beneficiari e chi invece è escluso da questa tipologia di prestazioni. Nel 2000, le politiche per i servizi assistenziali subiscono una modifica che si aspettava da oltre 100 anni, ovvero dalla citata legge Crispi: viene approvata la legge 328/2000³⁸, “Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali”, conosciuta anche come Legge Turco, dall’allora Ministro che l’ha promossa, che ridefinisce i confini e le modalità di intervento nel campo socio-assistenziale (al fine di rendere più unitaria la programmazione). La legge introduce alcune importanti novità anche sulla scia della legge Bassanini³⁹ di riforma della pubblica amministrazione del 1997, che aveva introdotto il principio di sussidiarietà nell’organizzazione della funzione pubblica.

Gli enti privati diventano a pieno titolo gestori alla pari con l’ente pubblico dei servizi offerti, mentre per quanto riguarda la titolarità della funzione programmatica, questa resta in capo all’ente

³⁸ Per ulteriori approfondimenti, soprattutto in chiave sociologica, si veda:

L.Boccacin, *Legge quadro sui servizi sociali: una lettura sociologica*, in *Aggiornamenti Sociali*, Milano, Centro Studi Sociali 2001, n°4, pp. 308-320

³⁹ La riforma della Pubblica amministrazione è avvenuta attraverso l’approvazione di due disposizioni Legislative, sempre a firma dell’allora Ministro della Funzione Pubblica Bassanini: la legge 59/1997 e la 127/1997.

pubblico che, a propria discrezione, coinvolge o meno, anche altri enti (for profit o non profit) nella definizione dei bisogni.

Con la riforma del titolo V della costituzione avvenuta nel 2001, anche la legge 328 ha perso di forza, in quanto avendo le Regioni potestà esclusiva sulle politiche sociali, sono esenti dagli obblighi e dalle disposizioni previsti dalla Legge Turco.

- Politiche di garanzia a sostegno del reddito

Le misure di garanzia a sostegno del reddito, come si può ben comprendere anche dalla definizione che ne si dà, riguardano quelle prestazioni di tipo monetario che sono finalizzate, principalmente, al sostegno della capacità economica dei soggetti.

Queste prestazioni vengono fornite attraverso tre grandi sottosistemi⁴⁰

- ❖ Il sistema previdenziale: esso prevede l'erogazione di sussidi sia come gettito derivante dai contributi lavorativi versati da ciascun soggetto, sia come interventi di anzianità, per assicurare una vita dignitosa. Inoltre il sistema previdenziale in Italia è organizzato per la maggior parte dei soggetti in due grandi istituti, l'INPS e l'INPDAP;

- ❖ Il sistema fiscale che provvede al prelievo fiscale e quindi alla redistribuzione attraverso interventi sociali o le erogazioni monetarie (come i sussidi alla disoccupazione, le pensioni per invalidità civile o militare);

⁴⁰ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p.10

❖ Sistema delle assicurazioni, che in parte integrano in maniera volontaria il reddito pensionistico derivante dai contributi effettuati in età lavorativa e in parte sono obbligatorie per alcune categorie lavorative.

La politica pensionistica in Italia, ovvero quel settore che “comprende le iniziative direttamente o indirettamente controllate dallo Stato per garantire con erogazioni monetarie un qualche livello di reddito ai cittadini il cui tenore di vita è minacciato da eventi fisici, quali l’invecchiamento o l’invalidità..”⁴¹ o la morte del proprio coniuge.

Negli ultimi tempi si parla spesso di riforma delle pensioni, di riforma dell’intero sistema pensionistico. L’aumento della vita media, e quindi il conseguente prolungamento del periodo della vecchiaia hanno portato ad un aumento continuo delle spese previdenziali. La riforma Amato⁴² del 1992 (legge n° 503/1992) modifica i criteri per il raggiungimento della pensione, ed introduce per la prima volta alcuni strumenti di stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale e PIL (Prodotto Interno Lordo), aumentando anche la contribuzione minima necessaria per il raggiungimento della pensione di anzianità, da 15 a 20 anni. Successivamente, e solo tre anni dopo, si interviene attraverso una nuova riforma del sistema previdenziale con la c.d. Riforma Dini, la 335/1995, che introduce la prima novità sostanziale: il calcolo della pensione

⁴¹ G. Regonini, La politica delle pensioni, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, IL Mulino 1990, p.349

viene effettuato sulla base degli effettivi contributi versati e non sulle ultime retribuzioni.

Nel 2004, anche il Governo Berlusconi, interviene sul sistema previdenziale, e con il Ministro del Welfare Maroni, ridisegna l'impianto previdenziale introducendo lo strumento dello "scalone" (ovvero quel sistema di calcolo della pensione che deriva dalla somma dell'età contributiva e dell'età anagrafica), ponendo come criterio base per l'accesso alla pensione l'età minima di 60 anni (legge n°243/2004).

Nel 2007 il governo Prodi apporta alcune modifiche al sistema dello scalone, introducendo dei correttivi per alcuni tipi di lavoratori impiegati in settori "particolarmente usuranti".

- Politiche per l'ambiente

Quando parliamo di politiche per l'ambiente intendiamo riferirci a quell'insieme di interventi messi in atto al fine di "disciplinare quelle attività umane che riducono la disponibilità di risorse naturali o ne peggiorano la qualità e la fruizione"⁴³. Questa definizione di Lewansky pone l'accento sul fatto che le politiche ambientali hanno come obiettivo quello di porre dei freni alle attività umane al fine di salvaguardare i beni ambientali. Questa definizione, volutamente ampia, fa rientrare in questo ambito molte tipologie di politiche, non soltanto quelle strettamente emanate dagli uffici preposti. Una politica ambientale in senso stretto in Italia si ha con l'istituzione del ministero dei beni culturali e

⁴³ R. Lewansky, La politica ambientale , in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino 1990, p.282

ambientali avvenuta nel 1972, praticamente 110 anni dopo la nascita dello Stato italiano.

Non si può affermare che fino ad allora nessuno si sia preoccupato di salvaguardare le risorse ambientali, ma fino a quella data non vi era una legislazione ordinata in materia.

Sicuramente dopo la nascita della Repubblica si inizia a parlare di inquinamento, perché prima dell'Italia repubblicana, la maggior parte delle attività private rientrava nei confini delle c.d. attività agricole. E' soprattutto con lo sviluppo industriale che si inizia a prendere coscienza della problematica ambientale come bene pubblico da salvaguardare. La prima grande politica pubblica in campo ambientale è la Legge Merli del 1976 (disposizione legislativa n° 319/76) che si occupa di fissare dei controlli e dei parametri circa l'inquinamento delle acque.

Nel 1986 viene istituito il Ministero dell'Ambiente che si occupa di smaltimento dei rifiuti, creazione di nuovi parchi nazionali e finanziamento di aree verdi per le grandi città.

Negli ultimi anni si parla spesso di problema ambientale e con la riforma del titolo V del 2001 molte delle politiche sono passate in mano regionale: ad esempio la raccolta dei rifiuti, il controllo dei livelli di inquinamento nelle grandi città e il controllo circa gli abusi edilizi.

Quasi tutte le Regioni, soprattutto quelle centro-settentrionali, hanno cercato di far fronte al problema dell'inquinamento atmosferico nei grandi centri urbani adottando iniziative che limitano l'utilizzo dei mezzi di locomozione privati (disposizioni per le famose "Domeniche a Piedi" oppure i controlli sui giorni

infrasettimanali a targhe alterne”) o cercando di favorire una attenta e più disciplinata raccolta dei rifiuti attraverso un programma di differenziazione che coinvolge direttamente i cittadini (in questo caso il Comune maggiormente virtuoso in Italia è un paesino della Provincia di Belluno, Ponte delle Alpi).⁴⁴

- Politica attive per il lavoro

Le politiche attive per il lavoro sono considerate come una *mission* fondamentale di qualsiasi governo. Non è particolare irrilevante ricordare che l’articolo 1 della nostra Carta Costituzionale sancisce che la Repubblica italiana è fondata sul lavoro. Non è questa la sede per discutere il perché i costituenti hanno deciso di aprire il dettato costituzionale con questa scelta, ma di certo il lavoro rappresenta uno degli aspetti principali, se non il principale, di qualsiasi compagine governative. Il lavoro è ritenuto come uno dei beni fondamentali per i cittadini, per due motivi: non solo in quanto generatore di benessere economico, ma soprattutto, “in quanto le persone maturano (attraverso il lavoro) la propria identità e autostima”.⁴⁵

Lo Stato interviene, come detto anche nel primo paragrafo, attraverso le politiche al fine di ridurre la disoccupazione e attivare il soggetto ad una ricerca del lavoro per inserirlo (o re-inserirlo) nel circuito lavorativo. Le politiche per il lavoro hanno, evidentemente, uno stretto connubio con quelle industriali, laddove spesso tramite

⁴⁴ Dati diffusi da Legambiente il 16/07/2001 sul proprio portale telematico all’indirizzo: “http://upload.legambiente.org/ecosportello.org/documenti/dossier_comuni_ricicloni_2011.pdf”

⁴⁵ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, pp. 11-12

accordi o attraverso la famosa fase della concertazione tra classe imprenditoriale, governo e sindacati si cerca di giungere ad un accordo sul contratto collettivo dei lavoratori di un particolare settore.

Fino al 1969 non vi era nessuna disposizione normativa che disciplinasse l'intervento del Ministero del Lavoro nella fase di accordo tra la classe imprenditoriale e i lavoratori. Da quell'anno e in maniera sempre più corposa si è avuto un intervento governativo nel rapporto tra sindacato delle imprese e sindacato dei lavoratori.⁴⁶

Un altro aspetto importante di politiche pubbliche per il lavoro riguarda lo strumento degli ammortizzatori sociali.

Nel 1947 prima, e poi con successive modifiche del 1951, è stata introdotto l'istituto della Cassa Integrazione (CIG) (legge 869/1947 e successive modifiche contenute nella disposizione legislativa n°498/1951), ovvero lo strumento in favore di quei lavoratori sospesi dal lavoro o chiamati a compiti lavorativi per orari ridotti, e che quindi si vedono ridurre, conseguentemente, anche la retribuzione finale mensile. Successivamente, ma solo nel 1975, venne modificata la CIG per far fronte al primo periodo di crisi economica dell'Italia repubblicana, ovvero il periodo degli anni '70, con l'ampliamento dei soggetti beneficiari dell'istituto.

Nell'ultimo periodo si sta modificando lo scenario delle politiche del lavoro. Non da ultimo, nel 2003 (legge n°30/2003) viene approvata la Riforma del mercato del lavoro, la c.d. legge Biagi, che prende il nome del giuslavorista che la ideò e che venne assassinato il 19/03/2002 a Bologna da una cellula delle Nuove BR

⁴⁶ E. Reineri , La politica del lavoro, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino 1990, pp.237-255

(Brigate Rosse). La legge Biagi promossa dall'allora Ministro del lavoro Roberto Maroni, ha introdotto alcune innovazioni in materia di contratti di lavoro, attraverso una maggiore flessibilità dei contratti lavorativi e un aumento del ventaglio di tipologie del contratto. Non è questa la sede per valutare l'impatto della legge Biagi: la novità sta nel fatto che attraverso questa Legge si è ridotta l'influenza del paradigma della concertazione delle parti sociali sui Contratti nazionali di lavoro. Un esempio di questo è il referendum a Pomigliano in casa Fiat, comunemente noto come Referendum Marchionne (del 15 gennaio 2011) dal nome del promotore nonché Amministratore Delegato del gruppo industriale automobilistico di Torino.

- Politiche per la casa

Le politiche per la casa hanno lo scopo di favorire la sicurezza di un alloggio personale ritenuto bene fondamentale del singolo. Le modalità di intervento dello Stato attraverso le politiche pubbliche possono variare dalla costruzione di edifici destinati all'edilizia popolare (ad esempio un caso in questione è la costruzione degli edifici destinati a garantire il diritto allo studio universitario tramite la costruzione degli alloggi "studentato" favorendo sistemi di locazione ad un costo nettamente inferiore rispetto ai normali costi del mercato privato) al fine di provvedere ad assicurare anche ai meno abbienti il diritto alla casa.

Il primo intervento statale in materia avvenne con l'approvazione della legge 251/1903 che dava vita agli Istituti Autonomi, ovvero

enti pubblici che avevano lo scopo di intervenire socialmente per la costruzione di edifici di edilizia popolare. Ma all'inizio della nascita dello Stato, erano le opere Pie o le Casse di Risparmio ad offrire i prestiti e il sostegno necessario alla costruzione o acquisto della abitazione. Successivamente è lo Stato, soprattutto nel ventennio fascista, che promuove numerose costruzioni di edilizia popolare.

In seguito la Cassa Depositi e Prestiti, istituita nel 1850, venne utilizzata anche per concedere prestiti e mutui a tasso agevolato.

Lo Stato così oltre ad intervenire direttamente attraverso la costruzione si fa garante dell'accesso ai mutui per quei soggetti che altrimenti, con le regole del mercato, non avrebbero potuto accedere. Nel 1978 le politiche per la casa passano sotto la responsabilità del Ministero dei Lavori pubblici e si costituisce il CER (Comitato di Edilizia Residenziale), organo che prevede la presenza sia di rappresentanti del governo nazionale che di quelli regionali al fine di garantire meccanismi programmatori per la costruzione dell'edilizia popolare. Un ultimo programma di edilizia nazionale pubblica è stato approvato nel 1978, con la disposizione legislativa n°457, denominato Piano decennale per l'edilizia Residenziale.

- Politiche per l'istruzione

Ultime in ordine di esposizione, ma non ultime in senso di importanza, sono le politiche per l'istruzione considerata un bene fondamentale che deve essere garantito attraverso l'intervento dello

Stato. L'intervento dello Stato può avere varie modalità, può essere di tipo regolativo in cui si favorisce un tipo di organizzazione dell'istruzione gestita da istituti privati oppure una modalità di intervento diretta nella gestione delle scuole e delle Università.

La storia delle politiche italiane per l'istruzione ricade in un quadro di intervento diretto e deciso da parte dello Stato nel settore scolastico e in quello universitario. Basti pensare che ad oggi, su circa 96 istituti universitari riconosciuti dal Ministero dell'Università e della Ricerca (d'ora in poi MIUR), solo il 10% è di natura privata, il restante 90% è direttamente finanziato attraverso la redistribuzione della tassazione fiscale nazionale.

La nascita dell'Italia mette insieme tradizioni diverse sul piano culturale, e quindi anche sulla concezione e sull'importanza da assegnare all'istruzione per le generazioni future.

Nel 1877 la Legge Coppino, introduce una prima novità; porta a 5 anni la durata delle elementari e rende obbligatorio almeno il triennio delle stesse. Non mi soffermo su ogni riforma, perché non è questa la sede, ma nel 1923, avviene la più grande riforma dell'istruzione del secolo scorso: la riforma Gentile. Questa riforma introdusse un ordinamento scolastico completo, che comprendeva un triennio di scuola materna, tre anni di scuola media inferiore successivi al quinquennio elementare, e poi 3 o 4 anni di scuola media superiore o in un liceo (scientifico o classico) o presso l'istituto magistrale (nato per preparare coloro che volevano intraprendere la carriera da insegnante).

Fu l'inverno caldo del 1968 a innescare grandi riforme universitarie: vengono approvate alcune norme al fine di rendere più libero l'accesso agli studi universitari.

Successivamente nel 2000 (legge 30/2000) Berlinguer, allora Ministro dell'Istruzione e dell'Università modifica il sistema interno delle scuole dell'obbligo introducendo l'innalzamento del numero dei maestri com-presenti in ciascuna classe elementare. La riforma era stata preceduta da alcune disposizioni che modificavano le modalità con cui venivano effettuati gli esami finali dei cicli scolastici delle medie inferiori e superiori (leggi n° 289/1997 e 425/1997).

Nel 1999 (legge n°503/1999, detta anche Riforma Zecchino, dall'allora ministro dell'Università), viene modificato il sistema Universitario, viene assegnata una maggiore autonomia agli istituti universitari; da un sistema di corsi praticamente uguali su tutto il territorio nazionale si passa ad una differenziazione territoriale dei corsi. Inoltre la durata dei corsi di studio è modificata, e dal vecchio sistema quadriennale, si passa ad una laurea triennale e ad un successivo biennio di carattere specialistico.

Nel 2003 con la riforma Moratti (legge n° 53 del 28 Marzo 2003) si dispongono alcune revisioni sostanziali alla riforma Berlinguer introducendo modifiche sia per l'accesso alla scuola materna sia per quanto riguarda gli accessi alle università. Abrogata poi dal Governo Prodi, l'ultimo intervento pubblico in materia scolastica e universitaria è la recentissima Riforma Gelmini (dal nome dell'ormai ex Ministro del Miur). Le disposizioni normative più significative di questa riforma sono due: (n° 133/2008 per quanto

riguarda l'istruzione e 240/2010 per quanto concerne il sistema universitario).

I principali cambiamenti riguardano la reintroduzione del maestro unico alle elementari, un forte orientamento per lo studio della lingua inglese alle scuole medie inferiori e superiori, una ridefinizione completa degli istituti tecnici, e, per quanto concerne il sistema universitario, si introducono dei meccanismi di che bilanciano l'autonomia universitaria, allargando la partecipazione alla *governance* degli Atenei a soggetti finanziatori privati.

In ambito scolastico, invece, solo recentemente in Italia con la legge 62/2000 si è introdotto un meccanismo di riconoscimento da parte dello Stato verso le scuole gestite da enti privati, che così vengono fatte rientrare nella offerta formativa nazionale.⁴⁷

1.4 I Paradigmi di studio delle politiche pubbliche

Una volta distinto e chiarito qual è l'oggetto della nostra indagine, ovvero le politiche sociali territoriali, quelle che sono spesso definite come politiche pubbliche di assistenza sociale, ora è necessario capire come si studia l'oggetto che stiamo osservando.

Infatti per poter cogliere i dettagli del nostro oggetto di indagine, per capire che relazioni ci sono e quali effetti una politica pubblica produce, dobbiamo innanzitutto capire come va studiato.

Nel caso specifico, sebbene non si tratti di una disciplina secolare, molti studiosi hanno dato vita a scuole di pensiero che si

⁴⁷ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002

confrontano sulle modalità più adeguate per studiare le politiche pubbliche. Inevitabilmente, ciascuna delle scuole, che qui presenterò, giustifica le proprie scelte in ragione del fatto di considerare come maggiormente significative alcune variabili e come marginali altre, che, a loro volta, possono risultare come le più significative per altri approcci.

Qui il confronto è sui paradigmi, ovvero siamo mossi dalla domanda su quale sia il modello di riferimento più adeguato e, successivamente proseguiremo, una volta raccolta i dati, a compiere l'analisi e quindi le relative considerazioni. Quindi la scelta di questo modello non solo è fondamentale per quanto riguarda la discussione teorica ma lo è anche perché optare per un modello piuttosto che per un altro ci porta a considerazioni differenti.

I paradigmi con i quali si studiano le politiche pubbliche hanno molte sfumature e sarebbe inevitabile presentare un elenco quasi infinito. Ho scelto qui di raggrupparli secondo la categorizzazione maggiormente diffusa e che è stata tra le altre presa in considerazione da due dei maggiori studiosi di politiche pubbliche, Howlett e Ramesh, i quali hanno dedicato un loro testo a questo scopo e che presenta un titolo che non lascia scampo ad interpretazioni: "Come si studiano le politiche pubbliche".

Non mi dilungo qui sul testo, ma riprendo la classificazione da loro utilizzata:

- Teoria delle scelte pubbliche (Public choice)
- Marxismo
- Noe-istituzionalismo
- Economia del benessere

- Pluralismo e corporativismo

E aggiungo qui il Paradigma Relazionale, quello che emerge dagli studi di Donati⁴⁸ e dalla Teoria relazionale della società.

In questo paragrafo presenterò i vari paradigmi, delineandone, per quanto possibile le sfumature più accese e sottolineandone le criticità. Successivamente poi motiverò, spero in maniera adeguata, la scelta del paradigma che verrà utilizzato in questa Tesi. Quando si tratta di scienze sociali, a differenza delle materie maggiormente tecniche o ingegneristiche, la scelta del paradigma non coincide con l'unica strada possibile, ma simboleggia la modalità migliore per osservare, quella più efficace, in ragione di dell'oggetto che si vuol conoscere.

1.4.1 La teoria delle scelte pubbliche

Il primo dei paradigmi è quello che da tutti è conosciuto come teoria della Public choice. Il nome deriva dal fatto che i primi studi che si occupavano in un “certo modo o con certe regole” di politiche pubbliche nacquero nel Dipartimento Public Choice dell'Università della Virginia. Per questo motivo gli studi sulle politiche pubbliche che ebbero avvio in questo istituto presero il nome dal Dipartimento stesso.

Questo ci fa notare che la Teoria delle scelte pubbliche (o teoria delle scelte collettive o sociali se si usa l'espressione utilizzata da

⁴⁸ P. Donati, *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009

Arrow⁴⁹ nel titolo di un suo celebre libro) non è stata definita così in ragione della preferenza di chi l'ha inventata, anzi, al contrario, sono stati prima gli osservatori esterni a darle un nome, piuttosto che coloro che vi hanno contribuito con i propri studi.

All'interno della Teoria della *Public choice*, infatti, troviamo una serie di studiosi che hanno contribuito allo sviluppo del paradigma, apportandone novità, correzioni e nuove metodologie e campi di applicazione.

Innanzitutto, prima di vedere quali sono le differenziazioni di indagine delle politiche tra gli autori principali (non tutti gli autori si occupano dei vari aspetti, alcuni sottolineano maggiormente certe necessità, altri fanno lo stesso con differenti aspetti), è opportuno capire quali sono i confini fondamentali di questa teoria.

Gli autori della *public choice* condividono un approccio di matrice individualistica allo studio delle scienze sociali. Con questo, gli autori non intendono appena dirci che l'unità di analisi è l'individuo, ma intendono specificare che il metodo di indagine è quello dell'individualismo metodologico. Questa origine è ben spiegata da Buchanan, premio Nobel per l'economia nonché l'esponente al quale nel tempo si è riconosciuta una sorta di Presidenza onoraria della *public choice*. Proprio Buchanan infatti afferma che: "l'espressione che meglio descrive il lavoro che andiamo a compiere (sulle politiche) è forse quella di individualismo metodologico. Con ciò si vuole intendere che i singoli esseri umani costituiscono la fondamentale unità di analisi;

⁴⁹ K. Arrow, *Social choice and individual value*, London, Chapman & Hall 1951

... l'azione collettiva, così come quella individuale, è determinata dalle loro scelte (individuali)".⁵⁰

Innanzitutto l'aspetto teorico che muove la ricerca nelle politiche parte dall'assunto che: il fatto di avere un'offerta di beni pubblici da parte dallo Stato è legato ad un fallimento del mercato, cioè da un'incapacità del mercato di arrivare alla perfezione nel rapporto domanda-offerta; per tale motivo lo Stato si trova ad intervenire per correggere queste imperfezioni. Alla lunga però questa correzione è diventata a sua volta un altro fallimento perché nel campo pubblico i soggetti agiscono così come agirebbero in campo privato.

Il politico, l'elettore e il burocrate diventano così gli oggetti di indagine per capire "che tipo di politiche" sono state prodotte.

Innanzitutto i teorici della *public choice* condividono il fatto che il campo del settore pubblico è contraddistinto da preferenze e comportamenti che sono identici a quelli del settore privato.

Così, come l'uomo nel campo de beni privati agisce cercando di massimizzare il proprio utile (profitto e/o benessere), anche nel campo del settore pubblico, sia dal lato di chi deve accedere ai beni pubblici sia dal lato di chi deve offrirli questi beni, l'agire è sempre e comunque quello finalizzato alla massimizzazione dell'utile.

Infatti, a giustificazione di questa convinzione Tullock (che insieme a Buchanan ha scritto il libro più significativo sulla *Public choice*, ovvero *the Calculus of Consent*), sostiene che così come un individuo nel campo dei comportamenti privati cerca sempre di migliorare la propria utilità, sarebbe inspiegabile come potrebbe

⁵⁰ J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press 1962, p.38

agire diversamente nel settore pubblico. Tullock provocatoriamente lo fa ponendo ai lettori questo quesito “Come potrebbe indossare un nuovo abito?”⁵¹

La caratteristica principale della *public choice* è quella di “studiare i meccanismi decisionali pubblici (non di mercato) con una metodologia economica, la quale, costituisce, pur nell’ampiezza del campo di indagine, l’elemento unificatore e punto di riferimento fondamentale dell’analisi”⁵².

I punti fondamentali di condivisione della *public choice* infatti riguardano la necessità di avere a disposizione una modalità attraverso cui indagare il campo delle scelte collettive. Così come nel campo privato l’economia neoclassica utilizza gli strumenti propri per capire come si massimizza il profitto e come si può misurare l’agire razionale, anche nel campo della sfera pubblica è possibile utilizzare questi strumenti per cogliere le decisioni e le dinamiche.

Infatti al centro dell’attenzione della *public choice* vi sono i beni pubblici, cioè beni (secondo i teorici) che sono identici ai beni privati ma si trovano nel campo della sfera pubblica in quanto sia il consumatore che il produttore agiscono non per soddisfare un interesse privato ma per soddisfare un interesse “pubblico”. Come sostengono bene i teorici delle scelte pubbliche, l’utilizzo del paradigma dell’*homo economicus* non significa ritenere che l’uomo agisca solo in ragione della propria massimizzazione dell’utile; qui, tale paradigma, si esprime nel prendere in considerazione quell’aspetto dell’agire dell’uomo che tenta, in relazione a ragioni

⁵¹ Idem, p. 62

⁵² K. Arrow, *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, ETAS 1977, p. 38

di scambio, di trarne il massimo vantaggio per sé. Infatti, sia Buchanan che Tullock, definiscono l'uomo come essere paradossale, come soggetto capace di agire per la massimizzazione dell'utile e anche per altri scopi che non sono riducibili alla massimizzazione del proprio beneficio.

L'utilizzo del paradigma dell'homo economicus serve a osservare gli aspetti politici che prima erano stati tralasciati. Con questa convinzione i teorici delle scelte pubbliche cominciano ad interessarsi di quanto avviene in ambito pubblico.

Infatti così come quando il consumatore è posto di fronte al problema di scegliere tra più panieri o tra i beni da inserire nel proprio paniere e si presume che cerchi di avere di più e non di avere di meno, così nel campo della politica possiamo dedurre questa assunzione e ipotizzarla sia per il soggetto che offre i beni sia per quello che li domanda. Una differenza particolare è che, mentre nel campo delle scelte private, la razionalità dell'agire inizia e si conclude con quell'attività particolare di scelta, nel campo della politica dobbiamo considerare il processo come un ciclo continuo e quindi va considerato che “ogni singola decisione rappresenta soltanto un anello entro una catena temporale”.⁵³

Un ciclo continuo è l'espressione di un tassello fondamentale di questa teoria: la presenza di un regime democratico. Infatti sia Buchanan che Tullock, nei loro interventi, sostengono che una serie di regole costituzionali entro le quali agire sono il fondamento di tutte le decisioni di politica pubblica che poi verranno assunte (viene così smentito il concetto dello Stato dittatore prima proposto

⁵³ G. Tullock , Ciclo politico, in Mueller D.C., *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press 1989, p. 86

e poi rigettato da Arrow). La base che fa da sfondo all'analisi della *public choice* è la presenza di un regime costituzionale, a carattere democratico (la maggior parte delle analisi collettiviste si sono concentrate in Usa dove abbiamo un sistema politico di tipo bipartitico) e con la presenza di libere elezioni e di un apparato burocratico, in cui lo Stato interviene attraverso la produzione di politiche pubbliche.

Così, mentre nel campo economico si analizzano le scelte individuali del produttore e del consumatore, in campo politico i teorici della *public choice* ritengono che i soggetti da tenere in considerazione siano l'elettore (che domanda) e il funzionario e il politico che offrono i servizi.

In questo senso, non essendoci un solo arco temporale, ma un processo continuo, l'osservazione della *public choice* genera poi dei meccanismi di risoluzione e di riduzione di questo processo.

In particolare, secondo questa impostazione, da un lato i soggetti cercano di rendere manifeste le proprie preferenze attraverso il meccanismo che più si adegua a questo scopo, ovvero le elezioni, che hanno (per l'elettore) il fine di influire sullo Stato perché soddisfi tali preferenze; dall'altro, i partiti cercano di rispondere a queste preferenze organizzandosi in coalizioni e operando secondo lo scambio di favori (il famoso *log-rolling*⁵⁴); in ultimo, ma non meno importante, la burocrazia, in cui "i principali esponenti

⁵⁴ Il termine *log-rolling* letteralmente sta ad indicare un rotolamento di tronchi, operato dai contadini, che ha luogo dal fiume o dal bosco in direzione delle dimore di questi cittadini per provvedere alle esigenze necessarie. Questo fenomeno stava anche ad indicare un aiuto reciproco tra contadini laddove il contadino che aveva lavorato di più e quindi effettuato più *log-rolling* aiutava il vicino che ne aveva avuti meno in ragione di uno scambio ritenuto soddisfacente. Nel nostro caso il termine sta ad indicare uno scambio di favori o uno scambio di voti, cioè un *do ut des* che serve a rendere soddisfatti entrambi i soggetti che lo effettuano.

cercano di massimizzare l'utile della propria struttura" rendono maggiormente influente la parte applicativa che quella decisionale e di fatto, così come sostiene Niskanen⁵⁵, incastrano le decisioni in uno schema pre-determinato.

Entrando nel dettaglio di ciascun soggetto si riescono a cogliere quali sono le implicazioni teoriche che stanno alla base della teoria delle scelte pubbliche:

- L'elettore: l'elettore è un fattore fondamentale nella teoria delle scelte pubbliche. Infatti il processo a ciclo continuo di decisioni in ambito pubblico si fonda anche su regole e modalità di partecipazione dei soggetti all'ambito pubblico. Le regole e le modalità (come sostengono Buchanan e Tullock) definiscono anche chi sarà il vincitore di quella elezione. Prima ancora delle regole però, studi importanti sulla valenza fondamentale dell'elettore nel processo della dinamiche pubbliche si sono avute con Duncan Black e poi con John Downs. Black, attraverso la propria elaborazione definita "teoria dei comitati"⁵⁶ nota come nelle fase decisionale in cui ciascuno tenta di operare al fine di favorire la propria decisione, si realizza in realtà una decisione che non è di nessuno; e la scelta cadrà sempre in una via intermedia tra le scelte presenti. Da qui si iniziò a parlare appunto di "teoria dell'elettore mediano"⁵⁷: l'elettore che sarà decisivo nelle politiche di decisione è sempre quello centrale rispetto allo schema. Successivamente

⁵⁵ W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine 1971, p. 74

⁵⁶ D. Black, *The Theory of committees and elections*, Boston, Kluwer Academic 1987

⁵⁷ idem

anche Downs⁵⁸ si è occupato di definire quali siano i meccanismi attraverso i quali gli elettori incidano nelle politiche, e così ha notato come le proposte dei politici (e dei relativi partiti) andavano nella direzione di rispondere a questo elettore mediano, generando così alla lunga proposte politiche che si assomigliano e non si differenziano, con lo scopo di catturare la preferenza dell'elettore mediano.

- Il politico: tutti gli studiosi delle scelte collettive considerano l'elettore come un consumatore di mercato, immerso però in uno spazio differente che è l'arena pubblica. Qui ci troviamo nel caso di affrontare due soggetti che possiamo situare “dal lato dell'offerta dei beni pubblici”, cioè sono soggetti che hanno la facoltà di decidere di erogare questi beni. In primis vi è il politico. Nel campo dei beni pubblici il politico è quello che l'imprenditore rappresenta in campo privato. Cerca di offrire dei beni in ragione dei beni che il mercato (in tal caso gli elettori) preferisce. Secondo Tullock infatti il principale interesse dei politici è quello di essere rieletti e in tal senso si muovono proprio per intercettare il voto dell'elettore al fine di raggiungere il proprio soddisfacimento. Infatti negli Stati Uniti, in presenza di un sistema bipartitico, le proposte politiche (le policy) dei due partiti tentano di muoversi lungo l'asse che si avvicina all' “elettore mediano” proprio per raggiungere il maggior numero di elettori (quelli che nel mercato privato sarebbero i clienti). In questo senso infatti l'orizzonte guida del politico non è il bene pubblico o l'interesse generale ma la sua propria rielezione. A

⁵⁸ A. Downs, *An economic theory of democracy*, Boston, Addison Wesley 1985

livello micro, questo, avviene promettendo grosse politiche di spesa a livello locale e cercando di scaricare il costo di questa politica sul livello nazionale, in modo da garantirsi l'elezione senza accollarsi dei costi. Questa dinamica che è tipica, secondo i teorici della scelta pubblica, dei sistemi bipartitici, nei sistemi multipartitici non cambia. In questo ultimo caso a cambiare è l'asse delle politiche dei partiti. Se prima si andava verso l'asse dell'elettore mediano ora l'offerta di beni diviene un gioco a somma zero: lo spostamento di un partito in una certa zona di elettorato genera lo spostamento degli altri partiti, i quali cercano di "aggredire" lo spazio lasciato libero dal primo movimento. Quello che secondo Tullock fa cambiare l'atteggiamento dei partiti non è l'interesse generale ma le regole che stanno alla base del meccanismo elettorale. Proprio Tullock, infatti, sostiene che "(come il mercato) analogamente la democrazia opera in modo che i politici che desiderano semplicemente mantenere la loro carica finiscano col fare le cose che la gente vuole".⁵⁹

- Il burocrate: il terzo soggetto da indagare quando vogliamo studiare le politiche pubbliche per capirle e conoscerne il funzionamento è la burocrazia. Anche qui secondo i teorici della *public choice* l'approccio è quello di studiare l'individuo burocrate. Così come l'elettore, o il decisore, anche qui il burocrate si comporterà come si comporterebbe nell'arena privata, cioè cercando di massimizzare la propria utilità. Come succede e cosa comporta? Il punto di partenza dei teorici è quello che i servizi di

⁵⁹ G. Tullock, *On voting: a public choice approach*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 1998, p.76

monopolio, così come si verifica anche nel settore privato, non sono quelli preferibili e non vi è, secondo Niskanen⁶⁰, nessun legame di qualità tra regime di monopolio e servizi pubblici.

All'interno di questo regime di monopolio di cui gode la burocrazia (il periodo di riferimento dell'autore è antecedente a questo che viviamo oggi ovviamente, anche se va notato come ancora oggi non siamo in presenza di un regime di concorrenza di mercato tra servizi burocrazia e servizi privati), abbiamo "uomini mortali, per i quali, la maggior parte delle decisioni (anche se non tutte) saranno prese in vista dei loro benefici personali"⁶¹. Come sostiene Tullock, nei nostri paesi un "gran numero di decisioni è preso dai burocrati"⁶² i quali, agendo in un regime di monopolio, utilizzano il proprio ufficio come strumento per ampliare il proprio beneficio. Spesso questo ampliamento del beneficio viene fatto coincidere con un utilizzo di una quota sempre maggiore dei fondi pubblici destinati alle policy con lo scopo di ampliare e preservare l'ufficio burocratico. Non vi è infatti concorrenza tra uffici, ma vi è concorrenza tra burocratici, in cui appunto, ciascuno persegue il meccanismo della massima resa del proprio beneficio. Infatti nella maggior parte delle politiche pubbliche, le decisioni della burocrazia diventano decisioni che orientano la policy, poiché, come sostengono sia Niskanen che Tullock, la burocrazia conosce meglio dei politici il funzionamento dello Stato. Uno dei motivi per i quali le politiche pubbliche vanno studiate tenendo conto della burocrazia è il fatto che, come afferma Niskanen nel suo

⁶⁰ W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine, 1971

⁶¹ Idem, p. 71

⁶² G. Tullock, *On voting: a public choice approach*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 1998, p.76

Bureaucracy and Representative Government, la burocrazia sviluppa sempre “il principio della massimizzazione delle proprie dimensioni”⁶³.

Sono emersi però alcuni nodi critici in relazione alle posizioni elaborate dai teorici della public choice. In primis, la teoria della public choice muove dall’assunto dell’*homo oeconomicus* come spiegazione dell’agire degli individui e quindi come motivazione chiave per capire le politiche. A mio avviso l’errore è qui, prima ancora che nella metodologia utilizzata. Considerare come motivazione dell’agire umano la massimizzazione del proprio utile è una considerazione veritiera ma non completa. Infatti se nelle attività di natura imprenditoriale sicuramente un peso importante è occupato dalla massimizzazione del proprio utile, non tutto l’agire è spiegato con questo assunto. Ad esempio, e soprattutto nel campo delle politiche sociali, l’agire è mosso da un criterio che non è né tipico del mercato (denaro o utile) né dello stato (regole o diritto) ma dal dono (ad esempio le opere di produzione di benessere fatte dai volontari o dalle famiglie). Inoltre utilizzare come base teorica l’assunto secondo il quale l’uomo si muoverebbe in ragione esclusiva della massimizzazione del proprio utile lascia spazio ad errori. Se per utile si intende la massimizzazione del proprio guadagno in chiave economica o di accrescimento della propria sfera di influenza, questo a mio avviso non riuscirebbe a spiegare per intero le politiche pubbliche. Ad esempio tutte le iniziative di benessere che sono dettate da un’origine filantropica o volontaria sarebbero escluse.

⁶³ W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine, 1971, p. 38

1.4.2 Il paradigma marxista

Di certo molto differente rispetto alla public choice, di certo con sviluppi scientifici che hanno conosciuto ambiti differenti, la teoria marxista era e resta una di quelle teorie, classificabili come classiste, che ha proposto un proprio modo, originale e molto affermato nel corso del '900, di studiare e di approcciarsi all'analisi delle politiche pubbliche.

Una prima chiarificazione da compiere è quella di definire cosa si intende con teoria marxista, perché nel corso della storia dall'800 ad oggi si sono avuti una serie di sviluppi di approcci e paradigmi che si rifanno al marxismo.

Qui, nel nostro caso, quando parliamo di teoria marxista della società intendiamo far riferimento alla teoria elaborata da Marx e presentata dal sociologo tedesco nel testo *Il Capitale* e nella elaborazione meno dottrinale e più analitica data ne *Il Manifesto del Partito Comunista* scritto insieme ad Engels.

Innanzitutto, se nel caso della public choice, l'elaborazione concettuale del paradigma è collocabile intorno agli anni '40 del secolo XX, l'elaborazione marxista è collocabile, a sua volta, negli anni '40 del secolo XIX, ovvero esattamente cento anni prima.

L'esplicitazione della collocazione storica spiega anche la presenza di certi termini che ad oggi potrebbero apparire inusuali; è opportuno addentrarci nel significato di quelle espressioni per capire in che modo la teoria marxista studia le politiche pubbliche e su quali basi teoriche arriva alle proprie considerazioni.

Innanzitutto il punto di partenza della teoria marxista, così come si evince da Marx nel Capitale, è il riconoscimento che tutta la storia umana è stata sempre pervasa da una “dicotomia strutturale in cui due classi si contendono il potere politico e il potere economico”.⁶⁴

Ogni società umana quindi, così come espresso da Marx, è espressione di questa lotta tra due classi, tra due classi che in seguito Poulantzas chiamerà “formazioni sociali”, le quali, hanno tra loro non un rapporto di isolamento e in seguito di lotta, ma sono sempre in rapporto di conflitto e una delle due rispetto all’altra ha sempre avuto un rapporto di subordinazione in cui vi era e vi è la dominanza di una classe sull’altra (in altre parole esiste un rapporto continuativo tra le due classi o formazioni sociali).

Questa predominanza dell’una sull’altra per quanto rimanga invariabile nella sua natura cambia però nelle sue modalità. Cambia, perché differenti e altre sono le classi in lotta. Se in epoca schiavista avevamo da un lato gli schiavi e dall’altro i padroni, in epoca feudale da un lato i feudatari “a dominare” e dall’altro i servi della plebe come classe dominata; ora in epoca capitalistica, abbiamo da un lato i padroni della “classe borghese” e dall’altro gli sfruttati della “classe operaia”.

Infatti è proprio Marx nel “*Manifesto del Partito Comunista*” a spiegare come dalle lotte di classe del feudalesimo si sia passati alla lotta capitalistica. Anche nella società capitalistica, nata, come teorizzano i “borghesi” secondo lo stesso Marx, per superare la dicotomia strutturale, la “società borghese moderna, sorta dal tramonto del feudalesimo, non ha eliminato gli antagonismi fra le

⁶⁴ N. Poulantzas e Cardoso F., *Sul concetto di classi*, Milano, Feltrinelli 1974, p.31

classi. Essa ha, soltanto, sostituito alle antiche, nuove classi, nuove condizioni di oppressione, nuove forme di lotta”.⁶⁵

La particolarità dell’epoca capitalistica, secondo Engels e Marx, sta nel fatto che la classe borghese è il frutto evolutivo legato ad un lungo processo di sviluppo di una serie di modi di produzione.

Il punto di analisi e di formazione delle classi è legato, secondo Marx, ai modi di produzione che in una determinata epoca storica segnano i rapporti economici.

In ogni epoca, quella determinata società ha avuto un proprio *modo di produzione* (che potremmo anche chiamare come fasi di produzione) ed è stata caratterizzata sia da una tipologia dei *mezzi di produzione* sia da una organizzazione dei rapporti tra i vari attori che hanno partecipato (partecipano) al processo produttivo (questo aspetto è comunemente definito come *relazioni di produzione*).

Ogni periodo storico, secondo i marxisti, è organizzato seguendo questi rapporti che variano nella forma da società a società, ma che persistono come tipi distintivi in ciascuna di esse.

Così le lotte di classe in epoca capitalistica sono lotte tra gli attori che partecipano al processo produttivo: i borghesi, in quanto detentori del capitale, e gli operai, in quanto detentori della forza lavoro. Secondo Marx gli attori che partecipano al processo produttivo però non sono attori alla pari in quanto “masse di operai vengono addensate nelle fabbriche e istruite militarmente.. gli operai così non sono soltanto servi del borghese padrone ma diventano servi anche degli scopi del borghese”⁶⁶. Secondo questa visione della contrapposizioni tra classi, l’operaio è visto da Marx

⁶⁵ K. Marx e F. Engels, *Il Manifesto del partito comunista*, Einaudi Editore, Torino 1970, p.100

⁶⁶ K. Marx e F. Engels, *Il Manifesto del partito comunista*, Torino, Einaudi Editore 1962, p. 123

come schiavo del profitto in quanto il profitto è il fine ultimo, secondo i marxisti, dell'agire. E', secondo Marx, proprio questo il punto nevralgico di ciò che attiene ai rapporti di produzione in epoca capitalistica: "questo dispotismo è tanto più meschino, odioso ed esasperante, quanto più apertamente esso proclama come proprio fine ultimo il guadagno"⁶⁷.

La nascita delle masse operaie è dapprima vista come la nascita di una massa che combatte contro i vecchi padroni (monarchi e aristocratici) e questa unione di masse operaie è così frutto proprio del volere della classe borghese la quale "utilizza" le masse per scalzare la vecchia classe aristocratica e prenderne il potere.

Infatti secondo Marx lo scopo della classe borghese è quello del dominio sulla funzione politica degli stati.

Nella concezione marxista, ben esposta da Poulantzas⁶⁸, infatti il potere statale è suddiviso in funzioni le quali, e le vedremo tra poco, sono finalizzate al servizio della unica grande funzione sociale dello stato, ovvero il riconoscimento che lo Stato è il possessore di una particolare funzione, "essere il fattore di coesione dei livelli di una formazione sociale"⁶⁹. Come sostiene Engels infatti la presenza dello Stato è dovuta al fatto che la società umana è giunta ormai ad uno stadio di sviluppo tale da essere " ... *la confessione del fatto che la società si è avvolta in una contraddizione insolubile con sé stessa*"⁷⁰, in quanto dominata e lacerata da questa dicotomia strutturale. Seguendo quanto teorizzato da Engels, per evitare questa lacerazione insolubile e per

⁶⁷ Ibidem, p.110

⁶⁸ N. Poulantzas, *Potere politico e classi sociali*, Roma, Editori Riuniti 1971

⁶⁹ Ibidem, p.44

⁷⁰ K. Marx e F. Engels, *Il Manifesto del partito comunista*, Torino, Einaudi Editore 1962, p. 168

evitare che questa lotta di classe con interessi economici in conflitto non distrugga la società stessa che si fa avanti la “la necessità di una potenza che sia in apparenza al di sopra delle classi e attenui il conflitto”⁷¹.

Così lo Stato, come lo definiscono i marxisti, è il rappresentante ufficiale della società con lo scopo di porre ordine, di governare il conflitto e di racchiuderlo per evitare che degeneri e distrugga la stessa società.

La funzione di ordine sociale dello Stato si esercita in tre modalità ed è dall'esercizio di questa modalità che si avrà poi una visione marxista del futuro, della rivoluzione, e quindi un giudizio di analisi e di critica alle politiche pubbliche che non sfuggono, secondo i marxisti, alla lotta dicotomica tra classi operaie e classi borghesi. Le tre funzioni si presentano come segue:

- Funzione tecnico-economica (livello economico);
- Funzione propriamente politica (livello della lotta politica);
- Funzione ideologica (livello dell'ideologia).

Lo Stato opera con ciascuna delle tre funzioni, e l'unione delle tre funzioni rappresenta appunto l'iniziativa dello Stato. In ogni singolo periodo, in ogni singola epoca (definita anche *fase di produzione*) però vi è, in concomitanza delle tre funzioni, la funzione che viene definita come dominante. Quando si parla di funzione dominante non si fa riferimento all'annullamento delle altre funzioni o ad un predominio dell'una sulle altre, ma si fa riferimento al fatto che una determinata società viene organizzata

⁷¹ Ibidem, p. 50

dallo Stato attraverso la sua funzione dominante. Come nell'epoca feudale i rapporti di produzione venivano organizzati secondo la funzione dominante che era l'ideologia (rappresentata dalla religione), in epoca capitalista la funzione dominante è data dal livello economico e, di conseguenza, tutta la società e quindi la funzione globale dello Stato è dettata dalla produzione in stile capitalistico. In questo modo il livello politico e quello ideologico divengono funzioni che servono a ridurre il conflitto per favorire il livello economico di matrice capitalista.

In questo senso, se la funzione di coesione dello Stato ha come carattere dominante quello economico, nel nostro caso di politiche pubbliche, i marxisti teorizzano che, le funzioni politiche dello Stato (cioè la produzione di politiche pubbliche, di regolamenti, di norme e di educazione) sia controllata dal capitale (nella fattispecie dalla classe borghese). Questo è il concetto della visione strumentale dello Stato, cioè uno Stato (e le sue relative funzioni di unità e di coesione) che viene difeso (dalla classe borghese) in quanto strumento utile per il mercato capitalista e per la classe borghese stessa (che è la classe dominante).

Le analisi marxiste delle politiche, come scrivono Howlett e Ramesh, si configurano sostanzialmente come “dimostrazione dell'asservimento delle politiche agli interessi del capitale, prova di come quest'ultimo si serva dello stato per perseguire i propri interessi”⁷².

⁷² M. Howlett e M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2003, p. 28

In questa visione il livello politico, e non solo quello burocratico, è visto come un operatore delle volontà e delle decisioni prese in seno alla classe borghese.

Le analisi delle politiche pubbliche quindi cercano, partendo da questo assunto, di dimostrare come il capitale detenga il monopolio della produzione delle politiche e cercando di spiegare come una rimodulazione dei rapporti di produzione permetta di generare nuove politiche.

Questa visione della società, che ha come punto di partenza il materialismo storico implica anche che le politiche che vengono prodotte siano il frutto non solo delle decisioni interne alla classe borghese ma siano anche condizionate dalle precedenti decisioni e dai precedenti modi di produzione.

Una visione così dicotomica della società e la visione di uno Stato come elemento strumentale della classe borghese che propongono gli autori marxisti, è stata in qualche modo corretta e re-indirizzata in chiave più “soffice” da un altro studioso che si ispira al marxismo: Nicos Poulantzas, il quale nel suo testo “*Potere politico e classi sociali*”⁷³, per quanto rimanga legato alla visione della lotta di classe come lotta per il potere e quindi come lotta per l’uso dello Stato, propone una analisi meno estrema delle politiche pubbliche. Poulantzas sostiene che l’apparato burocratico non è “asservito” alla classe borghese in quanto coloro che ne fanno parte sono per la maggiore individui provenienti dalla classe proletaria e non da quella borghese e questa differenza estrazione sociale è quella che garantirebbe una certa “autonomia dal capitale”. Anche nella

⁷³ N. Poulantzas, *Potere politico e classi sociali*, Roma, Editori Riuniti 1971

versione di Poulantzas quella marxista resta una teoria classista in quanto utilizza come unità di analisi le classi e si rifà al materialismo storico come concezione concettuale dell'evoluzione della storia e dei fenomeni sociali.

Le teorie marxiste e più in generale quelle classiste, spiegano alcune condizioni che incidono nelle politiche. Ad esempio le riforme in alcune aree particolari del lavoro hanno visto e vedono contrapposte due fazioni: gli imprenditori metalmeccanici e gli operai metalmeccanici. Questa contrapposizione però non è addebitabile alla differenza di classe, ma ad una specifica contrapposizione ideologica tra i sindacati dei lavoratori e alcune categorie imprenditoriali. Nelle teorie classiste esistono alcune problematiche. In primis, è difficile distinguere con precisioni le classi. Siamo in una società altamente differenziata e fluttuante, che lo status di classe sembra perdere la propria definitività. Inoltre le teorie marxiste sia primarie che derivate poggiano sulla convinzione che la base dei rapporti nelle politiche abbia una matrice esclusivamente economica. Questa scelta esclude alcuni importanti aspetti come le proprie convinzioni ideali (spesso accade che i sindacati dei lavoratori non abbiano tutti la stessa opinione di fronte ad una politica industriale). La prima grande difficoltà ad utilizzare la chiave marxista come spiegazione delle politiche riguarda la difficile decifrabilità delle classi. Ma non solo. Un'altra problematicità è rappresentata a mio avviso dall'impostazione che sta alla base della contrapposizione. Per i marxisti la politica pubblica è necessariamente un gioco a somma zero (*homo homini lupus*), dove una classe vince e l'altra soccombe. In realtà nelle

politiche non è così. Esistono fenomeni di cooperazione che la teoria marxista non spiega. In ultimo il rischio delle teorie classiste è quello di schiacciare l'autonomia del singolo sotto il peso della volontà di classe: le teorie classiste non spiegano come è possibile l'azione volontaria. Ricadono in maniera differente nella stessa trappola in cui cade la public choice: considerare come motori dell'agire la massimizzazione dell'utile (di classe).

1.4.3 Il paradigma dell'Economia del benessere

Il terzo paradigma che si presenta come strumento e ipotesi di valutazione e studio delle politiche pubbliche è quello che viene definito come paradigma dell'Economia del benessere.

La nascita del paradigma si deve a Arthur C. Pigou, il quale, successore sulla cattedra che fu di Marshall, nel 1920 pubblica il testo che sarà il fondamento sul quale si inseriranno tutti gli studi che si occupano di finanza pubblica e di benessere sociale. Il testo "The economics of welfare"⁷⁴, già nel titolo, esprime il modo di approcciarsi di questo paradigma allo studio delle politiche pubbliche. Infatti, Pigou, nel suo testo di riferimento, aveva come obiettivo quello di riuscire a utilizzare gli studi dell'economia neoclassica come strumento di perfezionamento e di indagine dei meccanismi allocativi dello Stato in ambito pubblico. Così, come nell'ambito del sistema di mercato si possono studiare dei meccanismi per arrivare a situazioni di efficienza allocativa, anche

⁷⁴ C. A. Pigou, *The economics of welfare*, London, MacMillan and Co. 1920

in ambito pubblico si può cercare di arrivare a quel livello che potremmo definire come “efficienza sociale”.

L’assioma da cui prende spunto l’Economia del benessere è quello di considerare le preferenze individuali che si muovono lungo l’asse della massimizzazione del proprio massimo utile. Gli economisti si pongono una domanda, partendo da una constatazione che notano nel campo delle dinamiche di mercato. Se a livello economico abbiamo un processo razionale degli individui che guida le diverse scelte e che, come sosteneva Adam Smith⁷⁵, porta ad un’efficienza allocativa dei beni e ad una stabilità del mercato, allora è possibile ottenere una efficienza allocativa del reddito e del benessere a livello sociale? E’ questa la domanda che muove i teorici dell’economia del benessere. I teorici dell’economia del benessere si muovono su questa strada perché, a differenza di Adam Smith e della sua teoria della mano invisibile (secondo la quale il mercato è efficiente e si auto ri-organizza riportando l’efficienza) ritengono, in primis Pigou, ma successivamente tutti gli altri, che il mercato non sia perfetto e che nel campo dell’allocazione del benessere l’efficienza allocativa potrebbe generare dei disturbi all’equità e all’uguaglianza, che sono i motivi principali per i quali si costruisce un sistema di welfare.

Intanto il primo assunto da cui muovono tutte le conseguenze teoriche di questo paradigma si basa sul fatto che, se da un lato è vero che il benessere in senso lato non può essere ridotto o confuso con il benessere economico, è pur vero, sempre per i Nostri, che il benessere economico è una parte rilevante di un benessere che è più

⁷⁵ A. Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, Ward & Lock, 1875

ampio. Come conseguenza, un miglioramento del benessere economico sposterebbe in senso migliorativo anche quello generale. Qui lo spostamento non va inteso come se fossimo in presenza di un effetto moltiplicatore o addizionale del fattore economico su quello sociale, ma è certo, sempre per gli economisti, che se il benessere economico si muove in una direzione, nella stessa direzione si muoverà anche quello sociale.

Quindi, la necessità è quella di garantire l'efficienza del benessere economico in chiave allocativa come motore del benessere sociale. Per questi motivi, l'intervento dello Stato nella correzione allocativa del mercato diventa un fattore importante. Come detto poco sopra l'intervento dello Stato è necessario in ragione di alcune inefficienze del mercato. Innanzitutto a differenza degli economisti neoclassici, i teorici dell'Economia del benessere ravvisano il fatto che, all'interno dei meccanismi di mercato, non si è sempre in presenza di informazioni perfette, spesso anzi ci si trova in condizioni di imperfezione delle informazioni e quindi l'agire, che intenzionalmente sarebbe razionale, in realtà risulterebbe irrazionale per mancanza di informazioni corrette a propria disposizione. Inoltre vi sono altri sintomi che mostrano una inefficienza allocativa del mercato. Qui parliamo del concetto di *esternalità* (scarico dei costi da parte di qualcuno sull'intera società), della presenza di una concorrenza che non necessariamente genera miglioramenti in ambito sociale e della ormai famosa "*tragedia dei beni comuni*⁷⁶", ovvero il fatto che una assenza di regolamentazione delle risorse pubbliche che vengono

⁷⁶ La frase "tragedia dei beni comuni" fu coniata da Garret James Ardin

lasciate in gestione al mercato rischia di ridurre la presenza delle risorse senza una adeguata distribuzione delle stesse.

L'intervento dello Stato quindi serve a correggere le disfunzioni che vengono generate dal mercato in quanto esistono dei beni, quelli collettivi e i *tools good* (sarebbero dei beni semipubblici) per i quali è necessario un intervento dello Stato.

L'economia del benessere poggia sul concetto *paretiano* secondo il quale, se si interviene per migliorare il benessere di un individuo dentro la società senza peggiorare il benessere degli altri, l'intera società entra in una fase di miglioramento.

Le tecniche utilizzate dall'Economia del benessere per indagare le politiche sono quelle dell'analisi costi-benefici e del rapporto mezzi-benefici. Come spiegano Howlett e Ramesh, "l'analisi costi-benefici ha lo scopo di fornire allo stato e alle amministrazioni una tecnica per far sì che il governo replichi il più precisamente possibile il processo decisionale del mercato allo scopo di allocare risorse"⁷⁷

In questo modo l'analisi permette di capire come il governo può intervenire per correggere il mercato e riallocare le risorse (parliamo qui di redistribuzione del reddito e di altri interventi in ambito sociale). L'intervento dello Stato è finalizzato al raggiungimento di un'efficienza sociale allocativa, cioè un intervento che abbia come scopo quello della redistribuzione del benessere. Gli economisti del benessere, sono anche consapevoli che l'intervento dello Stato non sempre è generatore di efficienza e che anche lo Stato presenta delle situazioni di inefficienza e di fallimento.

⁷⁷ M. Howlett e M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino 2003, p. 36

Le tecniche e le teorie che appartengono all'economia del benessere a mio avviso presentano due limiti. Il primo è di natura teorica: considerare lo Stato come il regolatore delle inefficienze del mercato e come il generatore di un'efficienza allocativa attraverso metodi e tecniche come l'analisi costi-benefici presuppone che coloro che operano all'interno dello Stato siano esenti da influenze e pressioni, non abbiano proprie convinzioni ideali e siano diversi da coloro che operano all'interno del mercato. Questo a mio avviso è errato in quanto come spiega bene la teoria della public choice, è impossibile che un soggetto che operi nel mercato in un modo operi altrove in modo differente. E' questo non è realistico. Il secondo problema che discende da questa impostazione teorica riguarda il fatto che l'assunto fondamentale è quello di accrescere il benessere non solo in chiave economica; questo assunto presuppone una spiegazione di cosa sia il benessere e di come si produce. Come detto nel secondo paragrafo di questo capitolo citando Sen, il benessere economico è una parte del benessere sociale ma non l'unico elemento che lo caratterizza. Come verrà misurato il benessere non è spiegato dai teorici dell'economia del benessere. Ovvero, senza convinzioni ideali e morali su ciò che è benessere si rischia di misurarlo solo in un senso economico o quantistico. Cioè capire se il reddito aumenta o meno. Ma questo non dice nulla sul benessere. Perché non c'è né una spiegazione di cosa sia il benessere né quindi come poterlo generare e migliorare. In ultimo ma non meno importante, mi pare che le politiche di benessere operate da soggetti esterni al mercato restino escluse dalle analisi dell'economia del benessere. Anzi l'economia del benessere non

riesce a spiegare queste iniziative, perché queste iniziative non nascono dai fallimenti del mercato. Sono l'esito di altre considerazioni.

1.4.4 Corporativismo e neo-corporativismo

Il corporativismo e poi il neo-corporativismo rappresentano delle Teorie di analisi e valutazione delle politiche pubbliche che hanno come unità di indagine i gruppi organizzati. Come anche ricordano Howlett e Ramesh⁷⁸ l'analisi che ha come unità di indagine i gruppi si è sviluppata in maniera molto differenziata se si considerano il continente europeo e quello statunitense. Se in Europa le teorie dei gruppi si sono susseguite lungo il filone scientifico e teorico definibile come corporativismo, negli Stati Uniti d'America la preferenza è stata indirizzata alla teorie di definizione pluralista (che affronteremo nel prossimo paragrafo di questo capitolo).

Innanzitutto il termine corporativismo intende indicare qualcosa che possa essere definito come *“uno dei tanti possibili tipi di accordo attraverso i quali gli interessi organizzati possono mediare tra i propri membri (siano questi individui, famiglie, aziende, comunità, gruppi) e vari interlocutori (in particolare rappresentanti dello Stato o del governo)”*⁷⁹.

⁷⁸ M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 1999

⁷⁹ M. G. Schmidt, Does corporatism matter? Economic crisis, politics and rates of unemployed in capitalist democracies in the 1970s, in G. Lehmbruch e P. C. Schmitter (a cura di), *Patterns of corporatist policy-making*, Beverly Hills-London 1982, pp. 237-258

Quando parliamo di corporativismo infatti siamo soliti intendere dinamiche decisionali in ambito pubblico caratterizzate da rigida differenziazione dei compiti e continua pressione da parte dei gruppi di interesse nei confronti dei soggetti deputati alla decisione al fine di influenzarne le scelte in ragione degli interessi di cui i gruppi sono portatori.

Le radici e le ragioni del corporativismo, secondo Howlett, risalgono ad “una esigenza tutta medievale di proteggere i ceti intermedi composti dalle associazioni autonome”⁸⁰ le quali si collocavano nell’intermezzo di spazio tra Stato e famiglia.

Il concetto chiave del corporativismo è quello di slegare la rappresentanza degli interessi da una gestione diretta statale per nome o per conto degli interessi particolari, e quindi assegnare alla rappresentanza di questi interessi una propria autonomia e una propria capacità di intervento. Secondo Schmitter, che è uno dei maggiori studiosi del corporativismo e successivamente l’esponente di maggior rilievo del neo-corporativismo, il corporativismo può essere sintetizzato in un “sistema di intermediazione di interessi in cui le unità costituenti si auto-organizzano in un numero limitato di categorie, obbligatorie, non competitive, gerarchicamente ordinate e differenziate nelle proprie funzioni, riconosciute o autorizzate dallo Stato e dotate di un monopolio di rappresentanza deliberativa all’interno delle rispettive categorie”⁸¹. Come spiega Schmitter infatti il corporativismo è la teoria di un’organizzazione della società e quindi delle modalità di decisione che la società deve

⁸⁰ M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino 1999, p. 43

⁸¹ C. Schmitter, *Modes of interest intermediation*, tradotto da M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino 1999, p. 43

prendere attraverso una organizzazione rigidamente differenziata delle funzioni che ciascuna organizzarne ha e deve svolgere.

L'esempio più classico, almeno in Europa, di politiche pubbliche secondo il modello corporativo riguarda l'ambito delle politiche del lavoro e dell'industria. Al tavolo di decisione infatti vi partecipano l'organizzazione sindacale degli imprenditori in rappresentanza degli interessi delle proprie aziende associate e le organizzazioni sindacali dei lavoratori in ragione della difesa e tutela degli interessi di quella categoria. Secondo il modello corporativo, infatti, le politiche pubbliche sono definite dall'interazione tra lo stato e i gruppi di interesse riconosciuti.

L'ambito del welfare state e dell'assistenza sociale è stato, e in parte ancora lo è, perlomeno in Europa, regolato da logiche di tipo corporativo per quanto concerne le proprie decisioni. Gli ambiti di decisione regolati dal modello corporativo sono rigidamente organizzati, in cui la partecipazione non è volontaria ma automatica (in quanto rappresentante unico ed esclusivo di un certo tipo di interessi) e si è in presenza di unità monopolistiche. Il potere è concentrato al centro e a livello locale e periferico vi è solo uno svolgimento in forma ridotta di decisioni prese al vertice delle corporazioni.

Il corporativismo come modello di organizzazione sociale e come modello di decisione in ambito pubblico è stato "superato" o meglio corretto da un nuovo schema, sempre sulla falsa riga di questo, definito come neo-corporativismo. Il motivo principale, oltre alle critiche rivolte al modello corporativo (circa la non chiarezza dell'unità di analisi e la presenza di politiche pubbliche

che non vengono messe in campo seguendo lo schema strettamente rigido del modello corporativo) è anche dovuto al fatto che il modello corporativo in senso stretto richiama al periodo europeo dei totalitarismi (soprattutto in Italia al caso del fascismo e delle corporazioni). Ovviamente il modello neo-corporativo⁸² non si discosta molto da quello corporativo, se non per il fatto che qui le rappresentanze degli interessi si organizzano in maniera autonoma, magari favorita da un intervento statale o del legislatore, ma mai per volontà diretta dello Stato come accadeva nei regimi totalitari. Scopo principale del modello neo-corporativo è quello di mostrare che il corporativismo esiste e resiste e può crescere anche in presenza di una democrazia liberale (come è ormai per tutti i paesi occidentali) e non solo in presenza di regimi non democratici o autarchici.

Nei modelli neo-corporativi, possiamo definire gli interessi auto-organizzati come espressione di quello spazio che sta tra lo Stato e la famiglia, all'interno di una società rigidamente organizzata. Infatti nel modello neo-corporativo vi è un'incorporazione degli interessi al tavolo delle decisioni. Questo schema è quello che ha dominato la scena europea del secondo dopo-guerra: la fase della concertazione delle politiche. Un elemento di grande risalto nel modello neo-corporativo è quello che vede una strutturazione ben organizzata dei rapporti tra le rappresentanze degli interessi e i soggetti chiamati alla decisione. Nel modello neo-corporativo abbiamo associazioni forti e integrate, ricche di risorse,

⁸² C. Schmitter, Neocorporativismo: riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi, in G. Lehbruch, C. Schmitter, *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino 1982, pp. 305-330

relativamente indipendenti dai membri e capaci di sviluppare prospettive di lungo termine. Questo schema poggia sull'idea di un società rigidamente differenziata e organizzata secondo interessi particolari che non entrano mai in competizione tra loro. I membri di una organizzazione non sono contemporaneamente membri di altre organizzazioni.

I modelli di analisi delle politiche incentrate sui gruppi risentono, secondo la critica che va per la maggiore, di una certa impossibilità a delineare i gruppi.

Infatti la prima critica che viene mossa è data dal fatto che non è chiaro come la politica generi miglioramenti del benessere generale e non solo benessere per alcuni settori a discapito di altri. E' vero che esistono i gruppi, ma la società come è oggi non è così rigidamente suddivisa in gruppi. Un tema centrale lo pongono Howlett e Ramesh quando sostengono che non è chiaro da cosa è determinata l'influenza di ogni singolo gruppo.⁸³ Inoltre le teorie corporative presuppongono soltanto uno scontro tra i gruppi, o un accordo in base ad un interesse di natura economica. Inoltre, la dinamica dell'homo homini lupus che viene ammorbidita dall'intervento dello Stato è sì la spiegazione di alcune dinamiche (ad esempio il diritto serve a regolamentare i rapporti) ma come detto prima non tutto l'agire è caratterizzato dalla massima hobbesiana. Inoltre la cooperazione tra i gruppi non sempre necessita dell'intervento dello Stato. Esistono iniziative di natura profit o non profit o a carattere familiare le quali non sono l'esito concertativo, né il frutto di un accordo tra le parti in ragione di uno

⁸³ M. Howlett e M. Ramesh, Come studiare le politiche pubbliche, Bologna, il Mulino 2005, p. 44

scambio di interessi, ma sono spesso il frutto di una cooperazione tra attori senza bisogno dello Stato come ente garante.

1.4.5 Il paradigma del pluralismo

Il pluralismo, alla stessa stregua del corporativismo, focalizza la propria analisi sul gruppo. Differente dal marxismo dove l'analisi è concentrata sulla classe, qui i pluralisti e in primis Bentley⁸⁴ fanno riferimento al gruppo come unità di analisi delle politiche e della società, ma in versione meno rigida e selettiva rispetto alla classe di matrice marxista. Nella versione marxista il gruppo di classe rappresenta un'appartenenza esclusiva dei suoi membri i quali in quanto membri di una classe sono necessariamente esclusi ed escludibili dall'appartenenza ad altre classi. Nel caso dei gruppi invece abbiamo una differente concezione: i gruppi vengono intesi come spazi aperti e contrapposti in cui i membri di uno possono senza difficoltà diventare membri di altri gruppi ed esserlo anche contemporaneamente. Il governo e la gestione nella produzione delle politiche, in quanto vita sociale della comunità e delle comunità di riferimento, secondo i pluralisti può essere definito come una massa "di uomini, pensanti, sensienti e agenti. I fenomeni politici, sono appunto, fenomeni di queste masse".⁸⁵

L'idea fondamentale di Bentley, espressa in principio nel suo *The process of government*, è che per studiare le politiche e quindi le decisioni che vengono assunte, non vanno studiate né le istituzioni come propongono i neo-istituzionalisti (lo vedremo nel paragrafo

⁸⁴ A.F. Bentley, *The process of government*, Evanston, Principia Press 1949

⁸⁵ idem, p. 54

successivo) né gli individui come sostengono, seppur in maniera differente e con metodologie non assimilabili, sia i teorici della *Public choice* che quelli dell'Economica del benessere, ma vanno analizzati i gruppi. Proprio Bentley infatti afferma che “il grande compito nello studio di ogni forma di vita sociale è l'analisi di questi gruppi”⁸⁶. Quando parliamo di analisi, secondo le teorie pluraliste, non facciamo riferimento appena ad una classificazione, come invece potrebbe essere nel caso di un approccio marxista all'analisi della società e delle sue politiche, ma nel nostro caso parliamo di analisi su gruppi che variano continuamente e che non sono classificabili una volta per tutte. Vi è, secondo le teorie pluraliste, sia un movimento continuo dei membri da un gruppo all'altro, ma anche una contemporaneità di alcuni membri in più gruppi. Quello che va studiato è il movimento del gruppo, cioè la direzione verso la quale si muove quel determinato gruppo sociale. Il problema che si pone per i pluralisti e che Bentley cerca di affrontare è quello di motivare il fatto che l'analisi delle politiche in chiave pluralista implica non l'analisi della totalità dei gruppi di quella società, ma l'analisi dei gruppi che sono intaccati da quella politica e che quindi si attiveranno al fine di modificarla nella direzione a loro preferita.

Secondo Bentley, i primi gruppi a dover essere analizzati sono i gruppi politici, che egli definisce come i gruppi ad alta rappresentatività, in quanto i gruppi politici sono i gruppi costruiti su altri gruppi. Così, l'analisi della società inizia proprio dall'analisi dei gruppi politici e questa analisi iniziale permetterà di conoscere e

⁸⁶ Idem, p. 75

studiare anche i gruppi sottostanti. I gruppi politici, proprio secondo la definizione di Bentley, sono gruppi altamente differenziati riflettenti altri gruppi e quindi possono essere considerati come maggiormente fondamentali per la società⁸⁷. L'analisi pluralista considera i gruppi che compaiono nell'arena politica, attraverso lo studio della loro azione politica che sarà il riflesso dei gruppi sottostanti. Il termine gruppo indica “una porzione di società, considerata non come una massa fisica distaccata da altre masse di uomini, ma come un'attività di massa, che non preclude, a coloro che vi partecipano, di partecipare allo stesso modo ad altre attività di gruppo”⁸⁸. Il gruppo, in senso più stretto, indica uomini (tendenzialmente molti e in alcuni casi pochi) che agiscono o tendono all'azione. Secondo Bentley, “non vi è gruppo senza un proprio interesse”⁸⁹. Qui, proprio come sottolineato da Bentley, per interesse non si intende soltanto quello economico, ma si intende lo scopo per il quale i gruppi si muovono al fine di influenzare determinate decisioni. L'arena sociale è appunto, secondo i pluralisti, (in primis Bentley ma successivamente anche e non e da meno R. Dahl⁹⁰ riprende queste teorie e ne amplia la portata), formata da una serie di gruppi che si fronteggiano al fine di far prevalere (o difendere) il proprio interesse a discapito di quello di cui altri gruppi sono portatori. Per questo motivo nessun gruppo può essere analizzato se non in relazione ad altri gruppi che in quella determinata circostanza si fronteggiano per cercare di favorire il proprio interesse. Considerare i gruppi in relazioni ai

⁸⁷ Ibidem, p.102

⁸⁸ Idem, p. 125

⁸⁹ ibidem

⁹⁰ R. Dahl, *Pluralist democracy in the United States : conflict and consent*, Chicago, McNally 1967

gruppi con i quali si sono fronteggiati è un metodo di analisi che ve seguito per due ragioni.

La prima risiede nel fatto che l'interesse singolo di un gruppo entra in gioco in ragione di altri interessi esistenti, quindi analizzarlo in maniera separata non ci permetterebbe di dimostrare dimostrerebbe rispetto alle reali intenzioni del gruppo.

La seconda ragione sta nel fatto che l'arena sociale è dominata dallo scontro di questi interessi (gruppi) differenti, e la lotta che ne consegue genera sempre dei compromessi, cioè delle decisioni che non sono lo specchio dell'interesse del gruppo vincente ma sono frutto di quel "processo stesso d'incrocio dei gruppi in svolgimento"⁹¹.

Una simile impostazione presuppone che vi sia un'arena decisionale aperta, cioè uno spazio pubblico decisionale che diventa il terreno di scontro tra interessi e quindi le risultanti emergenti da questo scontro sono quello che noi definiamo come politica pubblica. Come riportano Howlett e Ramesh, infatti, "le politiche pubbliche sono quindi il risultato della rivalità e della collaborazione tra gruppi che cercano di operare in favore dell'interesse collettivo dei propri membri"⁹². Ne consegue che l'affermazione di un gruppo rispetto ad un altro, e la conseguente politica pubblica che emerge da questa supremazia, va analizzata anche in ragione di ciò che può rendere un gruppo maggiormente efficace e influente rispetto ad altri. Uno dei terreni di scontro e di influenza è l'opinione pubblica la quale può favorire o meno la vittoria di un interesse rispetto ad un altro. In tal senso il fenomeno

⁹¹ A.F. Bentley, *The process of government*, Evanston, Principia Press 1949, p. 61

⁹² M. Howlett e M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 1999, p. 40

sociale delle leadership è un aspetto fondamentale nella teoria pluralista in quanto la leadership rappresenta una delle modalità di maggiore influenza sull'opinione pubblica nonché sull'apparato decisionale. Come la definisce Bentley infatti la leadership, che non va definita appena come leadership del singolo, è “il fenomeno di un gruppo che tenta di dirigere altri gruppi”⁹³ al fine di favorire il proprio interesse (in altre parole, al fine di favorire il proprio gruppo mediante l'opzione della influenza della leadership).

Il governo così, secondo la teoria pluralista, non rappresenta il momento chiave della decisione, ma è solo il teatro dello scontro degli interessi differenziati (gli interessi sono differenziati in quanto i quanto i gruppi sono altamente differenziati). Il governo è un aspetto marginale in una società democratica e altamente differenziata, in quanto è solo il momento di conciliazione degli interessi. Come detto prima, infatti, se la definizione di politiche pubbliche per i pluralisti è quella espressa poc'anzi, può essere aggiunto che qualsiasi politica pubblica è definibile sempre come un compromesso che è la risultante dello scontro degli interessi e dei gruppi che ne sono portatori.

Ovviamente, qui, quando parliamo di compromesso non intendiamo riferirci appena al fatto che la politica pubblica che verrà prodotta è frutto di una mediazione che rappresenta in maniera democratica tutti i gruppi, ma intendiamo riferirci al fatto che la politica pubblica non è frutto soltanto di un solo interesse. Va notato e ricordato come proprio i pluralisti riconoscono l'esistenza di gruppi e interessi maggiormente influenti e con maggiori strumenti di

⁹³ A.F. Bentley, *The process of government*, Evanston, Principia Press 1949, p.68

efficacia rispetto ad altri. E' proprio sulla comprensione di questa disparità che si concentra l'analisi delle politiche pubbliche in chiave pluralista.

Uno dei problemi dell'analisi pluralista riguarda il fatto che non è chiara quale sia l'unità di analisi. In linea teorica l'unità di analisi è rappresentata dai gruppi che, non essendo rigidamente differenziati, è difficile al momento dell'analisi distinguerli e quindi analizzarne i loro comportamenti. Inoltre i gruppi così fluttuanti non sono tipici di tutte le società. Né tutte le forme aggregative possono essere definite come gruppo. Infatti le organizzazioni della società sono gruppi a bassa influenza (se misuriamo l'influenza con caratteristiche economiche o politiche) ma ad alta influenza se la misuriamo come proprietà e capacità di *moral suasion*. In ultimo è valido anche qui come per l'analisi di tipo corporativo, la problematizzazione del fatto che non tutte le iniziative sono necessariamente un gioco a somma zero. Sia nell'analisi pluralista che in quella corporativa è inevitabile che la contrapposizione tra i gruppi abbia come base ideologica il fatto che le politiche siano un gioco a somma zero. Inoltre non è chiaro nell'analisi pluralista cosa sia il benessere e come viene prodotto. Ovvero ogni gruppo deve definire il proprio benessere che risulta però in contrasto con quello definito dagli altri gruppi.

1.4.6 Il Neo-istituzionalismo

Il neo-istituzionalismo è una corrente di pensiero che ha la pretesa di incentrare e spiegare le decisioni in ambito istituzionale e pubblico superando le teorie della razionalità e quindi incentrando la propria indagine sulle istituzioni e non sulle preferenze individuali della collettività. Per i neo-istituzionalisti, come per i loro predecessori dell'Istituzionalismo (in particolare Selznick⁹⁴ e la sua famosa ricerca sulla Tennessee Valley Authority degli anni '40 del secolo scorso), il punto di partenza per conoscere le dinamiche di quanto succede nel campo delle decisioni collettive sono le istituzioni, non gli individui o le singole azioni pensate come un "agire razionale". A differenza dei paradigmi precedenti qui il focus centrale non sono né gli individui né i gruppi (come lo erano per i paradigmi dell'economia del benessere o al contrario per quelli del corporativismo e/o pluralismo). Qui l'importanza è dettata dall'analisi delle istituzioni storicamente definite al fine di comprendere i mutamenti sociali.

I principali protagonisti accademici del neo-istituzionalismo sono Powell e di Maggio (nasce dalle ricerche con questo paradigma il riconoscimento dell'isomorfismo organizzativo che ha reso i due studiosi molto celebri nel campo delle politiche pubbliche e della teoria dell'organizzazione nonché negli studi sulla burocrazia), "rifiutano di vedere la società come un semplice aggregato di individui orientati a massimizzare le proprie utilità secondo criteri

⁹⁴ P. Selznick, *Institutional Vulnerability in Mass Society*, in *American Journal of Sociology*, n° 56, 1951, pp. 320-31

di razionalità, seppur limitata”⁹⁵. Il neo-istituzionalismo, rifiutando questa concezione individualistica della società e dell’analisi sulle decisioni collettive, pone al centro del proprio interesse i “condizionamenti di ordine materiale e simbolico che le istituzioni esercitano sui comportamenti umani”⁹⁶.

Questa concezione che accomuna sia il primo istituzionalismo che quello successivo che qui affrontiamo (neo-istituzionalismo) lascia però successivamente il posto a differenti conseguenze scientifiche. Se per il primo istituzionalismo le organizzazioni che incidevano sui comportamenti umani venivano analizzate come soggettività isolate dall’ambiente in cui operavano, qui nel neo-istituzionalismo le organizzazioni vengono indagate a partire dalla cornice entro la quale sono presenti, l’ambiente istituzionale diventa il centro dell’attenzione, e tutto ciò che viene compiuto della organizzazioni, sia in forma singola che in forma multipla, viene sostanzialmente letto attraverso i condizionamenti dettati dall’ambiente entro il quale operano. Se per gli istituzionalisti questa cornice esterna rappresentava come una scure che si abbatteva sulle istituzioni condannandole a non riuscire a implementare i propri programmi e quindi obbligandole a compromessi che alla fine risultavano come l’obbligo di snaturare la proprie finalità, i neo-istituzionalisti invece riconoscono che le istituzioni formano tra loro dei campi organizzativi all’interno dei quali operano anche al fine di influenzare gli altri campi organizzativi che hanno intorno.

⁹⁵W. Powell e P. Di Maggio, *Il Neoistituzionalismo nell’analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità 2000, p. VII

⁹⁶ *Ibidem*, p. 107

Per campo organizzativo i neo-istituzionalisti intendono “un insieme di organizzazioni che, considerate complessivamente, costituiscono un’area riconosciuta di vita istituzionale”⁹⁷; così concentrare l’attenzione dell’analisi sui campi organizzativi permette di concentrare l’attenzione sugli attori rilevanti nel campo delle decisioni collettive.

I neo-istituzionalisti infatti parlano di istituzioni come di qualcosa che legittima l’agire, che lo rende stabile e specificato e che permette una interrelazione tra campi organizzativi differenti. Infatti per i neo-istituzionalisti le istituzioni sono il campo centrale di indagine in quanto “legittimano gli attori e offrono loro regole di comportamento coerenti, concezioni della realtà, standard di valutazione, e quindi capacità di azione mirata”⁹⁸. Così la finalità delle istituzioni è quella di diminuire (o in caso contrario aumentare) il costo delle transazioni. Questi costi di transazione avvengono in due campi organizzativi: sia quello pubblico, della burocrazia e delle decisioni statali, sia quello privato, delle relazioni di mercato.

Per i neoistituzionalisti una volta create le istituzioni si verifica il principio dell’isomorfismo organizzativo. Ovvero le istituzioni, condizionate dal campo organizzativo e dalle transazioni con l’ambiente esterno, tendono ad assomigliarsi per sopravvivere. Se per i primi istituzionalisti il fenomeno di istituzionalizzazione (cioè di indipendenza delle istituzioni dagli individui che operano all’interno delle istituzioni stesse) era possibile anche per una

⁹⁷ Idem, p.90

⁹⁸ J.G March e J.P.Olsen, *Institutional perspective on political institutions*, in *Governance*, n°9/3, 1996, pp. 252

singola organizzazione, per i neo-istituzionalisti il fenomeno della istituzionalizzazione riguarda le forme organizzative non le singole organizzazioni.

Così nel nuovo istituzionalismo, le preferenze degli individui dei gruppi e delle classi, non vengono poste in soffitta, ma vengono considerate all'interno dei campi organizzativi, in quanto è proprio il campo organizzativo che modella, indirizza e determina le preferenze dei singoli, dei gruppi e delle classi. Sono le regole, le norme e le "abitudini" che definiscono la vita all'interno di un campo organizzativo. Le regole del gioco (le regole entro le quali si opera e operano le organizzazioni) diventano un parametro di analisi e valutazione delle politiche, in quanto queste regole definiscono le aspettative di chi opera e "influiscono sulle possibilità di realizzazione (delle iniziative)"⁹⁹

Così, per i neo-istituzionalisti si supera il concetto parsoniano di agire e si arriva ad un attore post-funzionalista, il quale "non agisce più in base a norme e valori e nemmeno in base a calcoli razionali, ma in base a routine prese per buone, a convenzioni che garantiscono la prevedibilità dell'interazione quotidiana, al bisogno di conferire senso a situazioni specifiche"¹⁰⁰. Come spiega Krasner, "la gamma di opzioni disponibile ad un *policy maker* in un dato momento storico è funzione delle capacità istituzionali messe in atto in un tempo precedente"¹⁰¹. Per analizzare le politiche vanno analizzate queste capacità istituzionali.

⁹⁹ M. Howlett e M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 32

¹⁰⁰ G. Bonazzi, Presentazione, in Powell W. e Di Maggio P. (a cura di), *Il Neoinstituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità 2000, p. XI

¹⁰¹ S. Krasner, Sovereignty: An institutional Perspective, in *Comparative political studies*, 1998, n. 1, p.67

Il paradigma del neo-istituzionalismo sicuramente introduce rispetto a quelli precedenti un riposizionamento dell'osservazione verso le politiche pubbliche.

Nei paradigmi di matrice individualista (public choice, economia del benessere) e in quelli di matrice classista o identitaria (come il marxismo, il pluralismo e il corporativismo) le istituzioni erano consegnate ad una posizione secondaria. Nei primi erano l'esito dell'agire individuale, nei secondo erano solo il luogo o il teatro in cui i gruppi agivano per affermare le proprie posizioni rispetto a quelle degli altri gruppi concorrenti.

Qui sono le istituzioni a dettare una politica. Questa impostazione è veritiera nel senso che a differenza dei paradigmi individualisti, qui le istituzioni hanno un peso che è inevitabile. Il neo-istituzionalismo però non spiega perché gli attori prendono strade diverse a fronte dello stesso contesto istituzionale. Il neo-istituzionalismo mette in gioco un carattere dimenticato dalle analisi dei paradigmi precedenti ma non risolve il problema del capire perché alcuni attori agiscono in un modo e altri diversamente.

1.4.7 Il paradigma relazionale

L'ultimo paradigma, in senso cronologico, che qui presento è quello che viene definito come paradigma relazionale (o anche paradigma di rete). Il paradigma relazionale emerge dalla Teoria relazionale della società, fondata e promossa all'interno del dibattito scientifico da Pierpaolo Donati, docente di Sociologia

all'Università di Bologna. Innanzitutto, come abbiamo visto con i paradigmi precedenti, sino alla fine degli anni '40 del secolo scorso, nel dibattito sociologico sul modo di intendere e quindi di studiare i fenomeni sociali, si sono “scontrate” due grandi posizioni: da un lato quella individualista originata dal pensiero di Weber, dall'altra quella olistica nata sulla scia degli scritti di Durkheim. È solo negli ultimi decenni che si è cercato di studiare i fenomeni sociali attraverso degli approcci allo studio che superassero la dicotomia parte/tutto, individuo/struttura e giungessero ad un'analisi che invece avesse un collegamento tra gli aspetti micro e quelli macro del fenomeno sociale. Emergono così studi di sociologia che non hanno più come oggetto l'agire individuale o la struttura, ma presentano come oggetto dei propri studi le relazioni sociali. Anche Donati¹⁰², si propone di indagare la realtà sociale avendo per oggetto di studio le relazioni e non gli individui (qui, nel nostro caso di indagine, abbiamo parlato di preferenze individuali, di funzione sociale del benessere costruita sulla base della somma delle preferenze individuali) o la struttura (sempre nel caso della nostra tesi abbiamo fatto riferimento al paradigma neo-istituzionalista, o in casi diversi all'approccio di tipo marxista).

Secondo Donati, ciò che vogliamo conoscere è la realtà sociale, cioè “i fatti sociali in quanto fatti reali. Ma non li possiamo conoscere se non in relazione e attraverso relazioni”.¹⁰³ Per Donati questa necessità porta con sé un'origine e successivamente una conseguenza.

¹⁰² P. Donati, *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009

¹⁰³ *Ibidem*, p. 85

Sostenere che per conoscere i fatti sociali è necessario farlo “in relazione e attraverso le relazioni” suppone una concezione del reale differente da quella concezione che ha dominato i pensieri weberiani e quelli di Durkheim. La teoria relazionale della società, secondo la proposta formulata da Donati, non si colloca al livello di essere una teoria che supporta e affina teorie precedenti dando, a queste ultime, un carattere maggiormente adeguato all’epoca dopomoderna, ma si colloca al livello di essere alternativa alle concezioni della dinamica sociale che hanno dominato gli studi sociologici nei secoli precedenti. Per l’accademico bolognese il punto di svolta sta nel fatto che “l’ordine sociale non è più concepibile come organicità o come conflitto secondo linee predefinite..il fatto è che la società diventa sempre più un fenomeno emergente, cioè una realtà che non può essere studiata e spiegata in base ai suoi elementi”¹⁰⁴

Per essere compresa la realtà sociale impone di essere studiata proprio non dimenticando o accantonando come aspetto secondario questo carattere emergente della società, ma ponendolo al centro dell’osservazione. Per l’accademico bolognese, per poter star di fronte al carattere emergente della realtà è necessario assumere un punto di vista che guardi alla società “non come un’entità in sé, né come grande rappresentazione, ma come relazionalità: la società può essere oggi compresa solo se si riesce a pensarla come relazione”.¹⁰⁵

Secondo Donati, proprio il carattere emergente della società impone di ripensare un nuovo paradigma, un nuovo modo di osservazione

¹⁰⁴ Idem, p.12

¹⁰⁵ Ibidem

dei fatti sociali, che dia accesso al cuore del fenomeno sociale. Il paradigma relazionale si colloca qui, come paradigma che tenta di spiegare e conoscere i fatti sociali e che ammette come sua premessa indispensabile il fatto che la relazione è il punto di accesso e di significato nella realtà. Questa premessa sottintende una nuova concezione della relazione sociale che supera e si distanzia notevolmente dalle concezioni luhmaniane che si sono accreditate sul tema della relazione sociale. Se per Luhmann infatti la relazione era classificabile come pura comunicazione all'interno di un rapporto di realtà che non è trasparente e i cui termini non possono "conoscersi", per Donati (il quale riconosce a Luhmann il fatto di aver posto il problema dell'auto osservazione dei sistemi e della non osservabilità completa dei sistemi, della non trasparenza per dirla in termini maggiormente consoni al sociologo di Bielefeld) la relazione è un concreto, cioè qualcosa che esiste e che influenza i termini che la provocano e che non può essere ridotta a nessuno di questi.

La significativa novità che origina dal paradigma relazionale risiede appunto nella concezione di relazione che Donati propone: qui la relazione ha un ordine proprio di realtà (come più volte Donati ripete nei testi di presentazione della Teoria relazionale) e rappresenta il costitutivo dei termini e dei fatti sociali.

L'essere autonomo della relazione, non in quanto autoprodotta, ma in quanto non riconducibile in senso stretto ai termini che la compongono impone, secondo Donati, un nuovo codice simbolico

“che non guardi solo ai termini delle relazioni, ma alle relazioni in se stesse, come mediazioni ad essi non riducibili”¹⁰⁶.

La terminologia utilizzata da Donati per esprimere come la relazione non sia riducibile ai suoi termini, e come contemporaneamente influenzi i termini e ne sia influenzata, si spiega per il fatto che le relazioni, che, secondo la prospettiva relazionale sono il cuore della realtà sociale, presentano tre tipi di componenti (l'effetto di un termine sull'altro, l'effetto dell'altro termine sul primo, l'effetto di interazione tra i due) e in quanto tali necessitano di un codice capace di leggere questi fenomeni, un codice che non li riduca e che non ne riduca la portata. Proprio secondo Donati infatti, la necessità del codice nuovo capace di leggere le relazioni è esprimibile nel fatto che per conoscere la realtà sociale si deve partire dall'assunto che: “all'inizio c'è la relazione”¹⁰⁷.

La pretesa scientifica del paradigma relazionale proposto da Donati è quella di essere un modo di osservare le relazioni, in quanto esse sono il primis della realtà sociale.

Una volta individuato l'oggetto di indagine, cioè il centro della nostra attenzione che spiega la dinamica e i fatti sociali reali, tutto viene pensato come relazione.

La società viene così come pensata come rete di relazioni e quindi si ha il bisogno di avere un paradigma che “possa rispondere in modo adeguato al problema delle relazioni tra le parti e l'intero che

¹⁰⁶ Ibidem, p. 73

¹⁰⁷ Ibidem, p. 80

esse compongono secondo modalità non necessariamente organiche”¹⁰⁸.

La società contemporanea secondo Donati, è una società che presenta una elevata differenziazione sociale, è pervasa da una frammentazione continua e costante delle relazioni sociali e non è più ordinata secondo un principio regolatore “generato dall’alto” o dall’altro lato secondo un ordine costruito dal basso come fulcro di società autonome e indipendenti. Proprio per queste motivazioni non basta indagare la relazionalità pubblica o quella privata della società, perché esiste una relazionalità di comunità che Donati definisce come “l’elemento intermedio di mediazione tra il polo privato e quello pubblico”¹⁰⁹. La società viene vista come rete, e quindi il paradigma che deve indagarla deve essere un paradigma di rete, in ragione del fatto che ci troviamo di fronte sia ad una riscoperta delle reti informali (non come regressione delle reti formali, né come antitesi, ma come nuovo spazio di relazione) sia in presenza di nuove relazioni emergenti tra la sfera formale e quella informale.

L’emergere di queste nuove reti di tipo informale e la ridefinizione di quelle formali, ribalta la vecchia concezione secondo la quale la società si organizza e si struttura soltanto come attività formale o come effetto di quella formale sul resto. Quello che va emergendo, secondo Donati, è una nuova promozione di forme associative di tipo solidaristico, la presenza delle quali pone la necessità di “meccanismi di raccordo” tra agenzie formali e agenzie informali, e

¹⁰⁸ Ibidem, p. 101

¹⁰⁹ Ibidem, p. 100

quindi l'inevitabile "utilizzo di una strategia di rete" e di un paradigma di rete.

Secondo il Nostro infatti, la società dopo-moderna si presenta, come teatro di quattro tipologie di associazioni (che possiamo definire attori): l'attore statale, quello che può essere definito come l'attore che occupa lo spazio politico (che non va fatto coincidere con l'attore che si occupa di ciò che è pubblico perché sulla questione di ciò che è definibile come pubblico si affrontano in sociologia e non solo due opposte visioni: quella anglosassone secondo la quale pubblico riguarda la natura dell'interesse di cui si occupa e non la natura dell'attore che lo persegue e quella continentale dove da sempre pubblico viene fatto coincidere con attore pubblico, ovvero attore statale o sua diramazione territoriale), l'attore privato, in senso utilitaristico e mercantile, e due tipologie di attori che hanno al loro interno relazioni differenti da quelle dei primi due attori, ovvero la sfera delle reti informali, quelle di tipo primario e quelle di tipo secondario. Quando pensiamo alle reti primarie facciamo riferimento in primis alla famiglia, mentre quando parliamo di quelle secondarie intendiamo riferirci al mondo del terzo settore, cioè a quel mondo che comunemente viene anche definito come mondo delle associazioni.¹¹⁰

¹¹⁰ Non posso dilungarmi qui sul Terzo settore e sulla Famiglia, rimando alla letteratura ad hoc, molto diffusa e studiata, e ai testi di riferimento. In particolare si veda:

P. Donati, *La famiglia come relazione sociale*, Milano, FrancoAngeli 1992

G. Rossi, *Lezioni di sociologia della famiglia*, Roma, Carocci 2001

I. Colozzi e A. Bassi, *Da Terzo settore a imprese sociali: introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Roma, Carocci 2003

G. Borzaga, Gli attori del Terzo settore: ruoli e funzioni, in *Studi Zancan: politiche e servizi alla persona*, n°2, 2000, pp. 29-45

G. P. Barbetta, *The non profit sector in Italy*, Manchester, Manchester United Press 1997

La presenza di questi attori impone un metodo di indagine (paradigma) che comprenda la società come rete e quindi abbia la possibilità di conoscere le relazioni esistenti tra i quattro attori.

In particolare, il terzo settore (definito anche come privato sociale da Donati), si distingue per il fatto di produrre dei beni specifici, particolari, non producibili da altri. Il ruolo chiave del terzo settore, come inteso dalla teoria relazionale, è quello, per dirlo con le parole di Donati di “interpretare un’esigenza societaria di grande portata e del tutto nuova sul piano storico: la produzione di beni relazionali”¹¹¹. Questi beni divengono beni che rispondono alle nuove esigenze di bisogno sociale che emergono all’interno della società; queste nuove esigenze non trovano risposta né nei beni pubblici (intesi come beni prodotti dall’attore pubblico) né in quelli privati (intesi come beni prodotti all’interno della sfera mercantile). In particolare, i beni delle reti informali primarie sono beni relazionali ma rimangono ad uno stadio di diffusione ristretto e quindi sono meno fruibili in senso universale. La caratteristica chiave dei beni relazionali è che sono beni non replicabili in forme standardizzate né acquistabili nell’arena del mercato ma sono beni che possono essere prodotti soltanto assieme, non sono escludibili per nessuno che ne faccia parte, non sono frazionabili e non sono concepibili come somma di beni individuali. L’ambito sociale, secondo Donati, è il teatro della diffusione di questi beni. Questi beni sono producibili sia nell’ambito delle reti familiari (la famiglia) sia nell’ambito del terzo settore. Questo implica innanzitutto un ripensamento della società come *individui-in-*

¹¹¹ P. Donati, *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli, p.136

relazione, e non come individui *ab-soluti* da legami (l'ipotesi weberiana), o come somma di individui che danno origine a collettività (l'ipotesi olistica). Solo se gli individui sono orientati reciprocamente è possibile la produzione di questi beni di cui la società necessita.

Questi beni entrano in gioco in ambito sociale, ambito nel quali si alimentano i bisogni sociali che poi sono alla base delle risposte di welfare che si sono succedute nel corso degli anni. Per Donati l'analisi delle politiche deve essere condotta tenendo conto di questi quattro attori e dei relativi beni che producono, in quanto, il nuovo welfare e le nuove politiche devono essere fatte “con i soggetti del bene comune inteso come bene relazionale e non su di essi”¹¹².

Secondo la sociologia relazionale la riuscita o meno di una politica, la sua capacità di modificare lo status per il quale si è deciso di intervenire dipende da quanto le politiche vengono “fatte” con gli attori alle quali sono rivolte. Proprio su questo parametro (tra gli altri) il paradigma relazionale misura la validità e il valore delle politiche pubbliche.

La teoria relazionale utilizza come strumento di analisi delle politiche (ma anche dell'intera società, cioè delle sue relazioni esistenti) lo schema AGIL, non nella sua veste funzionalista come ideata da Parsons¹¹³, ma rivisto in chiave relazionale.

Nella versione relazionale AGIL ha lo scopo, per usare le stesse parole di Donati, di “comprendere e spiegare in che direzione si

¹¹² Idem, p. 166

¹¹³ Lo schema AGIL in Parsons ha come oggetto di conoscenza l'azione sociale, che lo stesso Parsons riteneva fosse come una scatola nera che sta tra due grandi blocchi di condizionamenti che vincolano il sociale: i condizionamenti materiali e quelli ideali.

muovono gli attori e I fatti sociali all'interno dello spazio sociale, inteso come campo in cui osserviamo azioni, relazioni e strutture"¹¹⁴. Agil, in chiave relazionale, permette "di comprendere i fatti sociali che emergono dalle relazioni sociali"¹¹⁵.

Lo schema Agil presenta quattro poli di quattro componenti analitiche:

A: i mezzi

G: gli scopi

I: le norme

L: i valori.

Nello schema AGIL di tipo relazionale la bussola d'orientamento è costituita da due assi:

- A-I l'asse del *religo* è riguarda i mezzi e le norme utilizzati;
- G-L è l'asse del *refero* e riguarda gli scopi e i valori che sono alla base dell'azione.

In questo modo le politiche sociali vengono analizzate attraverso questo schema analitico che permette di orientarsi all'interno delle politiche.

In maniera molto sintetica, lo schema AGIL in chiave relazionale serve a orientarsi all'interno della società, per capire le relazioni esistenti e per capire come vengono prodotte le politiche. In chiave relazionale, lo schema AGIL potremmo definirlo come una bussola

¹¹⁴ P. Donati, *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009, p. 251

¹¹⁵ Idem, p.252

che orienta l'osservazione, che permette di districarsi in situazioni di alta complessità e differenziazione sociale. Come afferma Donati, il quale è stato l'autore della rielaborazione relazionale dello schema funzionalista di Parsons, AGIL può essere utilizzato in maniera ricorsiva, cioè "ripetuto all'infinito" al fine di cogliere le relazioni di quel determinato pezzo di società.

1.5 Il paradigma metodologico di questa ricerca

Una volta terminato di presentare i paradigmi che nel dibattito scientifico vengono maggiormente utilizzati al fine di studiare e analizzare le politiche pubbliche, è necessario spiegare su quale di questi paradigmi è caduta la preferenza per l'analisi dei dati di questa ricerca.

Il paradigma con il quale ho scelto di indagare i dati e quindi valutare e misurare le politiche sociali è quello relazionale, detto anche paradigma di rete. Il punto centrale della mia scelta non poggia sui meccanismi valutativi da utilizzare, ma sull'assunto centrale della teoria relazionale.

Infatti per la teoria relazionale la società è essa stessa relazione, ed in primis relazione. Condivido questa impostazione come impostazione teorica che prima di spingerci all'analisi imposta il problema del fatto sociale.

L'essere una relazione comporta inevitabilmente che l'oggetto dello studio non sia appena uno dei poli della relazione, o solo entrambi (ad esempio o l'individuo o l'istituzione o appena entrambi), ma nell'oggetto dello studio entra in gioco la proprietà della relazione

che ha effetti sia su ego che su alter (i due poli), ma che non è la risultante degli stessi. Se i paradigmi di matrice individualista poggiano la loro attenzione solo sull'agire individuale, il neo istituzionalismo poggia la propria attenzione sull'altro aspetto della relazione: le istituzioni. Nessuno dei due paradigmi però tiene conto dell'effetto che la reazione come proprietà autonoma ha sui poli, e nessuno dei due tiene conto del fatto che l'altro lato della relazione incide sia sulla relazione che sul modo con cui l'altro termine si relaziona.

Infatti, se sia ego che alter sono "comprensibili" e conoscibili solo attraverso le relazioni che essi hanno in piedi e che li definiscono, è necessario dotarsi di uno strumento che abbia come oggetto le relazioni per non cadere in riduzione. L'unico paradigma che tiene conto di questa relazionalità del sociale è quello relazionale. E' questo il motivo per il quale ho deciso di indagare e valutare le politiche pubbliche dei casi scelti attraverso il paradigma relazionale. Se assumiamo come nostra la posizione di Donati secondo il quale la società è in primis una relazione, ciò significa che tutti i fenomeni che avvengono all'interno del sociale, sono essi stessi una relazione. E necessitano di un adeguato strumento di analisi che colga non solo le implicazioni che un termine della relazione ha sull'altro, ma anche, e propriamente, l'effetto generato dalla relazione sui termini che la compongono. Per questo il paradigma di rete è quello maggiormente adeguato.

Il paradigma relazionale permette di osservare il fenomeno sociale nella sua completezza (cioè nella completezza delle sue relazioni che sono la proprietà distintiva), e quindi anche utilizzare tutte le

indicazioni che emergono dagli altri paradigmi. Infatti a differenza degli altri paradigmi quello relazionale si situa ad un livello più elevato nel senso concettuale. Per la teoria relazionale della società infatti il punto di partenza è osservare le relazioni che ci sono e quindi indagare i termini. Questo passaggio permette di considerare i termini come un fattore determinante ma senza cadere nelle riduzioni o conflazioni dell'uno verso l'altro.

Osservare la società come *individui-in-relazione* permette di evitare errori di valutazione e quindi di modalità di indagine in cui a mio avviso ricadono i paradigmi che si rifanno ad una matrice individualista, in quanto una politica ha sempre una relazione continuativa tra chi la produce e il soggetto che la riceve. Di seguito concettualizzare la realtà sociale come frutto dell'agire individuale nasconde il fatto che la struttura sociale, o meglio ancora la realtà pre-esistente rispetto a noi, preesistente al nostro agire influenzi in maniera determinante il mio agire.

Per quanto riguarda le teorie che hanno come oggetto i gruppi, ovvero sia quella pluralista che quella corporativa, ci sono alcuni aspetti che mi risultano controversi. In primis, è evidente che all'interno delle dinamiche di decisione delle politiche esistono gruppi che tentano in maniera più o meno efficace di influenzare le politiche al fine di favorire il proprio interesse. Muovere l'analisi da questo aspetto infatti significa non considerare tutte quelle iniziative di produzione del benessere a carattere caritatevole: una simile analisi a mio avviso non considera una parte dei soggetti che sono importanti nella produzione di quei beni che Donati chiama come relazionali. In altri termini, un'analisi che osservi i gruppi

dimentica una parte delle relazioni che esistono sia all'interno dei gruppi sia in settori della società che non sono catalogabili come gruppi. Il punto nevralgico della Teoria relazionale poggia sulla necessità di favorire politiche che “vengano fatte con i soggetti e non sui soggetti”, e in questo senso i modelli di confronto o concertazione tra gruppi mi sembra che siano abbastanza deficitari in quanto le politiche vengono misurate sulla base di degli interessi in gioco (legittimi) e non su chi sono i soggetti che presentano il bisogno.

La scelta di questo paradigma sta nelle sue premesse strutturali: cioè pensare i fatti sociali come relazioni ritengo sia il modo migliore per comprendere quanto accade senza dimenticare nulla nell'osservazione. Per questo motivo ritengo quello relazionale come il paradigma come il più adeguato a capire di che “pasta” sono fatte le politiche. La citazione di Donati “fare politiche con i soggetti e non sui soggetti”, è il parametro che meglio esprime la valutazione che sarà compiuta. Qui stiamo parlando del principio di sussidiarietà, così come proposto da Donati e Colozzi nel testo “La Sussidiarietà: che cos'è, come funziona”¹¹⁶ A mio avviso, la costruzione delle politiche se avviene in relazione tra agente che le produce e soggetti destinatari genera una maggiore comprensibilità del problema e una maggiore riuscita della stessa.

Gli approcci che non riescono a superare una modalità di intervento di tipo uni-direzionale, ricadono in ciò che Wilke considera inefficiente e inefficace in quanto il soggetto destinatario della politica reagirà tentando di resistere a interventi di modifica ad esso

¹¹⁶ P. Donati e I. Colozzi, *La sussidiarietà: che cos'è, come funziona*, Roma, Carocci 2005

diretti. A questa annotazione posta da Wilke, a mio avviso, l'unica possibilità di superamento del problema è il dialogo relazionale, cioè un continuo processo di dialogo, comprensione e intervento tra il soggetto detentore della titolarità di “fare” le politiche e gli altri soggetti nei cui spazi ricade la politica stessa(a livello micro, ma lo vedremo più avanti, Donati definisce questo come guida relazionale). Non va dimenticato che la non trasparenza dei sistemi di matrice luhmaniana, è superabile solo da soggetti in relazione orientati reciprocamente. Altrimenti la non trasparenza dei sistemi, che era e resta uno dei pilastri del pensiero moderno, non è superabile da tecniche di perfezionamento degli attori se essi non sono in qualche modo chiamati a collaborare. Un miglioramento dell'efficienza burocratica che non abbia come fine i soggetti con i quali entra in relazione finisce per creare una burocrazia magari meno costosa ma sicuramente e non necessariamente maggiormente efficace.

Il principio di sussidiarietà così come presentato e discusso da Donati e Colozzi nel testo: *“La sussidiarietà: cos'è, come funziona”*, diviene il parametro di valutazione delle politiche, in quanto l'applicazione del principio di sussidiarietà è esattamente lo strumento di misurare quanto le politiche sono fatte *con* i soggetti e non *su* i soggetti. Ad esempio, in relazione ai bisogni sociali nati in una determinata sfera (parliamo ad esempio della sfera famiglia) la teoria relazionale ritiene che non si possa rispondere (a questi bisogni) se non coinvolgendo e attivando come attore chiave di quella risposta proprio quella sfera, cioè l'ambito nel quale il bisogno si è manifestato.

Per non cadere nell'ideologia di chi deve difendersi dal confronto, sottolineo che comprendo che anche il paradigma relazionale può avere dei limiti. Ad esempio, la produzione di beni relazionali da parte delle due sfere differenziate avviene solo se coloro che si relazionano sono orientati reciprocamente. Una collaborazione tra Terzo settore e Stato è possibile solo nel caso in cui i due attori sono disposti a collaborare in maniera positiva. In caso contrario la collaborazione non può generare effetti positivi e a risentirne sarebbe l'esito stesso della politica. Ma confermo la scelta del paradigma proprio per il fatto che l'analisi relazionale della realtà sociale proposta da Donati ritengo porti ad una maggiore comprensione del "fenomeno sociale" e quindi, ad una, più efficace, valutazione dello stesso.

1.6 Le modalità di programmazione delle politiche pubbliche

Questa parte del capitolo è dedicata alla presentazione e all'analisi degli approcci alla programmazione delle politiche pubbliche. Le modalità di programmazione sono conseguenti al tipo di paradigma che è in cima alla costruzione delle politiche. Scegliere un tipo di programmazione o un altro è stretta conseguenza del tipo di paradigma concettuale che è al fondo di ogni decisione. L'oggetto di studio, così come evidenziato nel primo paragrafo di questa tesi, non è semplice; al contrario esso si presenta assolutamente complesso. Se da un lato noi cerchiamo di capire come si studiano le politiche, dall'altro ritengo importante illustrare quali sono le

modalità con cui le politiche si programmano. Se l'aspetto della valutazione può riguardare sia l'incaricato di formulare una politica, sia uno studioso, la fase di programmazione è nella titolarità di chi ha il compito di programmare le politiche in un determinato territorio. Anche nel caso degli approcci alla programmazione esiste un ventaglio di approcci che si distinguono e differenziano in maniera molto significativa tra loro.

Questo paragrafo servirà proprio ad illustrare gli approcci che maggiormente sono conosciuti come "approcci alla programmazione delle politiche".

Innanzitutto con il termine progettazione intendiamo riferirci a "quell'attività cognitiva che riguarda la trasformazione di materiali e condizioni"¹¹⁷ in ogni ambito della vita. Cioè, in ogni attività umana, in qualunque settore della nostra dimensione quotidiana, sorge il bisogno di progettare. Come la definisce Lanzara infatti, "pur nella diversità dei campi di applicazione, la progettazione è tuttavia un'attività fondamentalmente unitaria, orientata all'invenzione e realizzazione di artefatti anche molto complessi"¹¹⁸. L'urgenza di progettare deriva dalla crescente complessità del mondo esterno e l'azione di progettazione serve a ridurre la complessità con lo scopo di intervenire dentro la complessità stessa. Nel nostro caso la programmazione o progettazione riguarda un particolare campo della vita, quello sociale. La progettazione è quindi un'attività che avviene in tutti i campi della vita; possiamo avere una progettazione di tipo

¹¹⁷ L. Leone e M. Prezza, *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Milano, FrancoAngeli 2003, p. 5

¹¹⁸ G. Lanzara, La progettazione come indagine: modelli cognitivi e strategie d'azione, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXVI, n.3, 335-368

informatico (se stiamo lavorando all'ultimo programma per il futuro dei personal computer), un programmazione di tipo aziendale (se, ad esempio, stiamo cercando di ri-organizzare il lavoro in azienda), oppure una progettazione sociale, se ci troviamo in quel settore che, come sostengono Leone e Prezza¹¹⁹, è caratterizzato dal fatto che:

- si producono servizi alla persona;
- si è in presenza di forti valenze valoriali;
- dalla presenza di professionisti (sociologi, educatori, ecc);
- i progetti richiedono una pluralità di organizzazioni e di soggetti per la loro realizzazione;
- dalla forte dipendenza dal settore dei finanziamenti pubblici.

Inoltre, ogni programmazione o progettazione, è composta da cinque fasi al proprio interno, che rappresentano momenti differenti ma collegati tra loro. La programmazione è un ciclo composto da cinque tappe:

- Ideazione: corrisponde al momento nel quale qualcuno (in maniera singola o associata) decidere di realizzare un progetto;
- Attivazione: corrisponde alla fase nella quale si cerca di capire quali sono i mezzi a disposizione per il progetto, quali sono i soggetti interessati alla collaborazione, quali sono le possibilità di riuscita;

¹¹⁹ L. Leone e M. Prezza, *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Milano, FrancoAngeli 2003, p. 17

- Progettazione: fase di stesura del progetto in forma carta che serve a rendere chiaro quali sono gli scopi del progetto e quali gli strumenti da utilizzare;
- Realizzazione: corrisponde alla fase di realizzazione dell'intervento;
- Valutazione: è la fase in cui si valuta ciò che è stato fatto.

Va ricordato però che cinque tappe che qui abbiamo presentato in ordine “intenzionalmente” cronologico, spesso si sovrappongono. La valutazione è posta alla fine anche se non va dimenticato che “processi di monitoraggio e valutazione più o meno formalizzati ed espliciti si attivano lungo il percorso ad ogni tappa”¹²⁰.

Ogni approccio ha un proprio modo di realizzare le prime fasi: da come vengono intese le fasi iniziali, quelle di ideazione e attivazione che si differenziano principalmente gli approcci alla programmazione sociale.

In questo paragrafo ho cercato di distinguere gli approcci attraverso la distinzione tra approcci di natura individualistica, approcci di natura olistica e poi, successivamente presentando quelli approcci che sono frutto di teorie sociologiche che hanno cercato di superare la dicotomia individualismo/olismo.

In questo senso la nostra trattazione si occuperà di seguenti sei approcci:

- Approccio della razionalità assoluta (o approccio sinottico);

¹²⁰ Idem, p. 33

- Approccio della razionalità limitata (o approccio comportamentista);
- Approccio dell'incrementalismo sconnesso;
- Approccio partecipativo;
- Approccio policentrico;
- Approccio relazionale;

Ciascuno di essi prende in considerazione la programmazione delle politiche pubbliche da un punto di osservazione differente, mettendo in luce gli aspetti, che si ritiene siano fondamentali per costruire le politiche stesse.

1.6.1 Approccio della razionalità assoluta (o approccio sinottico)

Il primo degli approcci in ordine di presentazione rientra all'interno di una grande scuola di analisi delle politiche che è conosciuta come Analisi razionale delle Politiche.

Il principale, o almeno il “primogenito” del gruppo dell'Analisi Razionale delle politiche, è quello che viene definito come modello della “razionalità assoluta” o “approccio sinottico”.

Questo tipo di approccio alla programmazione si rifà in maniera completa alle teorie dell'economia neoclassica e in particolare agli studi di Weber, che hanno come base teorica l'osservazione dell'agire dell'uomo.

Il presupposto fondamentale di questa teoria è l' ideal-tipo di agire razionale dell'uomo, che secondo Weber¹²¹ presenta le seguenti caratteristiche:

1. l'agire umano è, assolutamente, razionale rispetto allo scopo, poiché chi agisce considera attentamente la situazione al fine di scegliere i mezzi più adeguati a realizzare lo scopo preposti; in questo senso la razionalità consiste in un'attenta misurazione dei mezzi a disposizione in rapporto agli scopi prefissati.

Secondo Weber, infatti, l'uomo agisce in maniera assolutamente razionale rispetto allo scopo che si prefigge e che lo muove ed il modello economico che scaturisce da questa impostazione diventa quello della teoria economica dell'*homo oeconomicus*¹²² le cui azioni sono legate all'elaborazione di preferenze e al calcolo della scelta più efficiente. In questo senso si può dire che la nascita della scienza delle politiche pubbliche è fortemente influenzata dal successo della teoria economica. La finalità principe di questo modello di approccio alle politiche è quella di fornire, appunto, un sistema che renda l'intervento pubblico assolutamente efficiente, favorendo così delle modalità attraverso le quali si possa raggiungere gli scopi prefissati garantendo un costo sempre minore. L'impalcatura teorica degli interventi poggia il proprio peso sulla razionalità assoluta delle decisioni, ovvero sulla possibilità di

¹²¹ M. Weber , *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Roma, Leonardo 1945

¹²² Per uno studio approfondito sulla teoria dell'uomo economico e dell'economia classica, si veda in particolare V. Pareto , *Manuale di economia politica: una introduzione allo studio della scienza sociale*, Milano, Editrice Libreria 1909

analizzare ogni singola variabile, distinguendola dalle altre, in modo da poter intervenire in maniera certa e sicura.

Le caratteristiche principali del modello della razionalità assoluta si sintetizzano nella convinzione che:

- un individuo possiede una struttura completa e coerente circa le proprie preferenze attese e di conseguenza il proprio agire è razionale a queste preferenze;
- ha una completa conoscenza di quali siano le alternative a sua disposizione;
- è dotato di perfetta capacità nel calcolare quali sono le migliori alternative avendo la possibilità di quantificare i reali costi per ciascuna di esse;
- ha la capacità di quantificare, per ciascuna alternativa, quali siano i rischi connessi.

Questa impostazione ha alla propria base l'idea di un uomo che può accedere a tutte le informazioni possibili (cioè una conoscenza perfetta di sé e dell'ambiente nel quale si trova) e che è a conoscenza della propria funzione di utilità delle scelte stesse.

I sostenitori di questa teoria, quindi, hanno cercato di elaborare dei modelli matematici che “normatizzassero” queste caratteristiche proprie dell'uomo. L'aspetto centrale della “razionalità assoluta” è quello normativo, ovvero la possibilità di fornire un modello quantitativo finalizzato alle decisioni da prendere.

Per tornare alla nostra linea di distinzione dei modelli, appare chiaro che questo tipo di approccio nasca da un'impostazione

metodologica individualistica dello studio della società e dei suoi fenomeni complessi.

I primi metodi di indagine e di analisi delle politiche che si rifacevano al modello della razionalità assoluta vennero impiegati nel Nord America e hanno avuto il proprio successo a partire dalla grande crisi depressiva che colpì l'America nel 1929.

Il successo dell'impostazione sinottica coincide con l'inizio del massimo riconoscimento accademico allo studio delle politiche pubbliche.

Questo tipo di studi ha avvio negli Stati Uniti a cavallo tra la fine del '800 e l'inizio del secolo scorso. Convenzionalmente si deve a Lasswell, politologo statunitense, lo start up della disciplina che si occupa di programmare le politiche pubbliche e quindi di favorire dei modelli in grado di assicurare un miglioramento nei meccanismi per le relative decisioni da assumere. Lasswell, divenne famoso sia per aver collaborato col governo americano durante la seconda guerra mondiale, sia per aver coniato una fortunatissima definizione di politica, che egli definiva come "l'attività di decidere chi ottiene cosa, quando, come"¹²³. Ciò che ha spinto gli studiosi ad interessarsi dell'analisi delle decisioni politiche è stata "l'esperienza della crisi del 1929 che ha sollecitato l'avvio di ricerche sull'intervento pubblico"¹²⁴.

L'approccio generato dallo studio di Lasswell, che si rifaceva a Dewey e a Merriam (di cui Lasswell era allievo, ed entrambi furono i primi a occuparsi delle politiche in quanto tali), diede vita al filone

¹²³ H. D. Lasswell, *Power and society: a framework for political inquiry*, New Haven, Yale University Press 1963, p.37

¹²⁴ G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p.42

di studi, che come detto sopra, prenderà poi il nome di Analisi razionale delle politiche. Come Lasswell stesso sostiene, lo scopo principale di questi studi è quello di avvicinare le scienze sociali all'esattezza che contraddistingue le scienze naturali.¹²⁵

L'aspetto per noi più interessante in questa sede risiede nella concezione di razionalità assoluta che sta alla base delle prime analisi delle politiche pubbliche.

La prima esperienza applicativa della razionalità assoluta avvenne negli USA quando fu approvato, da parte del Congresso, il famoso Flood Control Act¹²⁶.

Scopo principale di questo atto legislativo era quello di poter conoscere con esattezza quali sarebbero stati i corsi dei fiumi, quali sarebbero state le possibili esondazioni e i possibili danni, in modo da ridurre l'effetto e scegliere la migliore strategia (miglior rapporto costi-benefici e la miglior combinazione possibile tra mezzi e fini)¹²⁷.

Il Flood Control Act divenne famoso perché assicurò il pubblico riconoscimento e ne garantì la prima applicazione proprio all'analisi costi-benefici, che così raggiunse lo status di criterio per le decisioni in materia di politiche pubbliche.

In tutte le problematiche che riguardano le decisioni, in qualsiasi campo della nostra vita, inconsciamente o meno, ragioniamo tenendo conto di quali sono i fini da raggiungere e quali sono, di conseguenza, i mezzi necessari da utilizzare per raggiungere i

¹²⁵ H.D.Lasswell, *Power and society: a framework for political inquiry*, New Haven, Yale University Press 1963

¹²⁶ Il Flood Control Act riguardava principalmente i fiumi Mississippi e il Sacramento, situato in California.

¹²⁷ G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2001, p.64

primi. Non fa eccezione in questo processo, spesso inconscio come lo definisce Simon nel suo celebre testo su “Il comportamento amministrativo”¹²⁸, quello delle politiche pubbliche.

Quello che contraddistingue questo processo all’interno dell’approccio sinottico è il convincimento che questa analisi si possa compiere, come detto sopra, eliminando quelle che sono le zone d’ombra; secondo i razionalisti ciò è possibile farlo in quanto il decisore ha la possibilità di poter conoscere, e misurare, tutte le variabili in campo. Infatti la terminologia maggiormente utilizzata in questo approccio è quella in chiave economica, laddove si parla di input e si assegna a ciascuno di essi un output ben definito. Come sostiene la Regonini infatti, la massima aspirazione della razionalità economica risiede nella scelta “del criterio (che permetta di decidere) tra una molteplicità di alternative, ciascuna caratterizzata da specifici costi e benefici, con impatti differenti su ogni singolo (pezzo) di società”.¹²⁹

Il primo degli strumenti proposti dai razionalisti fu l’analisi costi-benefici¹³⁰, che diventa, sin da subito, l’emblema dell’applicazione, alle politiche, del modello economico della razionalità assoluta. Questo modello matematico-quantitativo di progettazione e analisi delle politiche veniva proposto e studiato nelle Università statunitensi, e molti dei master di public policy, rivolti per lo più ai funzionari dell’amministrazione statunitense, vennero modellati

¹²⁸ H. A. Simon, *Il Comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino 1958

¹²⁹ Ibidem, pp.76

¹³⁰ L’analisi costi benefici è ancora utilizzata soprattutto nella valutazione delle pubbliche amministrazioni. Un testo che ritengo interessante per approfondire l’analisi costi benefici in relazione alle scelte umane, è quello di:

I.Pierantoni, *L’analisi costi benefici degli interventi pubblici: la valutazione economica della vita umana*, Roma, Istituto di studi sulle Regioni-CNR 1985

sulla base dei master in *business administration* proposti dai dipartimenti delle *business school*.

Un altro metodo quantitativo utilizzato fu l'equazione del rapporto mezzi-fini. Venne studiato e messo a punto un sistema matematico che potesse funzionare sempre a qualsiasi livello amministrativo, in modo da evitare errori e garantire il massimo dell'efficienza.

Sebbene sia stato il primo criterio per l'analisi delle politiche, il modello della razionalità assoluta incontra successivamente sulla sua strada una serie di problemi, ovvero una serie di interrogativi di fronte ai quali non riesce a dar risposta della propria impostazione.

Non mi soffermo ora su tutte le critiche a questa impostazione, ma la critica più significativa rivolta ai fautori della razionalità assoluta riguarda appunto, non i metodi quantitativi che ne discendono, ma l'impostazione teorica. E' veramente assoluta la razionalità umana? E l'agire individuale segue logiche sempre razionali?

La nascita di queste domande portò con sé che molti studiosi della razionalità assoluta iniziarono a cercare di proporre un modello di analisi che "sfumasse" un po' le pretese iper-razionalistiche del modello sinottico.

1.6.2 Approccio della razionalità limitata (o approccio comportamentista)

Uno slancio importante, il più importante, almeno inizialmente, al superamento delle logiche sinottiche, lo diede H.A. Simon, che attraverso il proprio illuminante testo dal titolo "Administrative

Behavior” del 1947¹³¹, pose le basi per una revisione del modello razionalistico, impostando così un tipo di studi più consoni alla vita amministrativa reale e quindi alle relative necessità di programmazione.

Gli studi di Simon sul comportamento amministrativo all'interno delle organizzazioni, e quindi la conseguente Teoria dell'organizzazione¹³² da lui elaborata, nascono come risposta ad uno degli aspetti che maggiormente contraddistingue la teoria della razionalità assoluta: incentrare l'analisi in presenza di un modello di preferenze che sia ordinato, unico e completo. Nel caso delle politiche sociali, questo modello implica l'avere *ex ante* una mappa completa dei bisogni di ciascun agente o soggetto destinatario, e disporre della certezza che questi bisogni, non si modificano nel tempo e non confliggono tra loro (in altre parole le preferenze di ciascun attore/soggetto delle politiche sono evidenti al decisore).

Questo punto di partenza ha messo, non poco, in crisi il modello della *rational choice*, perché, uno degli aspetti su cui maggiormente insistono le teorie successive, che hanno cercato di superare questo modello “economico”, riguarda il fatto che non si ritiene possibile, come sostengono i “sinottici”, avere una completa e totale conoscenza del mondo esterno. Gli stati autoritari e pianificatori, come l'URSS, avevano appunto un modello di pianificazione come controllo del mondo esterno e utilizzavano modelli di programmazione degli interventi pubblici di welfare di tipo sinottico.

¹³¹ H. Simon , *The administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization*, New York, The MacMillan Company 1946

¹³² H. Simon e J. March, *Teoria dell'organizzazione*, Milano, Edizioni di Comunità 1971

Questo tipo di programmazione e quindi di analisi delle politiche, in particolare nel settore delle politiche sociali e dei sistemi di welfare, era concepito “come un disegno di vita buona, (con lo scopo) di garantire uno sviluppo adeguato ed equilibrato, attraverso una serie di norme rigidamente definite che imponevano ai diversi attori (delle politiche) le azioni da svolgere”.¹³³

Gli aspetti problematici della teoria sinottica riguardano in particolare: i costi relativi al raggiungimento di quel livello di completezza prospettato, la non chiarezza sul tempo che occorre per poter svolgere questo tipo di operazione, e la mancata valutazione della possibilità che non tutti gli attori hanno preferenze e valori che coincidono.

Nel corso dei suoi studi Simon si occupa principalmente del comportamento organizzativo, ovvero cerca di capire come realmente funzionino le organizzazioni (si veda per approfondimenti sul tema il testo “Teoria dell’organizzazione”). E attraverso l’analisi di questi processi il Nostro scopre che all’interno delle organizzazioni, l’uomo è mosso, nelle intenzioni, da un agire che, come Weber, potremmo definire razionale rispetto allo scopo, ma che all’atto pratico questo agire non è razionale *in toto*.

A fronte del fatto di trovarsi di fronte ad “un comportamento umano (che) è intenzionalmente, ma solo limitativamente, razionale rispetto ai suoi scopi”¹³⁴, Egli elabora un superamento della teoria della razionalità assoluta (che più volte Egli stesso ha definito come

¹³³ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p.75

¹³⁴ J. March, *Decisioni e Organizzazioni*, Bologna, Il Mulino 1993, p.255

“razionalità olimpica”, proprio per distinguerla da una reale razionalità), e propone quella che definirà come “Teoria della razionalità limitata” (Bounded Theory).¹³⁵

Per usare le parole di Simon (premio Nobel per l’economia nel 1978) la Bounded Theory “può essere definita come una forma di realizzazione approssimata per difetto della razionalità assoluta. Le teorie che includono limitazioni nella capacità di elaborare le informazioni possono essere denominate Teoria della Razionalità Limitata”¹³⁶.

Questa teoria, conosciuta anche come teoria amministrativa, non è altro che, per usare le parole dello Stesso “teoria del comportamento dell’uomo che, non avendo la possibilità di massimizzare la propria utilità (a causa della non assoluta capacità di razionalità), ricerca una soluzione che lo soddisfi”¹³⁷.

Questo tipo di concezione discende da due presupposti che sono i cardini della Bounded Theory:

1. Mentre l’*homo economicus* agisce cercando di massimizzare la propria utilità, l’uomo amministrativo (che Simon definisce più volte come il cugino di quello economico) agisce cercando di soddisfare al massimo la propria utilità (secondo Simon la massimizzazione del proprio utile è impossibile);¹³⁸
2. L’*homo economicus* affronta il mondo reale nella sua complessità (avendo tutte le informazioni necessarie e sapendo

¹³⁵ Per la prima volta l’espressione *bounded theory* compare nel testo di Simon citato in nota 62.

¹³⁶ Simon H., *The administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization*, New York, The MacMillan Company 1946, p.22

¹³⁷ Ibidem, p.17

¹³⁸ Ibidem pp. 23

distinguere e valutare separatamente ciascuna delle opzioni disponibili), mentre l'uomo amministrativo affronta il mondo, sapendo che quello che lui riesce a cogliere e conoscere è solo una piccola parte dell'ambiente esterno in cui è situato, poiché è impossibile affrontare nella sua interezza "l'infinita e sempre rinascente confusione che contraddistingue il mondo reale"¹³⁹.

Seguendo questa impostazione, si può notare quali sono i punti principali che differenziano la teoria simoniana dalle prime teorie di Lasswell.

Innanzitutto, nella fase programmatica che riguarda la lettura dei bisogni, Simon sostiene che sono presenti due aspetti che la teoria della razionalità assoluta ha dimenticato o ignorato:

- Siamo in presenza di un'incertezza verso il futuro, dovuto alla impossibilità di cogliere tutti gli aspetti dell'ambiente e di capirne quindi tutte le dinamiche;
- Raggiungere un livello elevato e pressochè completo, nei limiti del possibile, di informazioni, ha un costo che rappresenta una barriera al momento della decisione.

Per questi motivi l'uomo amministrativo agisce per soddisfazione e non per massimizzazione, perché quest'ultima, è impossibile.

Di conseguenza un agire amministrativo segue due logiche ben precise:

¹³⁹ Ibidem pp.26

- l'uomo amministrativo sceglie “senza dover prima esaminare tutti i possibili comportamenti alternativi”;¹⁴⁰
- e questo lo fa “senza doversi assicurare che questi costituiscano in effetti tutte le alternative”.¹⁴¹

Come sottolinea Viceconte¹⁴², infatti, il decisore non è “in grado di vedere simultaneamente tutte le alternative, tutte le conseguenze, tutti gli obiettivi, ma può soltanto esplorarli sequenzialmente”.

In questo senso, strumenti e principi della razionalità, come l'albero delle decisioni, o l'analisi costi-benefici, sono possibili solo a determinate condizioni, ovvero a condizioni limitate rispetto a quelle prefigurate da Lasswell.

L'esempio classico che viene utilizzato per “mostrare” la teoria della scelta razionale in senso limitato è quello del dilemma del prigioniero. In tal caso, le critiche di Simon e dei teorici della bounded theory si muovono per cercare di spiegare che ciascuno degli attori, non avendo una completa conoscenza delle informazioni (ad esempio, che strategia e per quale scelta opterà l'altro attore) agisce per soddisfare al massimo le proprie preferenze, tenuto conto dei vincoli dell'ambiente esterno, cioè, nel nostro esempio, tenuto conto dei vincoli dettati dall'incompletezza delle informazioni a propria disposizione e dalla complessità del sistema.

¹⁴⁰ A. Cocozza, *La razionalità nel pensiero sociologico, tra olismo e individualismo*, Milano, FrancoAngeli 2005, p.124

¹⁴¹ H. Simon, *Causalità, razionalità, decisione*, Bologna, Il Mulino 1985, p.120

¹⁴² E. Viceconte, in *La formazione manageriale in una learning region*, STOA (a cura di), Milano, FrancoAngeli 2007

Quello che Simon cerca di dimostrare è che una teoria della razionalità assoluta è tale solo intenzionalmente, ma nella vita reale delle scelte questa assoluta razionalità e conoscenza totale del mondo esterno non è possibile.

L'approccio simoniano alla programmazione delle politiche (e delle decisioni) muove anch'esso da un'impostazione del tipo "dell'individualismo metodologico", perché anche qui l'oggetto di studio sono le preferenze dei singoli soggetti. Quello che altri autori definiscono come individualismo debole, lo si deve al fatto che Simon, a differenza dei primi razionalisti non trascura del tutto il condizionamento esterno e i vincoli legati alla conoscenza completa dell'ambiente.

1.6.3 Il paradigma dell'incrementalismo

I paradigmi precedentemente illustrati fondano, seppur in maniera differente, la propria stabilità ed efficacia su una concezione forte della razionalità e su un impianto decisionale che vede un unico attore. Come abbiamo visto Simon riduce la portata della razionalità "olimpica", ma non abbandona il campo della razionalità. Cerca piuttosto di ovviare ai limiti dell'uomo amministrativo attraverso processi di miglioramento delle sue capacità.

Questa idea di fondo però è stata rigettata e superata da alcuni autori che si sono occupati del sistema sociale e di quello politico.

In particolare, quando parliamo di paradigma incrementale dobbiamo far riferimento a Niklas Luhmann e Charles Lindblom.

Entrambi, seppur partendo da oggetti di studio differenti, elaborano un modello di programmazione delle policy e dei sistemi, che superando gli schemi della razionalità, di conseguenza si adatta, in maniera più consona, al problema della programmazione all'interno delle democrazie occidentali (che Lindblom definirà nel 1979 come poliarchie per distinguerle dalle autarchie dei regimi comunisti).

La teoria dei sistemi proposta da Luhmann si fonda sull'analisi funzionalista del rapporto tra sistema e ambiente, “(ovvero) sull'analisi di quella differenza di complessità tra questi due elementi”¹⁴³. Luhmann, però, riprendendo un concetto elaborato da Varela e Maturana¹⁴⁴, ovvero l'autopoiesi dei sistemi, introduce una nuova forma di sistema: un sistema capace di autoriprodursi.

Secondo il sociologo di Bielefeld ciascun sistema, politico, economico, o ciascun sottosistema, una volta creati, cercano continuamente di autoriprodursi e di adattarsi all'ambiente esterno.

Per il Nostro il rapporto tra sistema e ambiente si presenta come “un processo dialettico di tipo adattivo”¹⁴⁵ attraverso il quale ciascun sistema cerca di ridurre la propria complessità interna e migliorare la capacità di adattamento a quella proveniente dall'ambiente con il quale si trova in relazione. Per Luhmann infatti la crescente differenziazione sociale, o in altro modo la civilizzazione, non sono altro che il risultato della differenziazione

¹⁴³ A. Ardigò ,Introduzione, in N. Luhmann, *Teoria politica dello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1981, p.8

¹⁴⁴ Per maggiori approfondimenti si vedano i seguenti testi:

H. R. Maturana e F. J. Varela, *Autopoiesi e cognizione: la realizzazione del vivente*, Rimini, Marsilio 1985

H. R. Maturana e F. J. Varela , *L'albero della conoscenza*, Milano, Garzanti 1992

¹⁴⁵ N. Luhmann , *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1981, p.53

delle prestazioni comunicative umane. Secondo il Nostro, gli uomini non sono attribuibili a nessun sistema e neanche alla società stessa, in quanto la società non è fatta di uomini ma di comunicazioni.¹⁴⁶

In questo senso, il passaggio più importante della teoria luhmaniana riguarda capire come sopravvive un sistema in un ambiente difficile, dove la maggiore difficoltà è dovuta alla netta sproporzione tra le illimitate possibilità di esperienza e di azione presenti nell'ambiente" (la società), e la ridotta capacità effettiva di gestire informazioni ed agire da parte del sistema. Il sistema cerca quindi di ridurre la complessità esterna in una prospettiva in cui l'evoluzione dei sistemi rispetto all'ambiente resta aperta a possibilità infinite.

In un quadro di crescente complessità dell'ambiente, e quindi di crescente differenziazione da parte di ogni singolo sistema "che non sa né può rispondere ad esperienze ed azioni adeguate"¹⁴⁷, qualsiasi sistema, come anche il sistema politico (che è il fulcro decisore degli approcci della razionalità) ha due possibilità per poter restare in vita: o adattarsi alla crescente complessità dell'ambiente esterno aumentando la propria capacità di apprendimento oppure cercare di ridurre la complessità del mondo esterno.

"La disfunzione consiste nell'incapacità del sistema politico di conoscere adeguatamente e tempestivamente stimoli, pressioni e impatti dell'ambiente sempre mutevole e quindi di controllarli

¹⁴⁶N. Luhmann, *Teoria dei sistemi sociali*, Bologna, Il Mulino 1990

¹⁴⁷N. Luhmann, *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1975, p. 55

impedendo una rottura dei confini che leda l'identità del sistema medesimo".¹⁴⁸

Così, questo processo di aggiustamento del sistema rispetto all'ambiente investe qualsiasi tipo di organizzazione, e quindi anche il sistema politico.

In questo senso, il sistema politico, è stato portato a svolgere funzioni per le quali risulta incompetente: ovvero si trova ad affrontare situazioni per le quali non ha gli strumenti adeguati ad intervenire. Spesso, questa mancanza di capacità, correlata all'incapacità di leggere la propria inadeguatezza, ha generato fenomeni indesiderati rispetto agli scopi prefissati (ad esempio risorse insufficienti o addirittura esagerate rispetto ai bisogni presenti, oppure risposte inadeguate rispetto ai bisogni per le quali erano state pensate)

Così, nello specifico delle politiche sociali, il sistema politico non è più centrale per la risposta ai bisogni sempre più crescenti e maggiormente differenziati espressi dall'ambiente esterno. In altre parole il sistema politico non è centrale perché: "può risolvere con decisioni vincolanti che dispongono del diritto e del denaro (che sono le prestazioni tipiche di un sistema di welfare state, le norme e i sussidi, (quello che Donati ha chiamato sistema lib-lab)¹⁴⁹, solo alcuni dei problemi che riguardano gli altri sottosistemi."¹⁵⁰

Per superare questo circolo vizioso è necessario, secondo Luhmann, superare la visione gerarchica e centralistica dello Stato, poiché il

¹⁴⁸ A. Ardigò, Introduzione, in N. Luhmann, *Teoria politica dello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1975, p.14

¹⁴⁹ P. Donati, *Fondamenti di politica sociale*, vol.1, Roma, NIS- Nuova Italia Scientifica 1993, p. 88

¹⁵⁰ D. Sutter, Presentazione in, N. Luhmann, *Teoria politica dello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1987, p.35

rischio più evidente è che il sistema politico ricerchi soluzioni per problemi che non sono tali all'interno della società.

Rifacendomi ad una elaborazione della Sutter¹⁵¹, si nota che il sistema politico si trova inadatto ad erogare prestazioni nei confronti degli altri sottosistemi poiché:

- ciascun sottosistema si esprime con un proprio codice simbolico, codici che sono tra loro indeterminabili;
- i tradizionali media di trasmissione delle decisioni, ovvero il denaro e il diritto, sono insufficienti, in quanto non sono più i media di trasmissione adeguati a rispondere all'alta differenziazione sociale.

Secondo Luhmann, di fronte a questo scenario, è necessario attuare una politica restrittiva, cioè una politica che non assista, che non intervenga in ogni settore della società, ma viceversa, riduca le proprie pretese, attraverso una riflessione sui propri limiti e capacità. Con questo, Luhmann non indica l'abbandono di un processo di programmazione o pianificazione, ma sottolinea la necessità di una politica che limiti la programmazione ad obiettivi limitati e vincolanti.

La teoria luhmaniana pone l'accento sull'inadeguatezza del sistema politico a calcolare e valutare tutte le interdipendenze possibili (ecco il punto chiave di differenza con i paradigmi razionali). La programmazione diventa così un processo di decisioni e

¹⁵¹ Ibidem, pp.21-39

aggiustamenti a piccolo raggio, attraverso una programmazione degli obiettivi in un ridotto arco temporale.

In altre parole, la strategia decisionale di questo tipo di programmazione “si limita a stabilire le premesse decisionali di future decisioni”.¹⁵² Questo processo continuo, formato da ripetute decisioni di breve durata e successivi aggiustamenti, è stato definito come modello incrementale della programmazione.

Su questa scia, come unica soluzione al problema della programmazione in ambito delle politiche pubbliche e, quindi, delle politiche sociali, si muove anche il pensiero di Lindblom, politologo dell'Università di Yale che rigetta le teorie della razionalità, sia in senso assoluto che nella versione simoniana, ed elabora anch'egli un processo di programmazione differente rispetto a quello emerso dalla teoria economica classica.

Lindblom, studiando le democrazie occidentali, notò che ormai vi erano crescenti interdipendenze tra i vari settori della società e che le varie politiche specifiche destinate ad ogni settore (che avevano principi di elaborazione di carattere sinottico), non erano in grado di far fronte a queste continue interdipendenze, generando fenomeni contrari a quelli attesi.

Queste continue interdipendenze erano, dettate dalla continua differenziazione sociale che si andava affermando e, in risposta a questa elevata differenziazione, non era più pensabile offrire delle risposte attraverso un unico decisore (fattore principale nei paradigmi di matrice razionale) ma era necessario superare questo

¹⁵² I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p.76

vecchio schema attraverso il riconoscimento di multi-decisori all'interno del panorama.

Come scrivono March e Olsen il paradigma incrementale riconosce che le decisioni vengono prese in un contesto di interdipendenza tra attori multipli con preferenze ed identità distinte.¹⁵³

Mentre nei paradigmi della *rational choice* si fa riferimento ad un sistema dominato da un singolo attore, capace di ordinare le preferenze dei soggetti per i quali dispone le prestazioni e i servizi, nel paradigma incrementale ci troviamo di fronte ad una programmazione che invece ha come obiettivo quello di contenere il conflitto, di regolarlo, poiché siamo in presenza di “partecipanti autonomi con interessi, percezioni dei problemi, opzioni di azione, criteri di valutazione e aspettative verso il futuro tra loro differenti”.¹⁵⁴

In questo tipo di approccio nell'arena decisionale non entrano solo le preferenze e le informazioni come avviene per i paradigmi di matrice weberiana (nella versione simoniana siamo in presenza di limiti cognitivi della ragione umana verso la percezione e conoscenza di questi due fattori), qui ci troviamo a ragionare anche in presenza di limiti strategici del sistema politico.

L'incapacità del sistema politico descritta da Luhmann spiega in maniera chiara come il paradigma incrementale non poggia tutta la sua statura sulla incompletezza delle informazioni, ma dimostri che anche se ci trovassimo ipoteticamente nella possibilità di accedere alla completezza delle informazioni, sarebbe impossibile al sistema

¹⁵³ J. G. March e J. P. Olsen, *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino 1989

¹⁵⁴ W. F. Scharpf, *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Westview 1997, p. 280

politico poter rispondere alle preferenze espresse dagli altri sottosistemi.

Scopo chiave dell'approccio incrementale è quello di poter garantire un avanzamento del proprio status a breve termine, in modo da ripensare e ri-contrattualizzare i passi successivi. Come sostiene anche Gherardi, nel modello incrementale “la decisione politica corrente ha quindi per oggetto piccole decisioni che producono cambiamenti incrementali, che vengono prese in condizioni di scarsa informazione e comprensione, e che rifuggono da stati non desiderati più che muovere da obiettivi stabiliti”¹⁵⁵.

Questo processo, Lindblom scelse di definirlo come “*mudding through*”, cioè modello dell'arrangiarsi.

Il processo che ne deriva da un simile approccio, che fonda la propria base teorica sulle affermazioni luhmaniane, diventa, per bocca dello stesso Lindblom “un processo che procede attraverso una serie di approssimazioni”. In questo contesto ciascuna policy “viene messa alla prova, corretta, messa alla prova in forma corretta, corretta di nuovo e così via”¹⁵⁶.

In questo paradigma , la ragionevolezza del procedere, o meglio la sua razionalità “non è garantita a priori dal calcolo, ma scaturisce piuttosto a posteriori dall'interazione sociale”¹⁵⁷.

Nella teoria luhmaniana questo processo incrementale è possibile con il superamento dell'ordine gerarchico, che è l'ordine tipico dei modelli di welfare state (o come li definisce Luhmann dei modelli di Stato del benessere). In questo modello “il controllo delle

¹⁵⁵ S. Gherardi, *Sociologia delle decisioni organizzative*, Bologna, Il Mulino 1985, p.126

¹⁵⁶ C. E. Lindblom, *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press 1965 p. 65

¹⁵⁷ L. Bobbio, 1996, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, FrancoAngeli 1996, p.34

interdipendenze ... non è più garantito dal sistema politico; solo una struttura non gerarchica può affrontare con successo un'ambiente turbolento ed imprevedibile, avere le flessibilità necessaria per raggiungere obiettivi mutevoli"¹⁵⁸ e per adattarsi, di conseguenza, ai continui cambiamenti.

Come afferma Lindblom, nel suo "The Intelligence of Democracy", "l'intelligenza della democrazia consiste proprio nel fatto che non esiste una (unica) mente centrale in grado di vedere tutto".¹⁵⁹

1.6.4 L'approccio partecipativo

"Il capitalismo ha introdotto una innaturale divisione nella vita umana. Con il suo sistema di regole la produzione è stata separata dal consumo, il lavoro è stato separato dal piacere. Produzione e lavoro sono stati organizzati in funzione degli interessi del capitale".¹⁶⁰

Con questa citazione di John Friedmann iniziamo il percorso alla scoperta del paradigma partecipativo. Come si nota dalla citazione sopra descritta, la posizione degli autori di questo filone, è una posizione assolutamente radicale, nei confronti dell'organizzazione tipica del mondo occidentale.

Sia Friedmann che Ignacy Sachs, che possono essere ritenuti i maggiori rappresentanti di questa scuola di programmazione (o

¹⁵⁸ E. Stagni, *Un'idea di comunità: come cambia, perché funziona*, Milano, FrancoAngeli 1998, p. 112

¹⁵⁹ Tradotto da L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, FrancoAngeli 1996, p. 34

¹⁶⁰ J. Friedmann, *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Bari, Edizioni Dedalo 1993, p.76

meglio pianificazione, per riferimento alla terminologia da loro maggiormente utilizzata) inseriscono il loro pensiero all'interno di una visione marxista della società.

Anche qui possiamo notare che il punto di partenza riguarda l'incapacità del sistema economico (il mercato) di generare un livello adeguato di benessere diffuso. I limiti intrinseci del mercato generano esternalità che creano differenze enormi di reddito e di possibilità per le persone.

Secondo gli autori, a differenza di quanto si pensava, non è vero affermare che uno stretto economicismo nelle scelte di programmazione abbia generato un diffuso e completo sviluppo in tutti i campi dell'attività umana.¹⁶¹ Al contrario, va affermato, sempre per i Nostri, che la diseguaglianza è stata maggiormente amplificata dall'incapacità dei metodi di programmazione finora utilizzati.

L'approccio partecipativo contiene al proprio interno una moltitudine di esperienze tra loro diversificate ma che si riconducono in toto al pensiero habermasiano. Il sociologo tedesco, attraverso i propri studi, arriva ad elaborare la teoria dell'agire comunicativo secondo la quale questo tipo di agire (rispetto agli altri di cui Habermas ne fa una critica) è l'unico agire che rende possibile il superamento delle logiche capitalistiche¹⁶². Habermas, infatti, si augura un superamento del mondo capitalistico, attraverso un agire comunicativo, contrapposto a quello strumentale tipico dell'economia capitalista, da parte di tutti gli attori. Scopo finale del pensiero habermasiano è quello di giungere ad una

¹⁶¹ I. Sachs, *I nuovi campi della pianificazione*, pp.43, Roma: Edizioni Lavoro 1984, p. 43

¹⁶² J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino 1986

democrazia radicale in cui l'opinione pubblica è la vera depositaria del potere.

Il modello di programmazione che discende da queste basi teoriche “è un modello teso a promuovere la partecipazione, intesa come prender parte, generalizzato e con eguali possibilità, ai processi discorsivi di formazione della volontà”.¹⁶³

In contrapposizione alle teorie luhmaniane della differenziazione dei sistemi, questo paradigma affonda le proprie radici culturali nei concetti di identità e autonomia. Come sostiene Fraboni “in antitesi ad una pianificazione eteronoma, la prassi dell'ecosviluppo (successivamente spiegherò perché si fa riferimento all'espressione ecosviluppo) deve consistere nel suo insieme in un'educazione all'autonomia”.¹⁶⁴

Educazione all'autonomia sta a significare che la lettura dei bisogni non può avvenire dall'esterno, ma deve avvenire all'interno della società civile che si auto-organizza per darsi una propria dimensione di vita.

Il punto di partenza di questo processo partecipativo richiede, infatti, che si verifichi una auto-organizzazione della popolazione allo scopo di riprendere in mano il proprio sviluppo.¹⁶⁵

Lo scopo di questo tipo di programmazione è quello di dare spazio alle comunità locali auto-organizzate, in cui la partecipazione al

¹⁶³ R. Siza, *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Milano: FrancoAngeli 2003, p. 85

¹⁶⁴ M. Fraboni, Introduzione, in I. Sachs, *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro 1984, p. 9

¹⁶⁵ I. Sachs, *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro 1984

processo di programmazione diventa “impegnata, contestuale, contrattuale e partecipativa”.¹⁶⁶

Queste caratteristiche nascono dagli spunti enunciati da Friedmann il quale ritiene che accanto ad un’ autonomia sempre crescente di tipo auto-organizzativo si deve affiancare un ruolo del programmatore che non è altro che il ruolo di advocacy planner.

In concreto il decisore centrale deve preoccuparsi di guidare lo sviluppo facendosi carico di scegliere e calibrare i metodi migliori per allargare gli spazi di decisione autonoma.

In questo senso il processo di pianificazione dovrebbe avere, secondo Friedmann le seguenti caratteristiche:

- garantire che il livello locale (le comunità, o i distretti agropolitani come li definisce Friedmann nel suo “The active community: towards a political territorial for rural development in Asia)¹⁶⁷ abbiano accesso a tutte le risorse finanziarie e non di cui ancora non dispongono;
- procedere ad un trasferimento delle risorse verso le regioni più povere;
- rendere adattabili i progetti locali sia tra loro sia rispetto ai progetti di carattere nazionale;
- garantire il funzionamento di certi servizi che per loro natura richiedono una gestione centralizzata.

¹⁶⁶ Ibidem, pp.64

¹⁶⁷ J. Friedmann, *The active community: toward a political-territorial framework for rural development in Asia*, Minneapolis, University of Minnesota 1981

Qui, non si smobilita il ruolo del pianificatore, ma si fa sì che “il piano sposti la propria attenzione dai grandi aggregati, dalle dinamiche macroeconomiche, alle dinamiche microeconomiche, ai problemi della gente, alle reti di relazioni tra piccoli gruppi”¹⁶⁸, affinché i pianificatori non siano dei “consulenti prezzolati, ma impegnati partigiani”¹⁶⁹.

Come la descrive Sachs, infatti, la “pianificazione deve farsi visionaria e pluridimensionale, senza per questo cadere nel volontarismo..e deve accentuare il proprio ruolo eminentemente politico del processo di apprendimento sociale, tramite il quale gli uomini imparano a identificare i loro margini di libertà”¹⁷⁰.

Anche qui, nel paradigma partecipativo, a differenza di quello incrementale, ritorna una forte presenza normativa, e un concetto di razionalità, seppur differente e più vicino alla visione di Simon che a quella sinottica.

Nell’analisi di Sachs e Friedmann si parla spesso di ecosviluppo, come fine intrinseco della programmazione, proprio perché l’analisi di partenza riguarda le condizioni di sfruttamento del Terzo Mondo, e quindi, secondo gli autori, una necessaria parsimonia nell’utilizzo delle risorse della terra deve rappresentare l’orizzonte guida del processo di pianificazione.

¹⁶⁸ R. Siza, *Progettare nel sociale: regole e metodi per una programmazione sostenibile*, Milano, FrancoAngeli 2003, p. 86

¹⁶⁹ J. Friedmann, *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all’azione*, Bari, Edizioni Dedalo 1993, p. 165

¹⁷⁰ I. Sachs, *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro 1984, p. 96

La visione di Friedmann poggia sull'assoluta necessità di garantire “una liberazione della comunità politica dallo Stato e dal capitale”.¹⁷¹

1.6.5 L'approccio policentrico

Per un verso simile, e poi sostanzialmente diverso rispetto a quello sinottico, è il paradigma policentrico. La prima caratteristica che lo rende simile all'approccio della razionalità assoluta riguarda i soggetti che questo paradigma prende in considerazione per l'elaborazione della programmazione pubblica, ovvero lo stato e il mercato.¹⁷²

A differenza del paradigma sinottico, dove a fronte dei fallimenti del mercato e delle inevitabili distorsioni, si predilige un intervento dello Stato molto invasivo al fine di ridurre proprio gli squilibri originati dal mercato, in questo approccio si rovescia la prospettiva. Qui la programmazione “fa perno sul mercato e sulla sua efficienza nella allocazione delle sue risorse”.¹⁷³ Nell'approccio sinottico il mercato viene utilizzato come strumento da parte dello Stato, al fine di raggiungere i propri obiettivi; in quello policentrico siamo di fronte, ad uno Stato che interviene nei processi di mercato solo al fine di orientarli e di ridurre le inefficienze, lasciando però al mercato tutto lo spazio di manovra in ogni settore della società.

¹⁷¹ J. Friedmann, *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Bari, Edizioni Dedalo 1993, p. 439

¹⁷² I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002

¹⁷³ R. Siza, Introduzione, in B. Bertelli (a cura di), *La pianificazione sociale. Teoria, metodi e campi di applicazione*, Milano, FrancoAngeli 1998, p. 106

Si fa ben presto a notare come le teorie economiche della mano invisibile di Adam Smith e del “laissez-faire” della economia di stampo liberista, relative all’aggiustamento naturale del mercato senza bisogno di interventi, siano i riferimenti culturali e teorici che orientano i programmatori di questo paradigma.

In questo paradigma la programmazione urbanistica consiste “nell’analizzare i diversi interventi che si possono fare nei complessi processi di mercato”: così che il ruolo del programmatore diventa quello di elaborare le finalità all’interno del quadro nazionale, lasciando agli attori locali, attraverso la loro interazione, quella di definire gli obiettivi. In questa dinamica, per usare le parole di Colozzi, “gli organi centrali definiscono solo le priorità e gli obiettivi dei vari comparti in cui si articola la politica sociale, mentre la formulazione dei progetti, l’individuazione degli strumenti e la definizione dei costi viene lasciata ai livelli relativamente più bassi”¹⁷⁴.

L’aspetto decisionale rappresenta il punto di maggior svolta rispetto all’approccio policentrico. Anche Lindblom, infatti, nel suo “Politica e mercato”¹⁷⁵, nella parte dedicata all’analisi del confronto tra approcci sinottici (dell’Unione Sovietica) e approcci di mercato (prende in considerazione la situazione nei paesi occidentali) nota come in queste ultime il livello decisionale oltre ad essersi ridotto ad un livello più locale, si è conseguentemente diffuso.

Il livello decisionale è diffuso e multicentrico e la programmazione avviene per progetti. Nell’approccio policentrico infatti i centri decisionali si sono inevitabilmente moltiplicati, essendosi

¹⁷⁴ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p. 78

¹⁷⁵ C. Lindblom, *Politica e mercato: i sistemi politici ed economici mondiali*, Milano, ETAS 1979

moltiplicati i piani di intervento. Il modello policentrico presuppone però che la fase di programmazione preveda degli strumenti di valutazione e controllo al fine di garantire la necessaria congruenza delle iniziative locali con la cornice generale data dal decisore statale. Infatti, come sostiene Siza, “i progetti vengono valutati secondo il modello degli effetti e quello dell’analisi costi benefici.... Si tratta infatti di valutare l’impatto del progetto in rapporto ad un’articolazione ampia di parametri nazionali”.¹⁷⁶

1.6.6 L’approccio relazionale

L’ultimo approccio che affronto in questa sezione è quello che definiamo come paradigma relazionale.

Sul filone del realismo critico della Archer, l’approccio relazionale guarda al sociale come ad una proprietà relazionale tra l’oggetto osservato e il soggetto osservante.

Donati sostiene appunto che la relazione che c’è tra il soggetto osservante e quello osservato ha una sua realtà (che Donati definisce sui generis), cioè la relazione sociale gode di proprietà proprie che non sono a disposizione né del soggetto osservante né dell’oggetto osservato.

La teoria relazionale della società, proprio come scopo voluto dall’autore, cerca di connettere la pratica della conoscenza sociologica con quella della sua operatività teorico-pratica. Nella visione relazionale infatti, così come scrive Donati, la conoscenza sociologica e l’intervento sociale non sono due operazioni che si

¹⁷⁶ R. Siza, Introduzione in B. Bertelli (a cura di), *La pianificazione sociale: teoria, metodi e campi di applicazione*, Milano, FrancoAngeli 1998, p. 108

susseguono nel tempo, o in cui una prevale sull'altra, ma riguardano il fine che è quello di “conoscere e operare insieme interattivamente”.¹⁷⁷ La programmazione relazionale segue quindi logiche di cooperazione tra soggetto che opera e soggetto destinatario dell'intervento.

La prima analisi critica Donati la rivolge al modello sinottico, ovvero al modello secondo il quale è possibile leggere in maniera limpida tutta la realtà, capire i bisogni presenti e quindi rispondere operativamente attraverso le politiche di un unico decisore centrale. Per Donati, in questo modello, che configura una concezione normativa dell'ordine sociale, il sistema politico amministrativo interviene attraverso dei meccanismi che cercano di indirizzare le funzioni dei soggetti destinatari, attraverso un procedimento di tipo positivista, che Donati riassume nell'espressione “se ricorre una certa circostanza X allora si applica l'intervento Y”.¹⁷⁸

In tal caso quindi, il problema principale riguarda il momento della decisione delle politiche e non quello dell'applicazione delle decisioni, in quanto l'implementazione viene vista, dai sinottici, come un mero problema esecutivo.

Donati critica anche i modelli dell'incrementalismo sconnesso che si rifanno alle teorie luhmaniane, riconoscendo però allo schema del sociologo di Bielefeld l'aver colto il fenomeno della differenziazione sociale e l'autonomizzarsi delle relazioni. Nel paradigma di intervento sociale incrementale si agisce sapendo che i sistemi non sono trasparenti ed è quindi impossibile conoscere in

¹⁷⁷ P. Donati, in Bertelli B. (a cura di), *La pianificazione sociale: teoria, metodi e campi di applicazione*, pp.36, Milano, FrancoAngeli 1998, p. 36

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp.48

positivo un soggetto da indagare, aumentando così gli interventi e sostituendo lo schema del decisore unico con uno schema multi-decisionale e più finalizzato. Questo, secondo Donati, ha aumentato gli interventi di welfare, cioè ha “generalizzato gli scopi del benessere, facendo perdere il contenuto di valore degli interventi stessi”¹⁷⁹. L’altra importante critica della sociologia relazionale al modello luhamiano si concentra sul fatto che un simile modello non solo ha accresciuto i programmi di welfare e ha diversificato gli interventi per i medesimi destinatari, ma soprattutto, con questi modelli di programmazione, è accresciuta l’autoreferenzialità delle burocrazie pubbliche: “i problemi interni alle organizzazioni pubbliche hanno in tale schema la priorità sulle prestazioni”¹⁸⁰. Per il sociologo bolognese, il problema delle politiche sociali di questo modello sta nel fatto, che operano “alla cieca” (cioè operano) con l’idea che è impossibile conoscere il soggetto osservato (in quanto i sistemi non sono trasparenti), e proseguono senza aver un riferimento di ciò che vorrebbe e come dovrebbe essere il soggetto destinatario delle misure di politica sociale.

Anche il modello policentrico, cioè tutte quelle misure che rientrano in un percorso di privatizzazione delle politiche e arretramento del decisore pubblico, è oggetto delle critiche della teoria relazionale della società.

Secondo Donati infatti, il paradigma policentrico (che egli definisce anche come “paradigma del convenzionalismo”), elabora un tipo di programmazione delle politiche sociali in cui “la pianificazione è negata come azione normativa ed è concepita come emergenza di

¹⁷⁹ Ibidem, pp.52

¹⁸⁰ Ibidem, pp.50

un'arena, di un mercato, che può assumere la forma di qualche mano invisibile".¹⁸¹

La teoria relazionale della società, a sua volta, presuppone che per implementare le politiche sociali è necessario ammettere che la dipendenza della conoscenza sociologica dell'osservatore è essa stessa una relazione e non un puro processo comunicativo di soggetti non trasparenti. Cioè la conoscenza non è observer-dependent ma è essa stessa una relazione sociale.

Tradotto nella pratica delle politiche sociali, ciò significa che "l'implementazione non può più dipendere da uno o più attori privilegiati ed essere perseguita dal centro alla periferia ma deve diventare collaborativa e altamente combinatoria tra i diversi attori e settori, ed ispirarsi ad interventi di rete"¹⁸². In altre parole per implementare un programma di politica sociale, sia nella sua fase di ideazione che in quella dell'attuazione, è necessario che si stabilisca una relazione tra i soggetti coinvolti in quel programma. Una simile impostazione fa discendere un modo di pensare le politiche e di implementarle differente sia dal metodo sinottico, quello degli schemi di pianificazione totale, sia differente dal metodo incrementale, laddove la programmazione è limitata anche per via del fatto che i sistemi non sono trasparenti e sono auto-poietici.

Qui la programmazione segue uno schema che Donati definisce come ODG, ovvero Osservazione, Diagnosi e Guida relazionale.

¹⁸¹ Ibidem, pp.56-57

¹⁸² P. Donati P. e E. Scabini ,*Conoscere per intervenire: la ricerca finalizzata sulla famiglia*, Milano, Vita & pensiero 1990, p. 27

Così le politiche sociali vengono programmate attraverso questo schema analitico, dove i sistemi ODG sono lo strumento della pragmatica relazionale per programmare le politiche sociali: “la peculiarità dei sistemi ODG è quella di svolgere l’osservazione in modo da evidenziare che il problema sociale è generato da un contesto relazionale determinato”¹⁸³

Un intervento relazionale di politica sociale, per Donati, deve produrre un:

- Osservazione: il primo passo di un intervento di politica sociale è l’osservazione, ovvero una conoscenza dello stato delle cose. La conoscenza dei bisogni sociali non è improbabile (come sosterebbe Luhmann) ma non può prescindere dall’interazione tra il sistema che interviene e il soggetto sul quale si deve intervenire. Per Donati “la peculiarità dei sistemi ODG è quella di svolgere l’osservazione in modo da evidenziare che il problema sociale è generato da un contesto relazionale determinato”¹⁸⁴;
- Diagnosi: il secondo passaggio, per la teoria relazionale, è quello di effettuare una descrizione della situazione, per capire e distinguere ciò che va bene e ciò che va modificato (distinguere ciò che è patologia da ciò che è normalità). Il sistema interattivo (la relazione continua tra soggetto che deve intervenire e soggetto che diventa l’oggetto degli interventi), ovvero diventa la fase finale della osservazione. In poche parole, per usare un’espressione di

¹⁸³ P. Donati P., in B. Bertelli (a cura di) *La pianificazione sociale: teoria metodi e campi di applicazione*, Milano, FrancoAngeli 1998, p. 78

¹⁸⁴ P. Donati, Perché il paradigma relazionale nelle scienze sociali? Da dove viene e dove porta?, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino 2006

Colozzi, la diagnosi diventa “il risultato finale dell’azione, traducendo quanto si è osservato in una descrizione valutativa”¹⁸⁵

- Guida relazionale: condividendo l’analisi di Wilke sugli ostacoli che derivano da un intervento, Donati presuppone un intervento sul sistema destinatario che ne attivi anche il suo di intervento, sempre in un’ottica di continua interattività.

Per Donati solo gli interventi che abbiano una pratica adeguata del soggetto e una pratica adeguata della cultura possono aver effetti positivi ed essere veramente relazionale.

Il relazionarsi degli attori coinvolti all’interno della società, in una logica di rete, rende interessante e produttivo (remunerativo non appena in senso finanziario) l’agire non auto-interessato degli attori. L’agire non resta più auto-interessato ma diventa cooperativo nella condivisione dei valori.

¹⁸⁵ I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002, p. 82

CAP.2 IL DISEGNO DELLA RICERCA

2.1 L'impostazione della ricerca

Come anticipato nell'introduzione, questa tesi di ricerca ha per oggetto lo studio delle politiche pubbliche e in particolare quel determinato settore delle stesse che sono le politiche sociali.

Nel caso specifico ho scelto come campo di indagine le politiche sociali di due Comuni italiani, il Comune di Modena e quello di Verona.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, la situazione giuridica dell'istituto delle politiche sociali prevede che siano le Regioni i soggetti titolari di definire i principi, le linee di intervento e di regolamentazione entro le quali i Comuni, in maniera singola o in forma associata¹⁸⁶, dispongono le modalità di programmazione e intervento sul territorio di competenza. Le Regioni, infatti, sono chiamate alla regolamentazione degli interventi in ambito sociale attraverso i Piani Socio Sanitari, ovvero strumenti legislativi che servono a delineare la cornice giuridica entro la quale poi si inseriranno le disposizioni legislative locali.

I piani sociali delle Regioni hanno assunto la forma (anche la denominazione) di piani Socio-Sanitari con l'approvazione della

¹⁸⁶ Il fatto che un Comune disponga in maniera singola o cooperativa con altri Comuni le proprie linee di intervento nel campo delle politiche sociali dipende esclusivamente dal numero di abitanti di quel Comune. A Roma ad esempio abbiamo più documenti di linee di intervento perché la popolazione è molto numerosa, perché il territorio è variegato e quindi i bisogni e le risposte possono differire molto all'interno del centro urbano della capitale. Nei Comuni piccoli invece spesso il Piano di Zona viene elaborato attraverso la cooperazione tra Comuni di piccole dimensioni e ha validità sul territorio di quei Comuni.

legge 328/2000, la legge che regolamenta e norma le attività in ambito sociale. Con la 328 si è introdotta la disciplina che tenta di favorire una maggiore integrazione degli interventi in ambito sociale e sanitario, con lo scopo di rispettare l'unitarietà della persona e quindi l'integrazione delle risposte necessarie ai bisogni.

Come accennato nel terzo paragrafo del primo capitolo di questa tesi, la legge 328, "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", è la legge che, sotto la guida dell'allora ministro delle Politiche sociali, l'onorevole Livia turco, ha modificato l'istituto della programmazione e degli interventi delle politiche sociali.

Con la legge 328 viene introdotto nell'ordinamento nazionale in tema di politiche sociali, lo strumento del Piano di zona, ovvero, lo strumento di programmazione di cui sono titolari i Comuni e che ha lo scopo sia di programmare gli ambiti di intervento che di regolare i servizi relativi agli interventi stessi.

Inoltre la 328, nota appunto come legge Turco, si spinge anche molto più in avanti (non va dimenticato che la 328 va a riformare un istituto la cui ultima legge quadro di riorganizzazione era stata approvata sul finire del XIX secolo). In particolare, la legge Turco disciplina, tra l'altro, quali sono gli attori che partecipano alla programmazione e gestione dei servizi, differenziando tra attori titolari della programmazione (i Comuni) e attori che sono titolari della facoltà di poter accedere alla gestione dei servizi previsti dalla programmazione stessa.

La riforma approvata nel 2000, rappresenta una vera e propria svolta nel campo delle politiche sociali e introduce (anche sulla scia

della riforma Bassanini nel campo della pubblica amministrazione, riforma datata 1997) il principio di sussidiarietà come principio che deve regolare i rapporti tra pubblica amministrazione e attori privati.

Appena un anno dopo, cioè nel 2001, il referendum costituzionale, in merito agli art. 117-118-119 della costituzione (il cosiddetto Titolo V), assegna alle Regioni la potestà esclusiva (e non concorrente come era fino a quel momento) nel campo delle politiche sociali. Così, a distanza di soli 12 mesi dall'approvazione della Riforma Turco, le Regioni si sono viste assegnare la facoltà di decidere in che modo programmare le politiche sociali per il proprio territorio. In tal senso ciascuna Regione ha la facoltà di decidere senza dover tener conto della 328 e delle sue disposizioni legislative. Sebbene questa possibilità abbia assicurato alle varie giunte regionali enormi possibilità di discrezione, la totalità dei Comuni italiani provvede alla programmazione attraverso i Piani di Zona; lo strumento del Piano di zona resta ancora lo strumento fondamentale di disciplina, a livello locale, delle politiche sociali.

Facendo un passo indietro, la legge Turco stabilisce che la fase di programmazione delle politiche è assicurata dalla titolarità dei Comuni i quali possono, in maniera discrezionale, decidere di coinvolgere ad una più stretta collaborazione anche altri soggetti, come quelli del *for profit* e quelli del *non profit*, nonché le famiglie in forma singola o attraverso le loro forme di rappresentanza.

L'istituto nuovo disciplinato dalla 328 è appunto quello del piano di zona. I Piani di Zona sono lo strumento chiave delle politiche sociali territoriali a livello comunale; nel Piano di Zona vengono

contenute tutte le misure e le decisioni di politica sociale adottate dal Comune al fine di rispondere ai bisogni esistenti.

Il Piano di zona si articola attraverso un percorso che illustra le valutazioni sullo stato attuale delle politiche in quel determinato territorio, e prosegue mediante l'articolazione di quali sono i valori ideali che muovono l'intervento all'interno di un quadro che prevede gli scopi da raggiungere, i relativi strumenti e le conseguenti modalità con le quali quel territorio cerca di raggiungere gli scopi preposti.

Se si vuole, come chi scrive, indagare le politiche sociali a livello locale lo si deve fare attraverso l'analisi e lo studio dei Piani di zona.

Questa tesi ha per oggetto le politiche sociali territoriali dei Comuni di Modena e Verona. La scelta su questi due Comuni è caduta innanzitutto per poter rispondere alla prima domanda che muove questa ricerca: "l'orientamento politico delle amministrazioni è un fattore che determina politiche sociali differenti?". Per rispondere a questa domanda ho selezionato alcuni casi possibili, che presentassero alcune caratteristiche, cioè un Comune amministrato da una giunta di centro-sinistra e l'altro amministrato da una di centro-destra. Ovviamente le possibilità erano tante, ma ho dovuto restringere il campo cercando di selezionare solo quei Comuni che avevano tra loro caratteristiche simili.

Il comune di Modena e quello di Verona sono stati scelti per il fatto di essere città simili tra loro, in ragione di un reddito pro-capite quasi uguale, di avere sul proprio territorio una popolazione che in termini numerici non si distanzia e di ospitare una Università di

medie dimensioni. Inoltre, questi comuni sono stati scelti anche per il fatto di essere Comuni il cui orientamento politico dell'amministrazione locale è lo stesso della Giunta regionale della regione di appartenenza. E così nel caso di Modena abbiamo una Comune guidata da una coalizione che ha lo stesso orientamento politico della coalizione che guida la giunta dell'Emilia-Romagna. Lo stesso vale per il caso di Verona, laddove però, la coalizione che amministra il Comune e la Regione ha un orientamento politico di centro destra. Così, oltre all'analisi sui Piani di Zona, verranno analizzati anche i Piani Socio-sanitari delle due Regioni di riferimento.

Quando parliamo di politiche sociali, come visto nel primo capitolo, facciamo riferimento ad un ampio campo che ha al proprio interno numerosi settori di intervento (cfr. paragrafi II e III del capitolo precedente); per questo motivo ho scelto di restringere il campo di indagine alle politiche di assistenza sociale. Ed ho scelto come segmento di indagine e di confronto tra i due Comuni, le politiche assistenziali agli anziani, le politiche a favore dei minori e quelle finalizzate per i soggetti affetti da disabilità.

Lo scopo, è quello di mettere a confronto le due politiche sociali locali avendo come chiave di lettura l'orientamento politico delle relative amministrazioni comunali.

La ricerca che mi accingo a compiere è mossa da alcune domande chiave che saranno la mia bussola d'orientamento.

Gli interrogativi posti in questa ricerca possono essere sintetizzati in:

1. L'orientamento politico è una variabile considerevole al momento della programmazione sociale? Quindi un orientamento politico differente ha la capacità di generare politiche territoriali differenti?

2. Che tipo di sussidiarietà si riscontra nelle politiche sociali: siamo di fronte ad una programmazione di tipo *bottom-up* oppure i Piani di Zona rientrano in una modalità di costruzione del tipo *top-down*?

3. Qual è lo stile di programmazione che è utilizzato?

Per rispondere alle domande di ricerca ho scelto di svolgere un'analisi qualitativa attraverso l'utilizzo della metodologia dell'intervista diretta.

Le tipologie di interviste sono 2: la prima, è rivolta agli Assessori alle politiche sociali e ai funzionari pubblici incaricati di redigere il Piano di zona, la seconda, a sua volta, è stata diretta ai soggetti del Terzo settore che hanno partecipato alla costruzione del piano di Zona. In totale sono stati intervistati 18 soggetti del Terzo settore, equamente suddivisi tra i due Comuni, 9 per quanto riguarda il Piano di Zona di Modena e 9 per quello di Verona.

I soggetti sono stati scelti tra coloro che maggiormente hanno partecipato alla fase di stesura del piano all'interno dei due Comuni, così come risultava dagli elenchi presenze delle riunioni apposite messi a disposizione dagli uffici comunali. Con questa prima fase ho individuato 5 soggetti del Terzo settore a Verona e 4 soggetti a Modena. Successivamente ho provveduto attraverso l'utilizzo della metodologia detta "a palla di neve", ovvero

richiedendo a questi soggetti quali erano altri soggetti che erano stati attivi nella fase di stesura del piano e che erano attivi sul territorio nella realizzazione di servizi di benessere sociale.

Questo ultimo criterio, definito come metodologia della palla di neve, sta ad indicare appunto un metodo che fa accrescere il numero dei soggetti allo stesso modo con cui una palla di neve assume proporzioni sempre più grandi all'aumentare della neve sulla quale viene fatta rotolare; nel nostro caso il numero dei soggetti da intervistare è cresciuto all'aumentare delle interviste svolte.

L'intervista ai soggetti del Terzo settore ha lo scopo di farci comprendere quali sono i soggetti che operano nel campo dell'assistenza sociale, che tipo di rapporti ci sono tra la pubblica amministrazione e i soggetti del Terzo settore, e, in ultimo, quale "concezione" ha il terzo settore della sussidiarietà.

I soggetti intervistati, esclusi quelli che fanno riferimento al livello comunale, ovvero assessori e dirigenti riguardano organizzazioni presenti e operanti nel campo dell'assistenza agli anziani, della disabilità e dell'infanzia.

In totale sono state intervistate n°9 organizzazioni del tipo Cooperativa sociale¹⁸⁷, n°7 organizzazioni di volontariato¹⁸⁸, n°1 Associazione di promozione sociale¹⁸⁹ e n°1 Fondazione sociale¹⁹⁰.

¹⁸⁷ L'istituto della cooperativa sociale è disciplinato dalla Legge 381/1991, che allego nella sezione Appendice di questa tesi.

¹⁸⁸ L'organizzazione di volontariato è disciplinata con la Legge 266/1991, che allego nella sezione Appenmdice di questa tesi.

¹⁸⁹ L'istituto giuridico delle Associazioni di promozione sociale è stato introdotto in Italia con la Legge 383/2000 e che allego in fondo a questa tesi nella sezione Appendice.

¹⁹⁰ Le fondazioni sociali sono disciplinate con il Decreto Legislativo n° 460 del 1997.

I 9 soggetti di Terzo settore intervistati per quanto riguarda il piano di Zona di Modena sono così suddivisi:

n° 6 Cooperative sociali di tipo A:

- Oltre il Blu
- Gli Ulivi
- Il Delfino
- La Lumaca
- Gulliver
- Piccola Città

n° 3 Organizzazioni di volontariato:

- Piccola Città
- Anfass
- SOS Vita

Per quanto riguarda Verona, invece, i 9 soggetti di terzo settore intervistati sono i seguenti:

N°1 Associazione di promozione sociale:

- AIAS

N° 4 Organizzazioni di Volontariato:

- Uildm
- Anfass
- Cars
- Aquilone

N°3 Cooperative sociali

- Codess
- Azalea
- Verdearancio

N° 1 Fondazione sociale:

- Fondazione Pia opera Ciccarelli

CAP. 3 ANALISI DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE REGIONALI DELL'EMILIA-ROMAGNA E DEL VENETO

3.1 Introduzione

Questo capitolo serve ad inquadrare e analizzare le disposizioni legislative regionali in modo da aver un quadro chiaro e completo di ciò che avviene in ciascuna delle Regioni nei quali svolgiamo l'indagine. Il motivo risiede nel fatto che, con la riforma costituzionale del 2001, (avvenuta tramite referendum confermativo) la Regione è diventata l'attore principale nell'ambito delle politiche sociali.

Così adesso è la regione e non più il legislatore nazionale il soggetto in grado di “produrre” cambiamenti significativi nell'ambito delle politiche sociali.

La grande riforma del legislatore nazionale è quella dell'anno 2000, la legge 328, famosa anche come legge Turco, con la quale veniva posto in essere un nuovo istituto normativo finalizzato a garantire massima integrazione tra le politiche sociali e quelle sanitarie: il Piano socio-sanitario.

Il Piano socio sanitario quindi ha lo scopo di definire le caratteristiche fondamentali, gli obiettivi, gli strumenti e le modalità delle politiche sociali di quel territorio.

Il Piano socio-sanitario è uno strumento innovativo nel panorama nazionale, anche se la Regione Veneto si era dotata di uno strumento molto simile (denominato proprio Piano socio-sanitario) agli inizi degli anni '90, con lo scopo di favorire una piena integrazione tra le politiche sanitarie e quelle sociali.

Il Piano ha come scopo principale quello di integrare le politiche non solo nella loro fase operativa (coordinamento degli interventi) ma anche, e soprattutto, nella loro fase programmatoria, ovvero quando vengono “pensate” le politiche.

La legge 328 del 2000 aveva disposto che la durata di ciascun Piano fosse triennale; l'autonomia regionale in materia di politica sociale, avvenuta l'anno seguente all'approvazione della legge Turco, ha fatto sì che ciascuna regione avesse ampia scelta in merito alla durata dei propri Piani socio-sanitari.

I Piani socio-sanitari hanno la funzione di definire le linee generali alle quali dovranno attenersi le programmazioni locali, ovvero i Distretti socio-sanitari, al momento della definizione del proprio Piano di Zona.

In entrambe le legislazioni regionali in materia, si riscontra la volontà di ciascuna amministrazione regionale nel voler perseguire un'integrazione tra le politiche al fine di riconoscere come elemento prioritario della propria azione l'unitarietà dei bisogni che ciascuna persona esprime.

Scopo dell'integrazione, oltre a quello di favorire un coordinamento tra le varie strutture regionali che operano nello stesso settore, è quello di garantire una unitarietà dei servizi in modo da facilitare anche il ritorno alla normalità da parte dei soggetti presi in cura.

Come vedremo nel paragrafo appositamente dedicato, il Veneto aveva promosso l'integrazione socio-sanitaria con la Leggi regionali n. 55 del 1982, n.55 e 56 del 1994.

3.2 La normativa dell'Emilia-Romagna

Il Piano socio-sanitario della regione Emilia-Romagna approvato nell'ottobre del 2007 ha avuto validità triennale e precisamente per il periodo 2008-2010.

In Emilia-Romagna le disposizioni normative contenute nella Legge 328 del 2000 sono state recepite attraverso la legge regionale 2/2003¹⁹¹: la legge in oggetto contiene le disposizioni e le modalità con cui la regione intende perseguire l'obiettivo dell'integrazione socio-sanitaria delle politiche e istituisce anche per la Regione Emilia-Romagna l'istituto del Piano socio-sanitario come strumento per l'integrazione delle politiche.

Il Piano ha come finalità principe l'integrazione socio sanitaria in quanto: “..un approccio integrato tra diversi livelli e strumenti di governo del sistema... (è importante)..per innalzare il livello complessivo della qualità del welfare regionale” (p. 20 del Piano).

Sin dall'incipit è evidente che la Regione Emilia-Romagna vuole raggiungere un livello più completo di welfare e che la strada per ottenere questo obiettivo passa da una maggior e integrazione tra le politiche poste in essere.

¹⁹¹ L.R. 2/2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”

Il welfare che la Regione propone di realizzare “è un welfare di comunità per il benessere dei cittadini basato su una forte presenza di garanzia del pubblico e contemporaneamente su processi decisionali fortemente partecipati dalle organizzazioni della società civile” (p.13)

Per la giunta regionale infatti uno degli aspetti fondamentali è quello di allargare la partecipazione alla costruzione del welfare. Infatti, “il welfare che ci si propone di realizzare sarà direttamente proporzionale al valore del reciproco riconoscimento che si determina tra gli attori che partecipano alle politiche” (p.13).

Il primo punto di novità, rispetto al passato, sta nel fatto che la Regione vuole allargare la partecipazione ad altri attori, coinvolgendo così nella costruzione delle politiche non solo gli attori di natura pubblica ma anche “... tutte le formazioni sociali, le organizzazioni sindacali.. i soggetti privati. Il senso conoscitivo di questa scelta è dato dalla consapevolezza che non si possa definire un punto di vista unico capace di interpretare e orientare la realtà a favore del bene comune” (p. 13)

Il primo punto caratterizzante le politiche regionali dell’Emilia-Romagna è quello di cercare un allargamento della partecipazione e del coinvolgimento di tutti i soggetti sociali.

La motivazione di questo allargamento oltre che nell’ “ampliamento dell’osservazione” dei bisogni, sta anche nel fatto che il contributo di tutti gli attori aumenta il benessere collettivo e produce coesione sociale. La regione Emilia-Romagna definisce

questo meccanismo di costruzione delle politiche come processo di *governance* delle stesse.

Secondo la Regione la partecipazione della comunità, cioè il processo di *governance*, è un meccanismo fondamentale nella costruzione delle politiche in quanto questo processo permette di “generare maggiore stabilità, (cioè produce) una tenuta delle relazioni sociali..” (p.13). E’ un obiettivo “che orienta tutta l’impostazione del welfare territoriale e viene sostenuta con l’assunzione di piena responsabilità del pubblico e con il riconoscimento della funzione pubblica dei soggetti della società civile che vengono chiamati a partecipare alla programmazione” (p.14).

La Regione Emilia-Romagna quindi con il Piano socio-sanitario 2008-2010 vuole impostare un sistema di welfare e di intervento che inizi il proprio iter da una osservazione dei bisogni effettuata insieme agli altri attori che operano nel campo della politica sociale e finalizzata ad evitare “l’ottica autoreferenziale che impedisce di prospettare innovazioni” (p.16). Questa modalità di costruzione delle politiche deriva la propria logica dal fatto che una maggiore qualificazione dei servizi, un loro miglioramento e una maggiore efficacia degli interventi “deve basarsi sul sapere ascoltare le persone, le famiglie e l’espressione dei loro bisogni” (p.16).

Queste motivazioni, e il raggiungimento delle finalità ad esse connesse (come la tenuta delle reti sociali, il riconoscimento dell’unitarietà dei bisogni espressi da ciascuno) sono alla base della logica che ha spinto la Regione a produrre un Piano integrato, il quale “rappresenta la condizione necessaria per l’omogenea

realizzazione e l'equa esigibilità dei diritti di cittadinanza in campo sociale e sanitario" (p.17).

L'integrazione come strumento indispensabile per la realizzazione di un welfare completo ed efficace si muove lungo due livelli:

- Coordinamento di tutti i soggetti istituzionali che hanno la responsabilità nei settori delle politiche sociali e in quelle sanitarie, con particolare rilevanza dei Comuni e delle AUSL;
- Integrazione degli interventi posti in essere, al fine di operare avendo come obiettivo il riconoscimento dell'espressione unitaria dei bisogni da parte degli utenti.

Infatti con integrazione la regione Emilia-Romagna intende "sottolineare la necessità di approcci e strategie che, all'interno di un'ottica di sostanziale valorizzazione del ruolo e delle competenze degli enti locali, siano in grado di elevare la capacità di lettura e risposta dei bisogni, garantendo un approccio integrato tra i diversi livelli e strumenti di governo del sistema, così da innalzare il livello complessivo della qualità del welfare regionale" (p.20).

Tra le motivazioni indicate, oltre a quelle dette sopra, la Regione ne elenca tre che ritiene di fondamentale importanza, in quanto l'integrazione delle politiche permette di:

- Generare maggiore efficacia di cura e di sostegno;
- Favorire un uso più efficiente delle risorse;
- Ridurre il disagio dei cittadini nel rapporto con i servizi

Per il perseguimento di tale obiettivo la Regione Emilia-Romagna ritiene essere essenziale da un lato, una connessione tra gli sportelli sociali di entrambi i livelli, comunali e regionali, dall'altro, la costituzione di struttura integrate tra Comuni (che si occupano della parte sociale delle politiche) e AUSL (che hanno competenza per la parte sanitaria del Piano).

Il sistema integrato della Regione si fonda sui principi di "cooperazione e promozione della cittadinanza sociale" (p.25) ed opera per assicurare il pieno rispetto dei diritti e delle responsabilità delle persone.

Per raggiungere questa integrazione, le cui motivazioni sono state espresse nelle pagine che ci precedono, la Regione si basa su alcuni principi cardine che regolano l'intero sistema di welfare:

- La centralità degli Enti locali e della Regione nella programmazione, regolazione e realizzazione dei servizi socio-sanitari;
- La separazione delle funzioni pubbliche di governo (programmazione e regolazione delle politiche) da quelle di produzione e gestione dei servizi e delle prestazioni (p.26).

Il soggetto istituzionale che ha competenza nella lettura e osservazione dei bisogni viene individuato nel CTSS (centro territoriale sociale e sanitario) che opera a livello provinciale e coordina il lavoro dei vari Uffici di Piano che, a loro volta, operano a livello comunale o inter-comunale.

Infatti il CTSS ha lo scopo di promuovere l'integrazione territoriale delle politiche, rilevare i bisogni e monitorare l'offerta dei servizi del territorio al fine di implementare un sistema informativo degli stessi, nonché promuovere la partecipazione del Terzo settore e delle ASP (Aziende di servizi alla persona).

Inoltre al livello distrettuale delle politiche (ovvero laddove viene elaborato e approvato il Piano di zona per la salute e il benessere sociale) viene affidato sia il compito di gestire l' FRNA (Fondo regionale per la non autosufficienza), nonché la costituzione delle ASP che sono finalizzate alla produzione ed erogazione dei servizi.

Le ASP che nascono dalla pubblicizzazione delle ex-IPAB (Istituti di Pubblica Assistenza e Beneficenza), sono lo strumento che la Regione individua per la regolamentazione dell'erogazione dei servizi.

Infatti scopo delle ASP è quello di creare un livello di coordinamento dei servizi sociali così come avviene a livello sanitario con le AUSL, le quali hanno titolarità nel misurare il fabbisogno e quindi produrre un'erogazione adeguata dei servizi, sia in maniera indiretta sia attraverso il meccanismo dell'accreditamento.

La programmazione come strumento di integrazione delle politiche rappresenta una delle funzioni strategiche del sistema pubblico, in quanto “con la programmazione si definiscono, sulla base di priorità ed obiettivi, gli interventi da mettere in campo, le risorse a disposizione, i processi e le procedure di attuazione” (p.33)

La programmazione locale, secondo il Piano, deve avere come obiettivo “il coinvolgimento, nel rispetto delle relative competenze,

di tutti i soggetti che necessariamente e a vario titolo sono chiamati a svolgere un ruolo rilevante per l'affermazione dei bisogni dei diritti di cittadinanza” (p.33).

Infatti il momento della programmazione è uno degli aspetti maggiormente interessati dalla riforma costituzionale del 2001. Con la riforma costituzionale è avvenuto il passaggio di competenze in materia di politica sociale a livello regionale e questo passaggio ha affidato alle Regioni la facoltà esclusiva di legiferare in materia. Il momento della programmazione, che è il momento in cui vengono “pensate” le politiche, rappresenta il passaggio cruciale per capire che tipo di politiche sono messe in campo dalla Regione e con quali modalità.

Infatti la Regione, mediante il Piano, definisce le modalità con le quali deve essere posta in essere la fase di programmazione a livello territoriale, in particolare definendo non solo i compiti degli attori di natura pubblica (comune e AUSL) ma anche i compiti e le titolarità delle formazioni sociali (organizzazioni sindacali, Terzo settore, soggetti *for profit*).

Il Piano, rifacendosi alla l.r 2/2003 e in particolare all'art 20 della stessa, stabilisce che la Regione non solo valorizza e riconosce il principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale (ovvero tra gli enti pubblici), ma valorizza “il riconoscimento della funzione pubblica in ambito sociale delle formazioni sociali la cui missione o finalità coincide con le finalità delle istituzioni pubbliche nel settore: un riconoscimento necessario non solo per realizzare una vera partecipazione, ma anche per far fronte a nuovi ed emergenti

bisogni che, senza una sinergia degli interventi, rischiano di restare senza risposta” (p.38).

Al momento della programmazione quindi sono chiamati a partecipare tutti i soggetti sociali, sia quelli del Terzo settore che le organizzazioni sindacali. In particolare, sempre in riferimento alla l.r.2/2003 nell’articolo 21, i soggetti a scopo di lucro partecipano all’erogazione e realizzazione dei servizi.

In sintesi la Regione Emilia-Romagna istituisce una programmazione delle politiche in cui vi partecipano tutti i soggetti pubblici interessati (Comuni, AUSL, e ASP) e le formazioni sociali le cui finalità sono compatibili con quella decisa dall’ente pubblico.

Inoltre, nell’ultima parte del Piano la Regione espone il meccanismo di finanziamento delle politiche socio-sanitarie mediante i fondi ad hoc destinati: FRNA (Fondo regionale per la Non Autosufficienza), FNPS (Fondo nazionale per le politiche sociali), FSR (Fondo Sociale Regionale) e FLD (Fondo Locale di ambito distrettuale). Questi quattro Fondi rappresentano nel loro insieme il meccanismo di finanziamento delle politiche che la regione utilizza per finanziare i servizi che vengono disposti e messi in campo a livello territoriale.

In particolare la novità principale è rappresentata dal FRNA, istituito con legge regionale 2/2003 proprio per rispondere a quel particolare settore delle politiche che è la non autosufficienza. Con questo Fondo, nato “perché la regione Emilia-Romagna è una delle regioni italiane con il maggior numero di persone anziane” (p.40), la Regione intende promuovere interventi mirati per questa

categoria di soggetti. Il FRNA ha una particolarità rispetto agli altri. Infatti, questo fondo, che verrà ripartito dalla Regione in maniera proporzionale per ciascun territorio, sarà gestito in forma autonoma dal distretto e locale (AUSL e Comune) e non dalla Regione (come avviene per gli altri Fondi sopra menzionati). Sarà il Distretto locale a decidere come intervenire e come utilizzare il fondo per rispondere al meglio alla problematica della non autosufficienza di quel territorio.

Il FRNA è destinato “a coprire oneri di natura prettamente sanitaria ma che hanno un risvolto di natura sociale” (p.41); inoltre è stato istituito per favorire tutti quegli interventi “che supportano le reti di solidarietà sociale finalizzati a contrastare forme di solitudine e isolamento” (p.42).

Una parte del finanziamento delle politiche deriva dal pagamento delle prestazioni da parte degli utenti, in proporzione alla capacità economica di ciascuno di essi.

Il finanziamento regionali e quelli locali devono avere l’obiettivo di perseguire:

- Sviluppo e rafforzamento della coesione sociale, coerentemente agli obiettivi espressi in sede europea, favorendo interventi di contrasto alla povertà e di supporto all’autonoma iniziativa delle famiglie e delle comunità, sostegno al tessuto delle reti sociali;
- Promozione dell’agio e del protagonismo dei bambini e dei ragazzi, nonché una riqualificazione nel meccanismo di accoglienza dei minori in stato di difficoltà;

- Sostegno alle responsabilità familiari con particolare riferimento al ruolo delle donne
- Promozione dei servizi dedicati appositamente alle donne vittime di violenza (p.54).

Per quanto riguarda la fase di gestione ed erogazione dei servizi la Regione legifera in materia stabilendo che le Amministrazioni pubbliche (Comuni e AUSL) possono avvalersi di strutture e soggetti pubblici, privati o non profit, i quali siano stati preventivamente autorizzati ed accreditati.

L'elemento caratterizzante di questa impostazione riguarda l'accREDITAMENTO dei soggetti che vengono riconosciuti della possibilità di erogare e gestire servizi per conto dell'ente pubblico.

Questo meccanismo è in linea con quanto indicato all'art.5 della legge 328/2000. Infatti "il processo di accREDITAMENTO si iscrive nelle nuove politiche di welfare, tese a portare a compimento il processo di costruzione del welfare locale, rappresentato dalla doppia integrazione tra sistema pubblico e sistema privato nel rispetto delle rispettive funzioni".

Tra i soggetti pubblici che partecipano alla gestione dei servizi ci sono le ASP le quali rappresentano, come legiferato con la legge regionale 2/2003, soggetti pubblici produttori ed erogatori di servizi.

L'ambito territoriale di riferimento delle ASP sarà l'ambito distrettuale, e ciascuna ASP dovrà caratterizzarsi come "azienda multi servizi in grado di garantire economicità, efficienza e qualità degli interventi" (p.51).

Le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona dovranno “rapportarsi alla programmazione locale in una logica di sviluppo delle proprie capacità gestionali e organizzative, per essere in grado di produrre ed erogare servizi socio-sanitari garantendo l’economicità degli stessi” (p.51).

In ultimo, la Regione individua un meccanismo di monitoraggio che ha lo scopo di valutare i servizi e apporre le necessarie modifiche in corso d’opera. Infatti “in una prospettiva di *governance* appare infatti importante che alla valutazione e al monitoraggio partecipino i soggetti che rappresentano delle effettive risorse per la promozione di tale sviluppo locale” (p.56).

Il Piano socio-sanitario dell’Emilia-Romagna si attiene fedelmente alle linee guida contenute nella Legge nazionale 328/2000, dove la programmazione viene affidata all’ente pubblico con la partecipazione degli altri attori. Gli altri attori infatti collaborano in chiave di partecipazione: questo meccanismo viene espressamente ripreso nel piano e indicato più volte. La regione Emilia-Romagna così utilizza un meccanismo di *governance* che prevede la partecipazione degli altri soggetti. Ovvero in Emilia-Romagna la *governance* sta ad indicare un meccanismo di partecipazione democratica dei cittadini e delle formazioni sociali ai processi decisionali delle politiche. Questo meccanismo si formula attraverso la partecipazione dei soggetti ai tavoli programmatici, così come indicato nel Piano (p.32).

Infatti, più volte nel testo del Piano, viene richiamata l’attenzione al principio secondo il quale sono gli enti pubblici i titolari della programmazione i quali chiamano a partecipare in maniera

“democratica” tutti coloro che concorrono con la propria *mission* al miglioramento e ampliamento della *mission* decisa dall’ente pubblico.

Se da un lato abbiamo il Terzo settore e le organizzazioni sindacali che partecipano alla programmazione, dall’altro non troviamo traccia del ruolo che la Regione assegna al soggetto Famiglia né nella fase di programmazione né nella fase di gestione. Solo in una parte del Piano si fa riferimento alla famiglia come soggetto interlocutore per la comprensione dei bisogni: questo accenno non trova però la necessaria conferma quando si analizzano le modalità e i meccanismi con i quali si procede alla programmazione delle politiche.

Qui si inserisce il problema della rappresentanza sociale delle famiglie. Infatti non è pensabile che ai tavoli partecipino tutte le famiglie presenti sul territorio, ma è indispensabile, proprio per comprendere i bisogni emergenti che si superi il problema della rappresentanza del soggetto famiglia, altrimenti si rischia di non riuscire a coinvolgere in maniera adeguata un soggetto fondamentale nella osservazione dei bisogni e di conseguenza nella costruzione delle politiche.

Quello che emerge, a mio avviso, è una distanza tra quanto affermato nel Piano a riguardo del ruolo della famiglia e quanto, successivamente, previsto per la fase di programmazione, laddove il soggetto Famiglia non è menzionato.

In particolare, si fa spesso riferimento nel Piano al principio di sussidiarietà, soprattutto nelle parti dedicate alla programmazione delle politiche. La sussidiarietà viene vista come il meccanismo di

tipo verticale grazie al quale si assegnano i compiti agli istituti di natura pubblica maggiormente vicini al luogo in cui il servizio deve essere svolto (esempio di questo è l'assegnazione della gestione del FRNA al Distretto). In questo senso il principio di sussidiarietà è utilizzato soltanto in una sua parte, quella che riguarda i rapporti tra i soggetti statali.

Per quanto riguarda invece il rapporto tra soggetti pubblici e formazioni sociali, la Regione non differenzia il ruolo che svolgono le organizzazioni di Terzo settore da quello svolto dalle organizzazioni sindacali. Questo fa sì che il rapporto tra la pubblica amministrazione e questi due soggetti sociali venga regolato allo stesso modo, anche se la natura e le modalità di espressione dei due soggetti sono tra loro molto differenti. Un aspetto che reputo problematico su questo punto riguarda cosa significhi che le organizzazioni sono chiamate a collaborare nella fase di programmazione qualora la loro *mission* risulti compatibile con quella definita dalla Regione.

Un altro aspetto importante da non tralasciare riguarda il ruolo che avranno le ASP; come emerge dal Piano infatti queste dovranno essere in grado di produrre efficienza e economicità dei servizi, in ragione anche di una riduzione delle risorse pubbliche disponibili. Il modello che si potrebbe prospettare è quello di una *re-internalizzazione* dei servizi finora affidati a soggetti esterni. Infatti le ASP si prospettano come l'azienda in ambito sociale di pari grado delle AUSL. Il meccanismo di istituzione delle ASP è quello classico del *new public management*, cioè l'introduzione di criteri aziendali (o di mercato) all'interno del settore pubblico.

L'evoluzione del ruolo delle ASP sarà un importante indicatore per capire come cambierà la fase di gestione dei servizi, in cui è presente un forte meccanismo di esternalizzazione dei servizi.

In ultimo, dal Piano si delinea una cultura del ruolo del Terzo settore come soggetto sussidiario dell'ente pubblico, in quanto necessario per rispondere ai nuovi bisogni e alle nuove problematiche emergenti.

L'aspetto, a mio avviso, maggiormente negativo del Piano ha sede in una concezione del Terzo settore di cui non si riesce a cogliere la sua originalità ovvero quella di essere il soggetto portatore dei bisogni sociali.

3.3 La normativa del Veneto

La legislazione regionale del Veneto in materia di politiche sociali rappresenta un caso *sui generis* rispetto al panorama nazionale. La motivazione di questa originalità non risiede tanto nelle forme e nei contenuti di quanto viene normato, ma sta nel fatto di aver anticipato parte di quanto sarebbe stato approvato nella legge nazionale 328 del 2000.

Se nelle altre Regioni del nostro Paese l'integrazione socio-sanitaria diventa una *mission* fondamentale a partire proprio dalle disposizioni contenute nelle Riforma Turco, in Veneto si è cercato di favorire il processo di integrazione tra le politiche a partire da tre disposizioni normative: la prima, del 1982, in materia di assistenza

sociale (l.r. 55/1982¹⁹²), le altre due, in materia di politica sanitaria, del 1994: l.r. 55/1994¹⁹³ e l.r. 56/1994¹⁹⁴.

Con queste disposizioni la regione Veneto introduce un'importante novità all'interno del sistema sociale e sanitario presente nel panorama del territorio italiano: vengono costituite le ULSS, ovvero Unità Locali Socio Sanitarie come ambito di programmazione territoriale e con competenza non solo sanitaria ma anche sociale. Con le norme del 1994 il territorio veneto viene suddiviso in 23 ULSS e a ciascuna di esse viene affidato il compito di occuparsi della programmazione socio-sanitaria del proprio territorio.

Le ULSS non agiscono in maniera isolata, ma legiferando in materia sociale e non solo sanitaria, ciascuna di esse deve rapportarsi ai Comuni del proprio territorio, in quanto il Comune rappresenta la sede di massima espressione della comunità locale.

Con l'introduzione delle ULSS viene introdotto anche un nuovo istituto normativo di programmazione territoriale, il Piano Socio-sanitario.

La regione Veneto anticipa, non di poco, una parte dei contenuti che verranno ripresi e inseriti all'interno della riforma dell'assistenza sociale e dei servizi alla persona che entrerà in vigore su tutto il territorio italiano a partire dal 2000, proprio nella c.d. Riforma Turco.

¹⁹² L.r. 55/1982 "Norma per l'esercizio e la funzione di assistenza sociale"

¹⁹³ L.r. 55/1994: "Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "riordino della disciplina in materia sanitaria"

¹⁹⁴ L.r. 56/1994: "Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "riordino della disciplina in materia sanitaria"

Così nel 1996 la Regione Veneto approva il proprio primo Piano socio-sanitario (l.r. 5/1996¹⁹⁵), con il quale si pongono le basi per una effettiva integrazione tra le politiche, vengono definite le modalità della programmazione locale e inserite alcune novità importanti circa il ruolo che gli attori locali (non sono pubblici) hanno all'interno della programmazione territoriale.

Prima di entrare nel merito del Piano della Regione Veneto, va sottolineato che quello del 1996 è attualmente e ancora l'unico Piano socio-sanitario veneto; successivamente la Regione ha apportato delle modifiche, che però non hanno snaturato l'impianto originale. Questa longevità del Piano è da addebitarsi principalmente a due fattori:

- il primo risiede nel fatto che la 328 del 2000 al quale tutte le Regioni hanno dovuto adeguarsi ha un impianto molto simile a quello della Regione Veneto (soprattutto in materia di programmazione e gestione dei servizi);
- il secondo motivo sta nel fatto che con la riforma costituzionale del 2001 ciascuna regione ha la facoltà esclusiva di adeguare le proprie norme a quanto previsto dalla 328 oppure scegliere altre modalità nel campo della programmazione socio-sanitaria.

Lo scopo principale del Piano, così come emerge dal testo dello stesso (Allegato A) è quello di “concretizzare un modello globale di servizi socio-sanitari, in un quadro integrato di responsabilità e di risorse” (p.1 Allegato A).

¹⁹⁵ L.r. “Piano socio-sanitario per il triennio 1996-1998)

La Regione ritiene che solo un'integrazione tra le politiche permetta di porre in essere dei servizi adeguati alla crescente richiesta di risposte e di intervento che provengono dalla società. Questa considerazione viene infatti ripresa e motivata e, genera una nuova programmazione territoriale la quale deve essere in grado di “promuovere nuovi assetti istituzionali, raggiungere nuovi obiettivi strategici, favorire l'integrazione sociale e sanitaria nei territori omogenei, accedere a nuove forme di finanziamento, allargare la partecipazione alla programmazione” (p.3 Allegato A). Il Piano si propone di introdurre una nuova concezione della programmazione, non più soltanto una programmazione di natura pubblica, ma una programmazione che valorizzi “le risorse territoriali a partire da quelle familiari” (p.6 Allegato A).

Secondo il Piano, l'integrazione sociale e sanitaria e quindi la conseguente e nuova programmazione che dovrà essere messa in campo avrà l'obiettivo di:

- promuovere e tutelare la salute individuale dei singoli e quella collettiva delle famiglie e dei gruppi;
- erogare livelli uniformi di assistenza in entrambi gli ambiti e su tutto il territorio veneto;
- raggiungere una più elevata efficacia ed efficienza del sistema dei servizi;
- valorizzare le forme di solidarietà organizzata come condizione qualitativa per una maggiore tutela della persona.

La Regione, intende, attraverso lo strumento dell'integrazione raggiungere degli obiettivi, che senza l'integrazione, resterebbero fissi in un orizzonte troppo lontano.

La *mission* dell'integrazione richiede nuove responsabilità e un nuovo modo di pensare le politiche: “in particolare il valore della responsabilità rappresenta una chiave interpretativa di rilievo politico, gestionale e professionale per cogliere il significato della programmazione socio-sanitaria regionale. In esso la responsabilità è intesa sia dal punto di vista della chiarezza dell'attribuzione delle competenze, sia soprattutto da quello dell'allargamento del numero dei soggetti chiamati, a vario titolo, a collaborare per il perseguimento degli obiettivi” (p.7 Allegato A).

Questa definizione che allarga il concetto di responsabilità, genera di conseguenza secondo la Regione la necessità di “superare la tradizionale distinzione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Infatti in alcuni territori si è configurato un assetto programmatico più complesso rispetto al passato. In questi casi ai soggetti privati viene riconosciuta anche la possibilità di partecipare alla funzione tipicamente pubblica di definizione degli obiettivi oltre che alla realizzazione degli stessi” (p.8 Allegato A).

Con questo passaggio si introduce un'importante novità all'interno della tradizionale modalità di programmazione: se fino a quel momento la programmazione era intesa come un compito dell'attore pubblico (ULSS o Comuni), adesso la programmazione è considerata come il momento in cui vengono pensate le politiche e al quale partecipano attori di natura privata: “in questo modo

formazioni sociali nei quali i cittadini si aggregano ed operano, possono dare espressione ad una soggettività di rilievo pubblico, in quanto coinvolta nel più ampio sistema delle responsabilità sociali per la promozione e la tutela delle persone. Dalle associazioni di volontariato, dalle cooperative sociali, dalla famiglia stessa e in alcuni casi anche dalle imprese, nasce un nuovo modo di intendere le responsabilità sociali” (p.8 Allegato A).

Quanto espresso nel Piano, da un lato costruisce una nuova modalità di programmare a livello locale, dall’altro fa emergere una cultura del Terzo settore, della famiglia e delle reti di solidarietà sociale innovativa per l’Italia, considerando il periodo in cui il Piano è stato adottato.

La nuova programmazione richiede anche una nuova ridefinizione dei ruoli. Infatti “le Regioni, i Comuni, le ULSS sono i soggetti pubblici ai quali, a livello locale, sono attribuite le funzioni di provvedere, attraverso la rilevazione dei bisogni e delle risorse del territorio, alla definizione degli obiettivi della programmazione e al loro raggiungimento” (p.10 Allegato A).

Nel quadro della nuova impostazione, accanto alla titolarità pubblica della funzione di programmazione, il PSSR “considera con particolare interesse gli enti morali, le organizzazioni di volontariato, le famiglie, e cooperative sociali, gli enti con finalità religiosa, i quali concorrono, in forma singola o associata, ad un sistema più completo di servizi alla persona... un ruolo fondamentale viene svolto dalla famiglia, intesa come sede di primaria solidarietà e i servizi devono guardare ad essa come ad un

soggetto attivo e non solo come destinatario dei servizi” (p.11 Allegato A).

Questa definizione del ruolo e dell'importanza del Terzo settore e della famiglia, introduce elementi di novità nel quadro della programmazione territoriale. Infatti innanzitutto la famiglia viene considerata come il soggetto iniziale da coinvolgere nelle politiche e non solo come soggetto da assistere.

I rapporti tra Enti di natura pubblica e quelli di natura sociale devono rappresentare un dato costante e un metodo di programmazione: “è pertanto necessario che ciascun soggetto operi nell'ottica di compartecipare in una programmazione partecipata, nel rispetto delle diversità e delle competenze” (p.13 Allegato A).

Il meccanismo della gestione dei servizi rientra in quanto detto per la fase di programmazione, dove i soggetti sociali sono affiancati dagli enti di natura commerciale “i quali, nella misura in cui concorrono alla realizzazione di servizio pubblico, devono agire all'interno della gestione dei servizi come le formazioni sociali” (p.14 Allegato A).

Il modello che viene messo in campo dal Piano Veneto è molto simile al modello che sarà normato per l'intero territorio nazionale dalla legge 328/2000.

Infatti le componenti principali della 328 come quelle di questo Piano sono tre: integrazione delle politiche, ridefinizione della fase di programmazione, ridefinizione degli attori che partecipano alla fase di programmazione e gestione.

Entrambi i documenti sono molto simili su questi tre aspetti, soprattutto per quanto riguarda la terza caratteristica, ovvero quella

relativa alla fase di gestione e programmazione. Infatti sia nella 328 che nel Piano in oggetto, la funzione della programmazione resta pubblica ma diviene allargata alla partecipazione degli attori sociali. Qui, come nel Piano dell'Emilia-Romagna, la *governance* coincide con una maggiore partecipazione.

La diversità, a mio avviso, tra quanto detto nel Piano del Veneto e quanto contenuto nella legge 328, sta nella concezione di formazioni sociali che qui emerge. Se nella 328 emerge una cultura a mio avviso statale delle formazioni sociali, come soggetti che operano nelle politiche ma non diversi da altri soggetti sociali (come le organizzazioni sindacali, gli enti di natura privata *for profit*), dal Piano socio-sanitario emerge una concezione, a mio avviso, più adeguata del ruolo del Terzo settore e della famiglia. Va inserita in questa comprensione del ruolo del Terzo settore la legge regionale 40/1993¹⁹⁶, con la quale la Regione interviene per legiferare in materia di organizzazioni di volontariato riconoscendole come un fenomeno che produce e genera sviluppo nella vita comunitaria regionale. In primis, nel Piano quando si parla di formazioni sociali si fa riferimento al Terzo settore e ai soggetti della solidarietà organizzata, collegando quindi il termine sociale con il termine solidarietà. Inoltre, si fa riferimento al soggetto Famiglia come soggetto indispensabile da coinvolgere e non da assistere. Questa definizione, da un lato mette in luce una concezione del principio di sussidiarietà di tipo originale o relazionale, dall'altro dimostra una cultura del welfare che vuole superare un meccanismo di tipo top-down.

¹⁹⁶ L.r. 40/1993 "Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato"

Questo passaggio è da osservare, in quanto sarà di fondamentale importanza per capire come i Piani di zona locali, nel nostro caso quello di Verona, recepiranno quanto contenuto nel Piano regionale.

Ultimo, ma non meno importante, è il tema del finanziamento delle politiche: la Regione finanzia le politiche attraverso il Fondo Sanitario regionale e attraverso i fondi regionali per le politiche sociali che vengono destinati ai Comuni. Infatti il primo dei due Fondi viene ripartito in maniera pro-capite rispetto alla popolazione di riferimento di ciascuna delle ULSS, alle quali però vengono assegnati anche fondi di natura sociale, in vista della *mission* dell'integrazione. I Comuni verranno finanziati con i fondi ordinari per le politiche, con il Fondo Sociale Europeo per lo sviluppo e con la redistribuzione della compartecipazione dei cittadini alle spese sociali e sanitarie.

3.4 Conclusioni

Le disposizioni legislative regionali analizzate nei due paragrafi precedenti mostrano come entrambe le impostazioni del welfare locale somiglino tra loro, e possono essere riassunte in quanto contenuto nella 328 del 2000 (sapendo, come abbiamo visto, che il Piano del Veneto anticipa la Legge Turco).

Se mettiamo a confronto la programmazione locale dell'Emilia-Romagna con quella disposta in Veneto, la principale differenza sta nel fatto che in Veneto sono state create le ULSS, con lo scopo di

fare da collettore delle politiche sanitarie e di quelle sociali, favorendo così un processo di scambio e di integrazione anche tra i livelli istituzionali della pubblica amministrazione; mentre in Emilia-Romagna il raccordo tra politiche sociali e politiche sanitarie consiste in nuove forme di collaborazione istituzionale tra AUSL e Comuni, all'interno di una cabina di Regia distrettuale. In Emilia-Romagna poi si è scelta la strada della pubblicizzazione delle ex-IPAB in ASP come strumento di raccordo dell'intero sistema di offerta dei servizi in ambito sociale, un meccanismo che vorrebbe equiparare le ASP al ruolo che le AUSL hanno in ambito sanitario.

Inoltre l'altra principale differenza la si può notare nel modo di definire le formazioni sociali. In Emilia-Romagna nel novero delle formazioni sociali che possono partecipare alla fase di programmazione delle politiche rientrano sia le organizzazioni sindacali che i soggetti della società civile (ad esclusione di quelli di natura commerciale o *for profit*); in Veneto invece, le formazioni sociali sono intese come quelle organizzazioni della solidarietà organizzata, ovvero il Terzo settore e le famiglie, ed inoltre alla fase di programmazione possono partecipare anche gli enti di natura commerciale o *for profit* quando contribuiscono a servizi che hanno la funzione di pubblica utilità. E' qui, nella definizione di quali sono gli attori che partecipano alle politiche, che ritroviamo la principale differenza tra la legislazione regionale emiliano-romagnola e quella veneta.

CAP: 4 ANALISI DEI PIANI DI ZONA DI MODENA E VERONA

4.1 Introduzione

Lo strumento di programmazione territoriale delle politiche sociali è il Piano di Zona per la salute e il benessere (d'ora in poi Piano di zona); tale strumento è stato introdotto su tutto il territorio nazionale dalla Riforma Turco (l. 328/2000), per garantire, a livello locale una unitaria e condivisa programmazione sociale sanitaria.

Il Piano di Zona, nella sua vecchia accezione di Piano sociale di zona, era già utilizzato come strumento di programmazione sociale a livello locale in alcune Regioni italiane, al fine di disporre di una modalità autonoma di programmazione delle politiche sociali (è il caso della regione Veneto).

Il Piano di Zona, così come stabilito con la l. 328/2000, è lo strumento che viene utilizzato dall'Ufficio di Piano distrettuale per programmare e regolamentare l'integrazione tra le politiche sociali e sanitarie.

Infatti ciascuna Regione ha suddiviso il proprio territorio in Distretti e ciascun Distretto dispone di un Ufficio di Piano con lo scopo di dar vita al Piano di Zona per quel determinato territorio.

Nei Comuni di medie dimensioni il Distretto coincide con il territorio di competenza comunale (questo è il caso di Modena e Verona), mentre nei Comuni di grandi dimensioni (ad esempio

Roma o Milano il territorio viene suddiviso in più parti e ciascuna di esse approva il proprio Piano di Zona); infine i Comuni di piccole dimensioni si radunano attorno ad un Comune capofila e insieme danno vita ad un unico Piano di zona.

Come vediamo, il motivo del fatto che Modena e Verona programmino in maniera singola il proprio Piano di Zona dipende in via esclusiva dal numero di abitanti e dalle dimensioni di quel territorio.

Il compito principale del Piano di zona è quello di definire le necessità del territorio in ragione delle esigenze rilevate, disporre le misure da adottare e indicare i valori ai quali si fa riferimento. Infatti il Piano di Zona è lo strumento attraverso il quale un territorio definisce ciò che è e ciò che vuole essere in termini di politica sociale. Il fine ultimo del Piano, attraverso interventi e disposizioni, è quello di assicurare un miglioramento del benessere sociale del territorio, attraverso la rimozione di tutti quelli ostacoli che ne impediscono lo sviluppo, sia personale che comunitario.

In particolare ciascun Piano di Zona si struttura lungo quattro item fondamentali:

- i valori di riferimento e le finalità: in questa parte si esplicano quali sono i valori a cui si ispira il Piano e quali sono le finalità che attraverso gli interventi di Piano si vogliono raggiungere per aumentare il benessere sociale del territorio;
- situazione del territorio: in questa parte del Piano viene presentata la situazione attuale del territorio in relazione ad alcuni parametri (tasso di natalità, numero di asili e numero di bambini che ne

richiedono l'utilizzo, situazioni familiari di povertà o di particolare disagio non solo economico). Questo dato di pura matrice statistica assume particolare rilevanza al momento in cui viene effettuata la lettura dei bisogni (che è il primo passaggio dell'iter della programmazione territoriale);

- Programmazione: con questa fase si passa alla progettazione delle risposte e alle modalità attraverso cui le risposte devono migliorare la situazione attuale. Scopo ovvio è quello di migliorarlo status attuale del benessere sociale di quel territorio;
- Gestione dei servizi: in questa sezione del Piano vengono espone le modalità con le quali si procederà alla gestione dei servizi, quali sono gli attori che vi partecipano e come questi vengono selezionati.

Ovviamente i quattro *item* sono un modo per capire il Piano di Zona. All'interno del Piano, si nota solo una differenziazione tra il terzo e il quarto degli item sopra elencati: mentre i primi due sono continuamente ripresi in tutta la stesura del Piano (rappresentano l'orizzonte al quale l'amministrazione si riferisce per procedere nel proprio lavoro), gli altri due item si riferiscono alle modalità con le quali l'amministrazione procede nella organizzazione della programmazione.

Ogni Piano di zona, così come regolamentato dalla legge 328 del 2000, deve avere una durata triennale e successivamente, alla sua scadenza andrebbe prorogato oppure sostituito con un nuovo Piano. Con l'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione ciascuna Regione può modificare la durata dei piani di Zona secondo la

tempistica che ritiene maggiormente più opportuna o adeguata per quel determinato territorio.

I Piani di Zona dei due Comuni che sono analizzati in questo capitolo, seppur riferiti ad anni differenti, sono espressione ciascuno di una stessa giunta comunale. Infatti il Piano di Verona della Giunta Tosi (centro-destra) è quello approvato per il periodo 2011-2015, mentre quello di Modena della Giunta Pighi è del 2009-2011 ed è stato prorogato anche per il 2012, in attesa dell'approvazione del nuovo Piano di zona.¹⁹⁷

4.2 Il Piano di Modena

Il Piano di Zona di Modena, approvato nel 2008, con validità triennale, ha avuto inizio nel gennaio del 2009.

Così, il Piano 2009-2011, diventa, e lo è ancora oggi, lo strumento di riferimento in ambito sociale per i servizi sul territorio modenese.

Il Piano di Zona di Modena, comprende il territorio del Comune di Modena, senza altri territori dei Comuni della Provincia di Modena; questo fa sì che l'unica amministrazione competente sia quella modenese.

Con la necessità individuata, dapprima attraverso la legge 328/2000 poi con i Piani Socio-sanitari regionali dell'Emilia-Romagna, anche

¹⁹⁷ Innanzitutto uno dei motivi di questo sfasamento delle annualità di riferimento risiede nel fatto che il Piano di Zona precedente del comune di Verona, ovvero il Piano 2007-2009, era stato approvato dalla giunta Zanotto (centro-sinistra) e quindi non era utilizzabile in questa sede in quanto scopo della ricerca è verificare come l'orientamento politico delle amministrazioni locali influisce e differenzia la produzione delle politiche pubbliche. Inoltre la ragione principale dei diversi Comuni riguarda le differenti scadenze elettorali che segnano le elezioni amministrative di quel Comune

il Piano di Zona di Modena diventa lo strumento per una sempre maggior integrazione tra politiche sociali e politiche sanitarie, soprattutto nella parte che riguarda gli interventi che mirano ad aumentare il benessere sociale e sanitario di quel territorio.

Infatti nella fase di presentazione del Piano uno degli aspetti maggiormente tenuti in considerazione durante la fase di stesura riguarda la consapevolezza di dover rispondere alla necessità di integrare maggiormente le politiche sociali e sanitarie anche attraverso una collaborazione tra l'Assessorato alle Politiche sociali del Comune e la AUSL di Modena, la quale ha competenza in materia sanitaria e ed è ovviamente a disposizione di un *know-how* maggiore circa le risposte sanitarie da porre in essere.

Il primo item, ovvero quello che riguarda le finalità del Piano e i valori di riferimento rappresenta come ovvio l'incipit del Piano. Ovviamente sia i valori che le finalità sono due aspetti che si intersecano tra loro. Infatti se sosteniamo che la coesione sociale è un valore di riferimento, conseguentemente una finalità è rappresentata dalla riduzione del numero degli anziani che vivono e subiscono una condizione di solitudine.

All'interno del Piano notiamo la relazione che è stabilita tra gli scopi e i valori del Piano stesso. Nel Piano vengono esplicitati i seguenti valori e accanto spiegate le finalità che sono la necessaria conseguenza del valore di riferimento che si vuol salvaguardare:

- Universalismo: si cerca di garantire l'accesso alle prestazioni a tutti coloro che hanno i titoli per accedervi, e lo si fa attraverso

un'implementazione del numero degli interventi al fine di garantire un numero sempre maggiore di risposte rispetto ai bisogni rilevati;

- Coesione sociale: si cerca di mantenere e implementare le relazioni sociali attraverso interventi che mirino ad una maggiore condivisione della vita della città;

- Integrazione: si cerca un maggiore integrazione tra le culture diverse presenti sul territorio al fine di garantire a tutti una piena accessibilità alla vita sociale del territorio attraverso progetti di scambio culturale;

- Sussidiarietà: l'amministrazione vuole porre al centro della propria attenzione la persona e la sue rete primaria di relazioni, sia di tipo familiare che di tipo amicale, mediante progetti di intervento che mirino alla domiciliarità delle cure;

- Prevenzione: la prevenzione è un valore importante per l'amministrazione perché attraverso gli interventi assistenziale si cerchi di evitare che alcune situazioni a rischio diventino situazioni di difficoltà permanente;

- Autonomia e responsabilità: lo scopo è quello di porre in essere un sistema di welfare che promuova l'autosufficienza dell'individuo vista come chiave principale per la propria indipendenza e capacità.

Per quanto riguarda la situazione del territorio modenese, l'amministrazione presenta uno stato delle cose da cui si evincono fenomeni che hanno trend crescenti e altri che invece vanno verso la scomparsa o comunque verso una forte riduzione rispetto al passato.

Nel Piano si fa riferimento ad alcuni fenomeni da tenere in considerazione:

- crescita demografica dovuta ad aumento della popolazione straniera, soprattutto proveniente da Paesi in situazioni di guerra o di povertà; questo aumento è correlato ad una crescita della popolazione da 0-6 anni, soprattutto di bambini nati da famiglie straniere. La presenza di questo fenomeno richiede, secondo l'amministrazione, un impegno maggiore per quanto riguarda coesione sociale e integrazione, attraverso un inserimento dei bambini stranieri negli asili e nelle scuole dell'obbligo;
- Frammentazione dei nuclei familiari. Aumentano le famiglie mono-genitoriali, cresce il numero di bambini che vivono in situazioni familiari di particolare disagio economico e relazionale. Per far fronte a queste l'amministrazione punta su interventi che aumentino le responsabilità familiari e favoriscano l'accoglienza minorile;
- Aumenta l'aspettativa di vita e quindi il numero di soggetti anziani che richiedono un intervento sia sanitario che di assistenza sociale. Così si è pensato di fornire un aumento dei servizi dedicati a questa particolare categoria, attraverso la strada della domiciliarità degli interventi e mediante un apposito Fondo di non autosufficienza per anziani come previsto dalla legge regionale 2/2003 dell'Emilia-Romagna e di cui abbiamo detto nel capitolo precedente;
- Crescita del numero di popolazione straniera comporta, secondo il Piano, anche una rimodulazione delle modalità di assistenza

sociale in quanto bisogna operare ed intervenire anche in contesti culturali stranieri e differenti da quelli italiani.

- In ultimo, vi è una crescita del numero dei soggetti disabili che risiedono in famiglie con genitori anziani i quali non riescono più come prima a mantenere un livello adeguato di assistenza per questi soggetti.

L'organizzazione del Piano è stata strutturata attraverso 11 tavoli tematici:

- Famiglia
- Minori
- Giovani
- Stranieri
- Povertà
- Dipendenze
- Anziani
- Disabili e salute mentale
- Sicurezza
- Patologie
- Esclusione

Questo è il quadro presentato dall'amministrazione sul quale si è proceduto attraverso le fasi di programmazione e affidamento della gestione dei servizi.

In primis, per quanto riguarda la fase di programmazione si fa, sin da subito, riferimento alla necessità di monitorare il territorio per rilevare quali sono i fenomeni di maggiore incidenza e disagio.

Nella parte del Piano dedicata alla programmazione l'amministrazione sottolinea la necessità di collaborare con tutti i soggetti che operano sul territorio "attraverso un maggiore e proficuo sistema di collaborazione con le organizzazioni sindacali e quelle della società civile" (p. 19).

In questo senso l'amministrazione procede esattamente sul percorso indicato (come emerso dall'analisi nel capitolo precedente) dalla Regione Emilia-Romagna in sede di Piano Socio-sanitario.

Nel Piano di Modena si fa riferimento al principio di sussidiarietà come meccanismo che deve regolare i rapporti tra l'amministrazione e gli altri soggetti del territorio.

A mio avviso quello che emerge dalla lettura del Piano è un meccanismo di regolazione delle politiche di tipo contraddittorio. Infatti, da un lato si afferma come priorità quella di conoscere il territorio e i bisogni mediante una osservazione condivisa con coloro che operano sul territorio, dall'altro l'amministrazione modenese prosegue mediante un meccanismo che coinvolge gli altri attori in una forma di tipo "partecipativo". La prima delle modalità, infatti, potrebbe essere definita come *governance* delle politiche, dove ciascun attore in parità di ruolo contribuisce alla costruzione delle politiche; la seconda di esse invece rappresenta una forma di partecipazione democratica che non è una vera *governance* ma si inserisce nel modello classico di *government* delle politiche.

La lettura dei bisogni, ovvero la lettura del territorio, viene gestita dalla pubblica amministrazione che completa la propria lettura con le annotazioni che vengono poste dalle organizzazioni sociali e sindacali durante le due Riunioni di Piano.

Infatti, così come riportato all'interno del Piano (pagine 7-8-9), l'amministrazione ha predisposto un meccanismo di osservazione che prevede due Riunioni di Piano durante le quali l'Amministrazione espone la propria lettura dei bisogni e le modalità con le quali si procederà agli interventi. Lo fa attraverso le due riunioni per rendere maggiormente "partecipato il momento della presa di consapevolezza di quelli che sono i bisogni del territorio" (p.8).

Questa modalità, che viene definita come espressione del principio di sussidiarietà, a mio avviso è meglio definibile come meccanismo di "partecipazione democratica", in quanto non dà vita ad un reale processo di *governance* delle politiche territoriali. L'amministrazione qui fa coincidere la *governance* con la partecipazione democratica.

Il contributo che le organizzazioni della società civile e quelle sindacali offrono al Piano è definibile come partecipazione, e non come programmazione sussidiaria; si utilizza l'espressione sussidiarietà, ma in realtà siamo di fronte ad un modello di partecipazione democratica, che è un aspetto della forma di governo delle politiche.

Con programmazione sussidiaria si intende un processo in cui i soggetti che vi partecipano hanno facoltà e titolarità di intervenire sul progetto che si vuole costruire. In questo senso bisognerebbe

parlare di sussidiarietà, come meccanismo regolatore dei rapporti tra la pubblica amministrazione e altri attori. Nel caso di Modena siamo di fronte ad un modello delle politiche in cui il Comune presenta il proprio Piano e lo fa attraverso due Riunioni generali e, in un secondo momento, mediante l'istituzione dei tavoli partecipati al fine di sensibilizzare gli attori sociali sulle necessità e i bisogni che emergono dal territorio..

Infatti a pagina 6 del Piano si evidenzia che “la nuova programmazione del Piano distrettuale del Comune di Modena attribuisce una valenza particolare alla partecipazione, relativamente alla lettura dei bisogni specifici per i singoli target nel distretto”.

Emerge che sia la lettura dei bisogni che la fase di costruzione delle risposte sono gestite dall'ente pubblico in una forma di tipo diretto, così come spiegato anche a pagina 7:

“...il modello gestionale dei servizi adottato a Modena è improntato al welfare-mix, che prevede sia gestito dal pubblico la programmazione, la lettura e l'accesso, mentre l'erogazione dei servizi viene fatta a gestione diretta tramite appalto”.

Questo modello prevede da un lato una gestione pubblica della lettura dei bisogni ai quali rispondere e delle modalità con le quali intervenire, e dall'altro un intervento privato per quanto l'erogazione degli interventi di carattere socio-sanitario.

Infatti il modello della gestione dei servizi, prevede proprio strumenti di controllo da parte del pubblico, come l'accreditamento,

le convenzioni o gli appalti, attraverso i quali si assegnano a organizzazioni private (siano esse profit o non profit) le gestioni dirette dei servizi.

Un simile meccanismo che qui è definito come sussidiarietà di tipo orizzontale, a mio avviso, si profila maggiormente come un sistema di esternalizzazione dei servizi, motivato esattamente con “ragioni di efficienza e di economicità necessarie a garantire gli stessi servizi mediante costi sostenibili” (pag. 11 del Piano). Accanto ad un meccanismo di esternalizzazione diretta ne troviamo uno di esternalizzazione di tipo “secondario”, ovvero quando i servizi vengono gestiti direttamente dalle ASP le quali, a loro volta, affidano parte dei servizi a organizzazioni private (siano esse *profit* o *non profit*).

In alcuni campi delle politiche (area della disabilità e delle politiche per i minori) il Piano dispone l'erogazione dei servizi mediante le due ASP modenesi costituite con la legge regionale 2/2003.

Questo modello si delinea da un lato come modello di *internalizzazione* dei servizi (cioè i servizi che prima erano dati in gestione ora ritornano ad essere gestiti da un soggetto di natura pubblica), e dall'altro come un modello che vede i soggetti del Terzo settore come soggetti che offrono i propri servizi alle ASP, in una sorta di processo di seconda esternalizzazione. Infatti le due ASP comunali di Modena sono partecipate all'85% dal Comune.

Il modello di welfare che è presente a Modena è quello previsto con la Legge 328 del 2000: infatti nella fase di gestione dei servizi abbiamo un allargamento anche ad altri soggetti che diventano titolari della gestione del servizio, mentre nella parte di

programmazione vi è una interpretazione lineare della 328 e la fase di programmazione vede coinvolti solo gli attori pubblici riservando agli altri attori sociali una presenza di tipo partecipativo. Per ogni tavolo tematico sono state convocate due Riunioni. Ai tavoli, organizzati per la presentazione delle linee guida del Piano, sono stati invitati anche altri soggetti sociali, non sono quelli pubblici. Dal Piano si evince che vi hanno partecipato circa 70 soggetti, di cui quasi la metà riguarda organizzazioni di tipo corporativo (la polizia municipale, le organizzazioni sindacali, le organizzazioni professionali, le organizzazioni commerciali) e dell'altra metà fanno parte sia i soggetti di mercato for profit (come la Coop estense, e altre aziende che si occupano di erogare servizi a carattere educativo e assistenziale) e le organizzazioni di Terzo settore (per lo più cooperative sociali ma anche organizzazioni di volontariato). Le ASP che sono a tutti gli effetti soggetti di natura pubblica, accedono alla gestione dei servizi e nel Piano vengono inserite all'interno delle organizzazioni della società civile.

In questa sede, come detto nel capitolo secondo sul disegno della ricerca, ci occupiamo in particolare di alcuni settori: in questo caso prendiamo in considerazione quello che è successo all'area anziani, l'area disabili e salute mentale e l'area minori e infanzia.

L'area anziani dispone di un proprio fondo istituito con legge regionale n. 2 del 2003, denominato Fondo per la Non-Autosufficienza. Come si vede dalla sintesi di spesa dei tre settori presi in esame (Appendice Economica del Piano, pp.13-19), oltre il 50% della spesa è utilizzato per i servizi gestiti da soggetti privati in una ottica di esternalizzazione e il resto è affidato all'ASP

comunale, divenuta azienda pubblica così come stabilito nella l.r 2/2003.

In sintesi emerge che: da un lato abbiamo una programmazione in capo in via esclusiva all'attore pubblico (il quale interagisce con gli altri attori in forma di partecipazione) e dall'altro una erogazione dei servizi che è sempre "meno diretta" e procede verso trend crescenti di esternalizzazione ad attori privati (siano essi *for o non profit*) al fine di garantire efficienza economicità e risparmio. Accanto a questa esternalizzazione però troviamo, in due settori delle politiche, la presenza di una gestione "pubblica" tramite le due ASP comunali (ASP Frati Minori e ASP Caritas) che è espressione di una forma di *re-internalizzazione* dei servizi.

Questo modello, tipico del welfare dell'Italia, dagli anni '90 ad oggi, viene presentato come modello di sussidiarietà. Qui, a mio avviso, ci troviamo di fronte ad un modello di esternalizzazione in quanto a differenza di un modello di sussidiarietà mancano alcuni elementi. Infatti notiamo che:

- Il punto di partenza della lettura dei bisogni non sono gli attori sociali, ma è l'osservazione e la lettura fatta dalla amministrazione attraverso i propri rami (CTSS, Ufficio di Piano, AUSL). Manca una condivisione dell'osservazione dei bisogni presenti sul territorio. La lettura dei bisogni è operata solo dall'attore pubblico. Come detto nel primo capitolo, l'osservazione di un solo attore rende meno completa la lettura dei bisogni e quindi anche il monitoraggio che verrà operato successivamente, in quanto il parametro di valutazione resta sempre quello dell'attore pubblico

(comunale e/o sanitario). Uno schema dove è solo l'ente pubblico a gestire la fase di programmazione presenta caratteri di incompletezza delle informazioni. Inoltre non si può parlare di sussidiarietà in quanto è minimo il coinvolgimento degli attori sociali come espressione del territorio. Gli attori sociali vengono informati di quanto deciso, ma non coinvolti nelle decisioni riguardanti le fasi iniziali della programmazione.

- L'esternalizzazione non è sinonimo di sussidiarietà in quanto è sempre l'attore pubblico che regola le modalità con le quali svolgere un servizio e non sono previsti meccanismi di scelta da parte dell'utente.

- In ultimo, a differenza di quanto presentato nella parte introduttiva del piano riscontriamo una mancanza di cultura tra ciò che è Terzo settore e ciò che invece rappresentano altri soggetti sociali. Le organizzazioni sindacali sono trattate alla stessa stregua delle organizzazioni della società civile seppur hanno compiti e rappresentano bisogni differenti. Le organizzazioni di Terzo settore vengono considerate come strumenti utili per la gestione dei servizi ma non come soggetti sociali per una *governance* condivisa delle politiche. A Modena ci troviamo sempre in un modello di *governo* delle politiche.

- Nella parte introduttiva del Piano a mio avviso ci sono alcune annotazioni molto positive che però non trovano riscontro nelle fasi di applicazione delle intenzioni iniziali. Infatti nella prima parte si

parla spesso di famiglia come luogo chiave per la ridefinizione delle politiche e come interlocutore principale degli attori che operano nel campo dell'assistenza sociale. Si sostiene che la condivisione con le famiglie permetterebbe una maggiore consapevolezza e conoscenza delle realtà problematiche. Questa condivisione, però non è allargata ad una interazione reale con le famiglie. In realtà il soggetto Famiglia diventa l'anello residuale sul quale scaricare il costo di alcune riduzioni dei servizi (anche per ragioni comprensibili, come la necessità di un aiuto domiciliare piuttosto che di una presa in cura in ospedali o residenze specializzate), anziché rappresentare l'interlocutore da sostenere (sussidiarietà originale) nello svolgimento del proprio compito di ("nucleo di formazione della personalità e di comprensione del bisogno", così come riportato nella parte introduttiva del Piano).

4.3 Il Piano di Verona

Il Piano di Zona di Verona, nella sua forma organizzativa differisce da quello di Modena. Questa differenziazione che, a breve vedremo nel merito delle singole caratteristiche, è dovuta al fatto che, come detto nel precedente capitolo, ciascuna Regione ha la facoltà di organizzare il lavoro del piano di Zona secondo le modalità che ritiene più adeguate.

Infatti se nelle altre Regioni l'integrazione socio-sanitaria è stata sospinta in maniera decisiva dalla Riforma Turco (328/2000), in Veneto, come visto prima, la spinta ad una maggiore integrazione

tra politiche sociali e politiche sanitarie è stata dettata dalla Legge regionale n°55 del 1982.

Il nuovo Piano approvato dal Comune a febbraio 2011, avrà validità quadriennale, 2011-2015, e non triennale.

Questa differenza si spiega col fatto che con la Riforma del Titolo V della Costituzione, ciascuna Regione può determinare in maniera discrezionale quale deve essere (o anche non essere) la durata di Piano¹⁹⁸.

Quasi con cadenza annuale la Regione emana le DGR in materia di politica sociale (Direttive Giunta regionale) con le quali definisce alcuni parametri chiave ai quali i Comuni si devono attenere in materia di programmazione sociale e di stesura dei Piani di zona.

Inoltre, e come visto anche prima, la legislazione alla quale maggiormente si rifà il Piano di Verona è quella della legge nazionale 328 del 2000, anche se nella parte che riguarda la valutazione ex-post il Piano di zona si discosta dalla 328, come vedremo nel prossimo capitolo.

Così come approvato con la legge regionale del 1982, e poi con le successive disposizioni normative n.55 e 56 del 1994 e con il recepimento della legge nazionale n. 328 del 2000, a Verona, l'ufficio di Piano prevede, da oltre 10 anni, la partecipazione congiunta e di pari-grado sia dell'Assessore alle politiche sociali del comune di Verona sia del Direttore generale della ULSS 20 della Regione Veneto.

In particolare, l'Ufficio di Piano riguarda tutto il territorio che è di competenza della ULSS 20, e quindi non soltanto il Comune di

¹⁹⁸ "Il Piano di Zona è lo strumento primario di attuazione dei servizi e dell'integrazione socio-sanitaria..": l.r. 11 del 13 aprile 2001 art.128, comma 5

Verona, ma anche tutti gli altri Comuni che fanno riferimento alla ULSS 20 (l'intero territorio della Provincia di Verona). In pratica esiste un Ufficio sovra-distrettuale che riunisce tutti i Sindaci o loro delegati dei Comuni del territorio della ULSS 20.

In primis questo ente sovra-distrettuale individua alcune linee guida, come ad esempio le problematiche generali che riguardano più territori e più amministrazioni competenti e, successivamente, ciascun livello di Piano, ovvero nel nostro caso il Comune di Verona in forma autonoma, regola le fasi di programmazione e gestione dei servizi in ragione del proprio territorio di competenza.

Questa organizzazione è dovuta al fatto che con la legge 328 la programmazione spetta al distretto socio-sanitario, così come anche previsto dal D. lgs. 502/1992 in materia di pianificazione zonale.

Superata la fase sovra-distrettuale inizia quella del percorso locale e dell'Ufficio di Piano del Comune di Verona.

Innanzitutto i tavoli tematici sono 7, e la nuova amministrazione (la precedente amministrazione era caratterizzata da un orientamento politico di centro-sinistra, diverso da quello attuale del Sindaco Tosi) ha deciso di ridurre il numero dei tavoli (da 13 a 7).

All'Ufficio di Piano come anticipato prima partecipano sia l'assessore alle Politiche sociali del Comune di Verona sia il dirigente sanitario in rappresentanza della ULSS 20, i quali dispongono l'organizzazione dei tavoli e le modalità di partecipazione.

I 7 tavoli distrettuali di Verona riguardano:

- Area Giovani
- Area Anziani
- Area Disabilità
- Area Dipendenze e Integrazione
- Area Salute mentale
- Area marginalità sociale e immigrazione
- Area famiglia.

Nel Piano di Zona precedente 2007-2009, il numero dei tavoli di area tematica era superiore a quello appena presentato (13). Come riporta il Piano è stata una precisa volontà della Giunta di Verona quello di proporre la riduzione del numero dei tavoli per favorire sia l' approvazione in tempi più rapidi, sia la partecipazione delle organizzazioni di Terzo settore, che garantire anche una effettiva integrazione tra politiche che rispondono a problematiche simili.

In particolare l'area minori è stata accorpata a quella della Famiglia, e nell'area giovani sono state inserite tutte le politiche inerenti la dispersione scolastica, le difficoltà adolescenziali l'inserimento dei giovani stranieri nelle scuole primarie che prima rappresentavano ciascuno di essi un Tavolo tematico all'interno dell'Ufficio di Piano.

Innanzitutto i valori a cui si ispira il piano sono:

- Autonomia e relazionalità dell'individuo: si cerca di rendere sia più autosufficiente l'individuo cioè meno dipendente dai servizi, e contemporaneamente maggiormente integrato con le realtà sociali del proprio ambito di vita e la rete di relazioni che gli è propria;

- Integrazione: qui è intesa sia nel senso istituzionale (tra le politiche) sia nel senso di favorire integrazione tra gli attori che operano nei settori dell'assistenza sociale (Comune, ULSS, terzo settore, famiglie);
- Universalismo: lo scopo è quello di rendere accessibile a tutti i servizi attraverso integrazione dell'offerta tra gestione pubblica e gestione privata.

In particolare tra le linee guida del Piano, l'amministrazione ha definito la famiglia come il soggetto sociale attraverso il quale costruire le politiche sociali e gli interventi. In ragione di questo, come si evince sia dal Piano sia dai documenti allegati, nell'area Famiglia sono state inserite molte tematiche che prima erano in capo ad altre aree tematiche, nonché è stata istituita a livello comunale, la Consulta per la Famiglia.

La consulta, istituita nel 1997, ha rinnovato il proprio statuto proprio nell'Aprile del 2011 (deliberazione del consiglio Comunale n. 29 del 2011), in modo tale da essere riconosciuta come l'interlocutore principale in tema di famiglia e di politiche ad esse connesse.

Come vedremo nel capitolo V della tesi, l'istituzione della Consulta, da un lato rappresenta una novità sia nel panorama Veneto (Verona è l'unico Comune Veneto che con lo Statuto rinnovato del 2011 ha riconosciuto alla consulta la rappresentanza dei bisogni sociali del soggetto Famiglia), dall'altro, questa novità per ora resta soltanto in forma legislativa.

Infatti nel Piano, le politiche per la famiglia vengono costruite senza l'obbligo di vincolo della Consulta, la quale può, sulle materie decise in Consiglio comunale, esprimere un proprio parere. Anche qui come a Modena, la famiglia è considerata come il soggetto in grado di rispondere alla *domiciliarizzazione* degli interventi, senza però che siano stati previsti gli strumenti e i meccanismi che permettano in maniera adeguata alla famiglia di esprimere i propri bisogni e di far fronte alle nuove sfide che la domiciliarità degli interventi richiede.

Inoltre a Verona è stata istituita la Consulta della disabilità e del volontariato (ex Consulta per l'handicap). Questa Consulta, come riportato anche dal Piano di Zona precedente del Comune di Verona (2007-2009), ha lo scopo di promuovere la cultura dell'associazionismo sociale, di porre al centro delle politiche il lavoro svolto dalle organizzazioni di volontariato nell'ambito delle politiche per la disabilità e quindi evidenziare le criticità presenti sul territorio e riscontrate dalle organizzazioni stesse. La Consulta delle Organizzazioni di volontariato, anch'essa come quella della Famiglia, non ha potere di decisione vincolante ma solo consultivo. Queste due Consulte, così come ci dice anche il Quarto rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore, promosso dall'Auser¹⁹⁹, rappresentano una novità nel quadro del panorama nazionale. Così, come anche detto in merito alla Consulta per la Famiglia, se da un lato l'istituzione di queste consulte rappresenta un formale riconoscimento ad alcune soggettività sociali presenti sul territorio

¹⁹⁹ http://www1.auser.it/IT/Page/t01/view_html?idp=213

e al ruolo da queste svolto, non è ancora chiaro come la loro presenza incida nel merito delle politiche sociali.

Infatti la lettura dei bisogni e quella di stesura del Piano, come riportato dal Piano, è gestita dall'amministrazione comunale e dalla ULSS 20, e la presenza di altri soggetti sociali, è finalizzata a favorire una non "specificata cittadinanza attiva".

Qui come a Modena, infatti si fa riferimento al concetto di partecipazione come strumento di rapporto tra pubblica amministrazione (comunale o sanitaria) e soggetti sociali del territorio.

Il primo documento di discussione messo a tema nei tavoli è quello prodotto dal lavoro congiunto tra le due amministrazioni pubbliche (Comune e ULSS 20), il quale contiene una valutazione dello stato dei servizi, suddivisi sia per singolo quartiere che per area tematica. Inoltre, in relazione alle modifiche della popolazione, vengono ricalcolati i fabbisogni per ciascuna area tematica e per ciascun servizio.

Questo quadro che l'amministrazione definisce come processo di sussidiarietà, in ragione del fatto che ai tavoli vengono invitati a partecipare soggetti non pubblici (soprattutto le organizzazioni di Terzo settore), in realtà non rappresenta un meccanismo di vera sussidiarietà e di *governance* delle politiche sociali a livello locale.

Come vedremo meglio e più approfonditamente nella parte dedicata all'analisi delle interviste nel V capitolo, questo meccanismo indica solo un modello di partecipazione, in cui il ruolo del Terzo settore non è quello di partner istituzionale della pubblica amministrazione

ma è quello di “soggetto da *informare*” in quanto interessato all’ambito delle politiche sociali.

Questa annotazione trova conferma nel Piano: a pagina 4 infatti si afferma che “il coinvolgimento del Terzo settore, si è concretizzato nell’organizzazione di incontri assembleari al fine di comunicare al Terzo settore e agli altri soggetti della società civile, la programmazione sociale effettuata e.. (quindi) coinvolgerlo in maniera attiva nella fase di implementazione delle politiche”.

La fase di programmazione è aderente, nella parte che riguarda gli attori coinvolti, e le funzioni, alle Legge 328 del 2000 nella parte degli articoli dedicati alla fase di programmazione.

Infatti, come all’art.5 della predetta Legge si fa riferimento alla programmazione come compito delle autorità pubbliche locali che possono chiamare a partecipare anche le organizzazioni di Terzo settore e altre formazioni sociali, anche qui a Verona si è scelto la strada di far partecipare in maniera attiva le organizzazioni di Terzo settore alla fase gestionale, mentre a quella programmatica si è scelta la strada della programmazione operata dalle amministrazioni pubbliche e in cui le organizzazioni di Terzo settore hanno avuto un ruolo di tipo partecipativo.

Come si vede nel Piano, oltre il 60% dei servizi viene dato in gestione e quindi oltre la metà delle spese comunali derivano dall’erogazione esternalizzata dei servizi.

La parte che riguarda la gestione dei servizi, se da un lato presenta meccanismi di sussidiarietà rovesciata (le organizzazioni sociali sono coinvolte in ragione di un arretramento della presenza della

pubblica amministrazione), dall'altro presenta alcune importanti novità.

Infatti in alcune problematiche (come quelle relative alla disabilità) si preferisce affrontare i bisogni con servizi già presenti sul territorio come quelli proposti e già implementati da alcune organizzazioni di volontariato. La motivazione di questa scelta è di carattere economico, in quanto una riduzione delle risorse pubbliche “impone una rimodulazione dell'offerta sollecitando gli attori che già sono presenti in quegli ambiti” (p.38 del Piano). Seppur ci sia una motivazione di carattere economico, questa scelta va in una direzione, a mio avviso, positiva.

Infatti a Verona, e lo si vedrà meglio nel capitolo V, alcune interventi di politica sociale vengono effettuati da organizzazioni di volontariato in ragione del fatto che sono interventi radicati sul territorio e che la popolazione dimostra di preferire (è la strada dell'appropriatezza spiegata anche da Colozzi)²⁰⁰.

Questa strada intrapresa per alcune categorie di interventi, a mio avviso è quella che è considerabile come pratica ottimale, in quanto, queste organizzazioni di volontariato sono nate da coloro che, avendo in famiglia situazioni di difficoltà, hanno promosso quindi risposte adeguate e più complete circa il bisogno sul quale intervenire.

Gli altri interventi disposti a Verona, rientrano nella forma dell'esternalizzazione del servizio, finalizzata a garantire per lo più una riduzione dei costi alla pubblica amministrazione e garantendo così

²⁰⁰ I. Colozzi, “Delle virtù e dei premi, ovvero come riconoscere le Organizzazioni di Terzo settore di qualità, come premiarle e disseminare processi emulativi delle buone pratiche, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, il Mulino 2011

lo stesso livello dei servizi anche a fronte di una crisi economica aggravata.

In conclusione, a Verona abbiamo un Piano di Zona che per la fase di programmazione dei servizi e di lettura dei bisogni presenta una forma pubblica, ovvero attività effettuate in via esclusiva dalla pubblica amministrazione, mentre si è in presenza di una esternalizzazione dei servizi per quanto riguarda la gestione degli stessi. Sono presenti però alcuni segnali di sussidiarietà in senso originale come ad esempio quello che avviene nel settore delle politiche per la disabilità, dove si hanno processi di *governance* delle politiche.

4.4 Conclusioni

Il lavoro di analisi dei Piani di Zona dei due Comuni oggetto dell'indagine pone in evidenza alcune caratteristiche dell'incidenza dell'orientamento politico come fattore differenziazione delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda l'organizzazione infatti si nota come:

- L'orientamento politico di centro-sinistra predilige un numero alto di tavoli tematici per la fase di programmazione del Piano, mentre l'orientamento politico di centro-destra predilige un accorpamento dei tavoli in aree più vaste e con uno spazio maggiore dato all'area Famiglia;

- A Modena, vi è una netta separazione tra gli attori della programmazione e quegli della gestione dei servizi. In maniera principale, alla prima fase vengono chiamati in maniera preferenziale sia i soggetti pubblici (CTTS, Comune, Provincia, AUSL,) e le organizzazioni di tipo sindacale e quelle di categoria. Mentre si predilige un rapporto preferenziale con il mondo del Terzo settore e del mercato *for profit* per quanto riguarda la fase di gestione dei servizi, definita come meccanismo di esternalizzazione; inoltre un ruolo importante è svolto dalle ASP comunali soprattutto nei settori della disabilità e delle politiche per i minori. Le ASP rappresentano un fenomeno di nuova *internalizzazione* dei servizi; infatti successivamente sono le stesse ASP che appaltano parte dei propri servizi alle organizzazioni della società civile o del mercato;

- A Verona, invece, seppur in presenza di una separazione tra attori che partecipano alla gestione e attori che invece gestiscono i servizi, vi è un coinvolgimento maggiore del Terzo settore almeno in una forma di partecipazione. Sono istituite due consulte comunali (Famiglia e Volontariato) e per quanto riguarda la gestione dei servizi abbiamo una molteplicità di forme organizzative (Cooperative, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale). Inoltre la particolarità di Verona risiede nel fatto di prediligere per i servizi alla disabilità alcune organizzazioni di volontariato nate in alcune quartieri e ritenute in grado di offrire al territorio interventi di alta qualità;

- Inoltre tra Verona e Modena esiste una differente concezione di Terzo settore: a Modena spesso si confonde il Terzo settore con altre organizzazioni (sindacali e/o di categoria, o con le ASP), mentre a Verona vi è una netta distinzione da parte dell'amministrazione tra ciò che è Terzo settore e ciò che è altro;
- Per quanto riguarda l'impostazione della programmazione e quella della gestione dei servizi le due amministrazioni hanno scelto strade per certi versi simili ma non identiche. La fase di programmazione vede il coinvolgimento degli attori sociali in forma di partecipazione. Per quanto attiene alla gestione dei servizi, invece, a Modena abbiamo da un lato un fenomeno di *internalizzazione* dei servizi tramite le ASP e fenomeni di esternalizzazione a soggetti privati (*for* o *non profit*). A Verona invece la gestione dei servizi oscilla dalla esternalizzazione degli stessi alle organizzazioni di Terzo settore ad una assegnazione di tipo sussidiario alle organizzazioni di volontariato particolarmente radicate sul territorio;
- In ultimo, entrambe le amministrazioni presentano una concezione di sussidiarietà all'interno della fase di programmazione e gestione dei servizi che in realtà è di tipo rovesciato rispetto alla sua versione originale. Infatti si intende come meccanismo sussidiario quello di far svolgere ai soggetti privati la gestione dei servizi (si tratta in realtà di un intervento residuale delle organizzazioni di terzo settore) in ragione del fatto che l'ente

pubblico non riesce a coprire interamente il fabbisogno necessario del territorio.

CAP 5. L'ANALISI DELLA RICERCA E I RISULTATI

5.1 Il quadro dell'analisi

Questo capitolo della tesi ha come scopo quello di analizzare i dati empirici raccolti attraverso le interviste effettuate ai soggetti istituzionali e alle organizzazioni di Terzo settore che hanno partecipato alla costruzione dei Piani di Zona.

Come detto nel capitolo sul Disegno della ricerca in merito alla metodologia utilizzata per la selezione del campione, qui presenterò una disamina dei dati che verranno analizzati seguendo i tre *item* fondamentali della ricerca; lo scopo è quello di osservare:

- se esiste o meno una differenziazione di policy in relazione ad un differente orientamento politico;
- se il Terzo settore impegnato nelle politiche è consapevole delle propria soggettività in rapporto al pubblica amministrazione;
- che tipo di terzo settore è impegnato nelle politiche sociali.

Per rispondere a questi interrogativi ho suddiviso il capitolo dell'analisi in tre categorie:

- La prima è definita come la categoria delle modalità di programmazione dei Piani di Zona. In questa categoria verranno

prese in esame le interviste effettuate alla pubblica amministrazione;

- La seconda categoria riguarda il tipo di Terzo settore che è presente nella costruzione del Piano e nella gestione dei servizi (previsti dal Piano).

- La terza riassume il rapporto tra Terzo settore e pubblica amministrazione; la relazione tra i due soggetti viene osservata dal lato delle organizzazioni di Terzo settore.

I tre *item* fondamentali della ricerca, rappresentano l'asse lungo il quale si muove l'analisi per cogliere alcuni degli aspetti ritenuti salienti per quanto riguarda le politiche sociali territoriali. Ad esempio, osservando le modalità di programmazione e quelle di gestione dei servizi, possiamo comprendere il "come" la pubblica amministrazione intende le politiche sociali, a quali valori fa riferimento nelle sue modalità operative e, di conseguenza, con quali modalità persegue i valori indicati.

Inoltre, l'analisi cercherà di far emergere se le politiche sociali delle amministrazioni sono sussidiarie rispetto alle associazioni di Terzo settore che considero come i soggetti portatori e rappresentanti dei bisogni sociali del territorio. Su questo aspetto, inerente la rappresentanza del Terzo settore come rappresentanza dei bisogni sociali dei cittadini, tornerò nelle parte relativa alle conclusioni di della tesi.

Come detto nel capitolo II, l'analisi complessiva verterà sulle interviste effettuate sia alla parte "pubblica amministrazione" sia ai soggetti del Terzo settore. Prima di addentrarci all'interno del

singolo item, ritengo opportuno presentare, seppur in forma brevissima, un quadro complessivo della situazione generale delle politiche sociali in Italia. A mio avviso, questa breve esposizione, aiuterà la comprensione dei tanti aspetti che emergeranno dall'analisi stessa.

Le finanze pubbliche si trovano a dover affrontare una crisi economica che sta mettendo in difficoltà tutti i vari settori della società. In particolare, però, il settore delle politiche sociali ne risente particolarmente in quanto una riduzione delle risorse disponibili potrebbe significare una riduzione delle capacità di risposta e di mantenimento dei servizi esistenti. Uno dei problemi del welfare è dato dalla difficoltà a mantenere il carattere universale delle risposte, soprattutto in ragione di un ampliamento dei diritti (di cittadinanza) e a fronte della contemporanea riduzione delle risorse. La riduzione delle entrate fiscali e il continuo utilizzo del modello del *deficit spending*, nel lungo periodo hanno imposto una riformulazione dello schema del welfare state. Negli anni '90 del secolo scorso si è passati da una gestione totale delle politiche sociali da parte dell'ente pubblico (ovvero sia la programmazione che la gestione dei servizi era in capo all'ente pubblico; questo meccanismo rientrava nel cosiddetto periodo di Istituzionalizzazione²⁰¹ della politica sociale), ad uno schema di welfare mix, ovvero un modello di rapporto tra pubblica amministrazione e soggetti privati in cui la pubblica amministrazione sposta la gestione ai soggetti privati per ridurre le proprie spese e mantenere il carattere universale delle risposte.

²⁰¹ C. Borzaga, L. Fazzi, *Manuale di politica sociale*, Bologna, Il Mulino 2005, pp.67-71

Tabella 5.1 GLI ORIENTAMENTI DELLE ISTITUZIONI

	Comune di MODENA	Comune di VERONA
VALUTAZIONE ex-ante	Assenza di una vera e propria fase di valutazione. Si procede mediante un'analisi a carattere economico e numerico, direttamente svolta dalla pubblica amministrazione e con il coinvolgimento dei soggetti privati (<i>for profit</i>) e del Terzo settore.	Assenza di una vera e propria fase di valutazione. L'analisi fatta è a carattere economico e numerico sui servizi e le prestazioni. Svolta dalla pubblica amministrazione con il coinvolgimento della consulta per la della consulta per il volontariato.
MODALITA' DI PROGRAMMAZIONE	Programmazione organizzata per tavoli tematici, divisi ciascuno per ogni settore di intervento delle politiche, in cui partecipano come uditori le associazioni di categoria e quelle di terzo settore. predominanza della pubblica amministrazione e gestione diretta della fase di programmazione del PDZ. Poca distinzione tra terzo settore e soggetti del mercato.	Programmazione organizzata per macro-aeree. Particolare coinvolgimento della consulta per la famiglia e del volontariato. Preferenza per il terzo settore più che per le associazioni di categoria. Programmazione diretta con qualche apertura alle organizzazioni di terzo settore.
MODALITA' DI GESTIONE DEI SERVIZI	Si ha sia la gestione esternalizzata dei servizi che fenomeni di internalizzazione legati alla gestione dei servizi tramite le due ASP comunali. Modalità di affidamento tramite appalti, accreditamenti e autorizzazioni.	Preferenza per la gestione indiretta dei servizi. Affidamento completo dei servizi di assistenza ad organizzazioni di terzo settore di medie e piccole dimensioni (cooperative o associazioni), mentre assegnazione dei servizi a carattere maggiormente sanitario a grandi cooperative di multi-service. Alcune attività vengono assegnate ad organizzazioni di volontariato radicate nel territorio.
VALUTAZIONE EX-POST	Valutazione ex post come esito della valutazione in itinere (monitoraggio). Maggiore attenzione ai costi e ai numeri delle prestazioni, poca capacità di valutazione qualitativa dei servizi	Valutazione ex post con maggiore attenzione ai costi e ai numeri delle prestazioni. Sul settore anziani coinvolgimento pieno della Consulta per il volontariato

	Comune di MODENA	Comune di VERONA
ADERENZE RISPETTO ALLA LEGGE 328/2000	<p>Modalità di programmazione perfettamente aderente alla 328/2000: ovvero coinvolgimento del terzo settore senza però particolare ruolo di partner attivo</p> <p>Modalità di gestione: aderenza piena alla 328 con i soggetti non pubblici cui viene affidata la gestione dei servizi</p>	<p>Modalità di programmazione perfettamente aderente alla 328/2000: ovvero coinvolgimento del terzo settore senza però particolare ruolo di partner attivo</p> <p>Modalità di gestione: aderenza piena alla 328 con i soggetti non pubblici cui viene affidata la gestione dei servizi</p>
DISTANZA RISPETTO ALLA legge 328/2000	Nessuna	Coinvolgimento pieno nella fase di valutazione ex-post del settore anziani della Consulta per il volontariato.

5.2.Gli orientamenti delle istituzioni

Per rispondere alla prima parte della ricerca, quella definita come “modalità di programmazione”, andremo ad analizzare le interviste effettuate ai soggetti della pubblica amministrazione.

Non tutte le domande verranno analizzate e presentate singolarmente in questo capitolo. Nella loro interezza saranno presentate nell'appendice di questa tesi. Qui mi soffermerò su quelle maggiormente significative rispetto alla necessità di comprendere come la pubblica amministrazione produce e “gestisce” le politiche sociali.

La tabella 5.1. della pagina seguente riassume quello che verrà presentato in questo paragrafo.

Di seguito con l'espressione “soggetti istituzionali” mi riferisco ai rispettivi Assessori e dirigenti comunali alle Politiche sociali dei Comuni di Modena e Verona.

Procederò attraverso la disamina di quattro momenti fondamentali lungo l'arco della produzione delle politiche sociali, ovvero il momento della valutazione ex-ante, quello della programmazione delle risposte (d'ora in poi definita come programmazione), quello della gestione dei servizi previsti dal Piano di Zona e quello della valutazione ex-post. Questi quattro momenti ci permettono di capire che differenza esiste (se esiste) tra le politiche sociali di un Comune con una Giunta di centro-sinistra e quelle generate da un Comune con una Giunta di centro-destra.

Ho deciso di misurare la differenza attraverso la maggiore o minore sussidiarietà²⁰² delle politiche sociali. Per questo l'analisi correrà lungo un percorso in cui il focus sarà la capacità sussidiaria delle politiche sociali. Quando parliamo di sussidiarietà²⁰³ facciamo riferimento alla elaborazione originale che ne ha fatto Donati²⁰⁴ (nella prospettiva data dallo stesso, la sussidiarietà è intesa come la forma regolativa delle relazioni sociali):

- Sussidiarietà verticale: si intende un principio di riordino dei rapporti all'interno dell'apparato statale (tra Stato, Regioni, Province e Comuni);
- Sussidiarietà orizzontale: riguarda i rapporti tra pubblica amministrazione da un lato e organizzazioni appartenenti alla società civile e *for profit* dall'altro;

²⁰² Si parla spesso di sussidiarietà in relazione all'architettura istituzionale dello Stato nonché in merito alle politiche pubbliche. Il concetto di sussidiarietà, nella sua prima formulazione articolata, è quello che viene presentato nell'Enciclica Quadragesimo Anno, nella quale si sostiene che:

““Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché è l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium*) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle.”

²⁰³ Per un'analisi approfondita si vedano in particolare:

P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005;

G. Arena, G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto: come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma 2010;

G. Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano 2007.

²⁰⁴ P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà: che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005

- Sussidiarietà laterale:²⁰⁵ riguarda il rapporto tra i soggetti della società civile (ad esempio tra impresa e famiglie dei lavoratori, tra scuola e famiglia)

Ritornando alla analisi dei dati, la prima domanda ai soggetti istituzionali, è così formulata:

1. *“Prima di redigere il Piano Sono state eseguite delle interviste, degli approfondimenti per verificare lo stato dei servizi e quindi valutare i bisogni presenti?”.*

Questa domanda è stata effettuata per capire come inizia la fase di programmazione, sulla base di quali dati si programma e come vengono selezionati questi dati. Questo è un punto di partenza che chi scrive ritiene fondamentale in quanto le risposte che saranno attivate e le modalità con le quali questo verrà fatto dipendono, come conseguenza, dalle modalità con le quali si è deciso di procedere alla raccolta di questi dati.

In primis il Comune di Modena:

“per quanto riguarda la fase di valutazione diciamo che non esiste una fase che possiamo definire come valutazione.. la valutazione viene fatta attraverso i dati dell’amministrazione. Durante l’anno però sono stati fatti degli incontri più agili in cui sono stati invitati i

²⁰⁵ <http://www.sussidiarieta.net/files/Donati.pdf> si veda: P. Donati, *I fondamenti socio-antropologici della sussidiarietà: una prospettiva relazionale*, p. 39

tecnici e alcune associazioni che avevo partecipato ai tavoli, sempre suddivisi per argomenti tematici, che a Modena sono 11. il Piano viene costruito a seguito dei tavoli tematici divisi per tavoli, ci sono gli incontri e poi soprattutto vi è l'elaborazione dell'amministrazione e viene fatta un'analisi dettagliata dei servizi, sia comunali sia quelli delle associazioni e che non vengono nemmeno finanziati" (Modena)

1. Che tipo di elaborazione è quella dell'amministrazione?

"L'elaborazione dell'amministrazione riguarda il numero di utenti che richiedono un particolare servizio, per capire quali sono i servizi maggiormente richiesti e che quindi devono essere riproposti l'anno seguente e quelli meno richiesti e sui quali l'amministrazione può fare un ragionamento diverso" (Modena)

L'Amministrazione veronese non differisce molto dall'impostazione emiliana, e alla prima domanda la risposta seguente non si discosta molto da quella appena presentata:

"...abbiamo cambiato il meccanismo dell'amministrazione precedente che era costruito per tavoli; tredici tavoli, che venivano vissuti male, e dal punto di vista dell'economicità era un processo costoso, cioè dover governare la partecipazioni ai tavoli. Il tavolo di valutazione è stato fatto con i capi distrettuali dei vari tavoli a livello sovra-distrettuale al fine di coordinare i servizi e le necessità. Ai tavoli distrettuali ci sono le associazioni di Terzo

settore e i rappresentanti comunali. La fotografia dei bisogni viene fatta capendo quali sono i servizi maggiormente richiesti. Il problema del coinvolgimento del Terzo settore in questa fase è di avere troppe associazioni... l'amministrazione non sa come gestirle, sarebbe un costo troppo oneroso a livello organizzativo poterle gestire... l'amministrazione presenta i propri servizi e se ci sono delle particolarità.. questi servizi vengono integrati con quelli richiesti dal terzo settore... solo se ci sono soprattutto le disponibilità dell'amministrazione ...” (Verona)

Sia nel caso di Modena che in quello di Verona possiamo notare innanzitutto come non sia prevista una fase di esplorazione di quali siano i bisogni presenti sul territorio. Le due pubbliche amministrazioni, seppur con accenti differenti, sembrano dare per scontata la validità dei servizi esistenti, la loro capacità di risposta, la loro efficacia. La qualità dei servizi e il gradimento degli stessi viene misurato attraverso l'uso.

Soprattutto, si nota una certa confusione nella pubblica amministrazione sul ruolo della valutazione ex ante circa i bisogni a cui rispondere. L'imprinting dell'attore comunale resta chiaramente quello di osservare le procedure dei servizi e non l'efficacia e la qualità degli stessi. Il numero dei soggetti che accedono alle prestazioni è un dato indicativo incontrovertibile, ma, a mio avviso, questo non risponde in maniera sufficiente alla necessaria verifica in merito alla qualità dei servizi. Sebbene nella stesura del Piano di zona, sia quello di Modena che quello di Verona, è possibile evidenziare il richiamo alla qualità dei servizi e al coinvolgimento

dei cittadini (in forma singola o associata) come due fondamenti delle politiche sociali, nella pratica amministrativa questo non si evince, resta soffocato dal problema organizzativo dei servizi e non è chiaro come i cittadini vengano chiamati a valutare la qualità dei servizi in campo.

A Verona si cerca di ridurre la complessità della macchina organizzativa nella costruzione del Piano, e i tavoli sono allargati alla presenza di altri soggetti. Questi ultimi vengono chiamati a partecipare ai tavoli dove viene proposto un quadro sullo stato attuale, e le loro proposte vanno ad integrare (ove le risorse lo consentono) quelle della pubblica amministrazione.

Nel caso di Verona siamo in presenza di una sussidiarietà rovesciata, cioè il Comune opera attraverso propri canali e laddove non riesce si appoggia a soggetti esterni alla pubblica amministrazione. Anche l'amministrazione modenese sembra seguire lo stesso schema, anche se qui il lavoro organizzativo e burocratico dell'amministrazione stessa è più corposo e ripetitivo. Anche qui i soggetti vengono invitati ai tavoli, e vi è un rapporto di sussidiarietà rovesciata tra amministrazione e soggetti privati (siano essi *for profit* o *non profit*). A mio avviso il limite di questa assenza di esplorazione dei bisogni sta proprio nel fatto di ritrovarsi a misurare i servizi in base all'uso.

Questa tipologia di lettura dei bisogni potremmo classificarla come un'operazione dal lato G del nostro schema Agil²⁰⁶, in quanto in questo tipo di "valutazione" non vi è il coinvolgimento di altri attori. Inevitabilmente questo punto di osservazione, che comunque

²⁰⁶ P. Donati, *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009, p. 266

resta necessario in quanto il soggetto pubblico deve essere il coordinatore dei servizi e dell'offerta degli stessi sul territorio, rischia a mio avviso di porre in ombra alcuni aspetti critici legati ai servizi e alla loro offerta, aspetti che potrebbero essere messi in evidenza dalle osservazioni degli altri attori in gioco (Mercato, Terzo settore, famiglie). Se ci si pone in unica e sola ottica di osservazione, l'esito potrebbe generare una ripetizione di bisogni pre-esistenti e di schemi precedenti e giungere, anche in maniera involontaria, ad un'inefficacia delle risposte, in quanto la lettura risulta essere incompleta o ormai superata. In questo senso, in assenza di una relazionalità tra il soggetto osservante e quello osservato, resta valido lo schema di non trasparenza dei sistemi di matrice luhmaniana.²⁰⁷

Inoltre, c'è una incoerenza tra quanto dichiarato nei Piani di Zona rispetto a quanto avviene successivamente al momento della prima fase di programmazione. Se nel Piano di Zona, la qualità e la partecipazione sono considerate come finalità e valori che sono il motore ideale del Piano, all'atto pratico le procedure amministrative seguono un altro percorso. In pratica è come se ci fosse una distanza tra la volontà legislativa e politica e la possibilità burocratica di adempiervi. Come sostiene anche il funzionario dell'assessorato veronese:

“la macchina burocratica del piano di Zona è complessa. A volte serve più tempo per accendere la macchina che per farla andare”
(Verona)

²⁰⁷ N. Luhmann, *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*, Bologna, Il Mulino 1990

Questa risposta è significativa: in sintesi esprime il fatto che spesso la macchina burocratica rappresenta un freno alla volontà politica. In linea con quanto sostiene Niskanen²⁰⁸, infatti, la burocrazia organizzativa rappresenta uno dei nodi principali nella elaborazione delle politiche, laddove spesso il proprio *modus operandi* riduce le possibilità di intervento dell'attore politico. In questo caso, più che a singole persone, questa complessità burocratica è addebitata al sistema stesso della burocrazia.

Nei casi citati la lettura dei bisogni viene a mio avviso fatta coincidere con la capacità della pubblica amministrazione di rispondervi, in ragione sia di ristrettezze di carattere economico sia in ragione di una dichiarata ingovernabilità del rapporto con il Terzo settore, dovuta ad una pluralità di attori in campo. Nella parte conclusiva del capitolo mi soffermerò maggiormente su questa problematica; resta il fatto che un'impostazione gerarchica da parte della pubblica amministrazione non ha gli strumenti per concepire gli attori in chiave plurale.

Questa mancanza di completezza dell'osservazione genera una linea tra inclusione ed esclusione di alcuni bisogni: sebbene, e in maniera incontrovertibile sia sul piano teorico che sul piano pratico, questa decisione *inclusione/esclusione* sia assolutamente necessaria (ed è compito dell'agire politico), a mio avviso resta una certa problematicità quando questa linea di demarcazione viene effettuata attraverso il solo utilizzo del criterio della ristrettezza di risorse dei bilanci pubblici.

²⁰⁸ W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine 1971

Il punto di partenza di una osservazione che valuti i bisogni deve, ragionevolmente, essere la lettura dei bisogni e non le capacità di un singolo attore (nel qual caso vista attraverso la lente di osservazione del bilancio comunale). Un lato di osservazione che inizi dalla ristrettezza del bilancio pubblico rischia di osservare solo alcuni dei bisogni perché solo ad alcuni si può rispondere con quel tipo di risorse.

Infatti la non comprensione totale dei bisogni emergenti all'interno del territorio cui è rivolto il Piano può generare effetti distorsivi anche sulle risposte ai bisogni ritenuti validi. Questa impostazione, a mio avviso, mette in luce più di ogni altra cosa la mancanza di una cultura della “valutazione ex ante” dei bisogni come momento fondamentale per programmare e indirizzare i servizi e le prestazioni in una linea di successo. Un ciclo di programmazione prevede, come visto nel primo capitolo, cinque fasi, alla cui fine vi è una fase di valutazione, in assenza della quale il ciclo non è concluso e quanto verrà fatto di seguito non rappresenta un nuovo ciclo ma ne è la (consapevole o meno) prosecuzione di quello precedente. In questo caso l'assenza della valutazione è sostituita da un processo di tipo burocratico a cui rispondere con una procedura di tipo top-down e non invece come un momento fondamentale di conoscenza del territorio al fine di programmare le risposte in base ai bisogni esistenti. Senza la valutazione non si è concluso il ciclo precedente e non se ne può aprire uno successivo: ritengo che ciò è da addebitare sia alla scarsa conoscenza della programmazione intesa come istituto fondamentale per le politiche sociali, sia al fatto che spesso quello che c'era prima condiziona in

maniera significativa quello che verrà dopo (qui facciamo riferimento al fenomeno della *path dependence*²⁰⁹ dei neo-istituzionalisti).

Questa assenza della valutazione è in contrasto con quanto dichiarato nei due Piani di Zona approvati: innanzitutto nei testi si fa riferimento, da un lato alla presenza di una fase di valutazione, e dall'altro al fatto che questa fase di valutazione sarebbe stata concepita come il momento iniziale di un processo di *governance* allargato ai soggetti del Terzo settore e a quelli *for profit*. Infatti tra le modalità che avrebbero dovuto riguardare il processo di programmazione viene espressamente indicata quella del coinvolgimento di tutte le realtà territoriali all'interno di un processo di *governance* che avesse le caratteristiche di una partecipazione attiva della società e dei cittadini alla programmazione delle politiche e dei servizi. Questa discrepanza ci riporta a quanto osservato prima sulla distanza tra volontà politica e capacità burocratica.

Le domande successive le ho indirizzate al fine di cogliere il meccanismo della programmazione come momento di riflessione e di analisi delle risposte necessarie rispetto ai bisogni osservati.

In sostanza qui ci troviamo di fronte alla necessità di capire quali sono i soggetti coinvolti e quali sono i ruoli di ciascun soggetto all'interno del processo di programmazione. In primis ho cercato di

²⁰⁹ P. David, Path dependence: its critics and the quest for 'historical economics', in P. Garrouste e S. Ioannides (a cura di), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing 1985

verificare quali sono gli attori coinvolti e a che livello nella programmazione:

1. *Sono stati coinvolti degli altri soggetti nella redazione del PDZ?*
2. *Quali sono i soggetti coinvolti?*

A Verona il meccanismo della programmazione integrata tra politiche per l'assistenza e politiche sanitarie (al fine di garantire la massima efficacia e personalizzazione dei servizi) prevede, per la stesura del Piano, oltre alla partecipazione dell'Assessore alle politiche sociali del Comune di riferimento, anche la partecipazione del direttore generale della ULLS territoriale di riferimento. Infatti nell'intervista si conferma che vi è una doppia responsabilità amministrativa e politica: quella della giunta comunale e quella della ULSS 20:

“L'organo di governo è rappresentato dal Sindaco di Verona, con delega all'Assessore alle politiche sociali e ai rappresentanti dei 4 distretti a livello sovra distrettuale, più il direttore generale dell'Azienda ULSS. Questo governo sovra-distrettuale ha nominato i responsabili dei tavoli tematici come decisi dalla Regione. Il terzo settore viene coinvolto per attività di consultazioni. Le analisi dei bisogni vengono concertate a livello dei tavoli... ai tavoli sovra-distrettuali sono presenti due figure, oltre ai tecnici nominati da Comune e ULLS, anche due soggetti che rappresentano il volontariato, cioè il presidente della Consulta della Famiglia del

Comune di Verona e il Presidente della Consulta della Disabilità e Volontariato del Comune di Verona.. e quando si programma a livello distrettuale al tavolo famiglia, oltre al referente tecnico c'è il Presidente dell'Associazione.. come rappresentante dell'associazione.....le associazioni sono coinvolte fermo restando le priorità e le politiche dell'amministrazione e dell'Azienda Sanitaria..la rilevazione dei bisogni ce l'abbiamo già, anche le attività sono mappate.. incontriamo il Terzo settore per capire quali sono le attività che svolgono con risorse proprie. Abbiamo una doppia complessità, perché a volte le associazioni di Terzo settore fanno cose che facciamo anche noi. E questo non va bene perché a volte risultano come doppioni i servizi". (Verona)

I tavoli di incontro tra pubblica amministrazione e Terzo settore hanno come obiettivo quello di essere tavoli di coordinamento. Qui il coordinamento è inteso come lo strumento attraverso il quale l'amministrazione cerca di evitare i cosiddetti "doppioni", cioè cerca di evitare che in un determinato ambito si trovi sia una risposta del Terzo settore che una della pubblica amministrazione.

A Modena invece c'è una situazione diversa rispetto alle modalità di programmazione. Se a Verona esistono 7 tavoli tematici, come visto nel terzo paragrafo del capitolo precedente, a Modena, i tavoli tematici sono 11, così come confermato nell'intervista al Dirigente comunale dell'Ufficio di Piano:

“..per non caricare troppo la pubblica amministrazione, abbiamo una programmazione dei tavoli e poi ciascuna associazione che sceglie a quale tavolo partecipare..le cooperative sociali partecipano a più tavoli..da qualche parte abbiamo registrato le presenze..ai tavoli oltre alle associazioni abbiamo anche la coop alimentare, i sindacati dei lavoratori, i sindacati dei pensionati, la Confcommercio, poi la Confesercenti...poi abbiamo invitato i tecnici che illustrano il Piano e le associazioni prendono visione del piano in modo da aver anche le attività delle associazioni che non facciamo noi..che non vengono finanziate e noi le mettiamo per una mappatura completa.. perché le associazioni possono arrivare dove non arriva l’amministrazione perché c’è scarsità di risorse..e così sappiamo che non si finanzia la stessa cosa fatta da più associazioni e l’amministrazione sa quali sono le associazioni già finanziate da altri enti e che quindi non devono essere finanziate dall’amministrazione.” (Modena)

Anche qui i tavoli di coordinamento hanno lo scopo di evitare che i si verifichino servizi che siano dei “doppioni”.

Le due programmazioni comunali del Piano di Zona, presentano, tra loro, alcuni aspetti simili e un aspetto per le quali sono differenziate.

Innanzitutto il lavoro di programmazione viene suddiviso per aree tematiche, e se a Modena i tavoli sono 10, in Veneto si ha una suddivisione molto più ristretta, anche perché i tavoli comunali vedono il coinvolgimento diretto della ULSS e sono espressioni di tavoli sovra distrettuali che raggruppano più Piani di Zona.

Innanzitutto, entrambe le amministrazioni comunali, hanno una fase di programmazione aperta ai soggetti esterni alla pubblica amministrazione, così come previsto nelle linee generali dei rispettivi Piani di Zona. Ciascuna delle programmazioni adotta la modalità dei tavoli suddivisi per settore, anche se a Modena esiste una maggiore differenziazione dei tavoli e tale modalità viene considerata come necessaria per far sì che l'amministrazione raggiunga tutti i gli ambiti di intervento.

Nei tavoli tematici a Verona e a Modena abbiamo la presenza di soggetti privati che a vario titolo si occupano di benessere a livello territoriale. Esiste però una sostanziale differenza tra quanto accade a Verona e quanto accade a Modena. A Verona i soggetti che partecipano ai tavoli sono sostanzialmente organizzazioni di volontariato o cooperative sociali che agiscono in ambito sociale in maniera preminente; a Modena, invece, abbiamo una forte presenza di gruppi a carattere economico e corporativo, come i sindacati o le associazioni di categoria, le organizzazioni di rappresentanza.

A Verona si fa riferimento molto più spesso alle organizzazioni di volontariato e questo è confermato anche dalla istituzione in ambito comunale della Consulta del volontariato, formata da tutte le associazioni di volontariato che si occupano di politiche sociali e da un rappresentante della Giunta comunale che partecipa alle riunioni della Consulta stessa al fine di "ascoltare" le proposte e i pareri che emergono dal lavoro di questa Consulta. A Modena, invece, abbiamo soprattutto una visione delle organizzazioni di Terzo settore come qualcosa che non è diverso da altre (ad esempio le categorie di interessi). Infatti, a conferma di questo, va sottolineato

come si fa sempre riferimento alle cooperative sociali *multi-service*, ai sindacati come soggettività necessaria nella fase di programmazione e alla necessità di monitorare il flusso finanziario da parte di soggetti terzi verso i soggetti del Terzo settore al fine di evitare “che l’amministrazione intervenga verso chi ha già avuto” (funzionario di Modena).

Questa duplice impostazione, segna un po’ la differenza di concezione che l’orientamento politico differente porta con sé.

Si può notare come l’amministrazione di centro-sinistra propenda per una programmazione molto più controllata e dibattuta, orientata su più tavoli e guidata nei minimi dettagli dall’amministrazione centrale. Inoltre la programmazione diventa un luogo di concertazione a garanzia dei diversi interessi presenti, con un apertura alle attività del mercato e del Terzo settore (al quale l’amministrazione non riconosce la propria diversità) come risposta alla crisi delle risorse pubbliche. A Modena si è in presenza di un modello concertativo della programmazione sociale. Il Piano di Zona rappresenta il momento di sintesi dei vari “interessi” in campo nell’ambito delle politiche per l’assistenza.

Nell’ambito dell’orientamento di centro-destra invece emerge una concezione della programmazione come un strumento necessario da ridurre nei suoi passaggi, con pochi tavoli tematici e con un riconoscimento formale alle organizzazioni di ambito sociale. Innanzitutto si cerca di ridurre il peso dell’organizzazione burocratica al fine di rendere più snello il rapporto tra pubblica amministrazione e soggetti esterni. A Verona le categorie

economiche non vengono considerate come soggetti interlocutori per la costruzione delle risposte territoriali.

Anche se in maniera disordinata, la Giunta comunale cerca di formalizzare e conoscere quali sono le tipologie di servizi e di risposte che i soggetti del Terzo settore mettono in campo sul territorio. La presenza di una Consulta comunale per il volontariato (guidata da un membro del Terzo settore e non da un soggetto politico) fa emergere una attenzione particolare della giunta comunale ad una particolare organizzazione di Terzo settore.

Questo allargamento di orizzonte che include i soggetti del Terzo settore, soprattutto a Verona, ci porta a dire che siamo in presenza di una concezione sussidiaria della politiche, ma di tipo rovesciato. Cioè il Terzo settore viene considerato come elemento fondamentale per la costruzione delle risposte di benessere in quanto possibile supplente per le assenze della risposta statale.

In entrambi i Comuni, anche se con differenze, non vi è particolare traccia di una concezione sussidiaria che riconosca al Terzo settore una capacità di partner “all’altezza” dell’amministrazione nella costruzione delle risposte di politica sociale.

A Modena, i soggetti esterni alla pubblica amministrazione, siano essi di Terzo settore che *for profit*, sono visti come i soggetti ai quali rivolgerci per supplire alle difficoltà pubbliche generate dalla scarsità (e continua riduzione) di risorse.

A Modena l’amministrazione non considera differenti tra loro il Terzo settore e i soggetti privati che si occupano soprattutto di grande distribuzione alimentare. Vi è la mancanza di una cultura di

ciò che è il Terzo settore, e lo si considera come un soggetto simile ad un'azienda.

In ultimo, manca da parte delle pubbliche amministrazioni la cultura sussidiaria rispetto agli altri soggetti. Il primo nodo critico riguarda il fatto che l'attore pubblico sia nella fase di valutazione che in quella di programmazione delle risposte agisce sempre utilizzando criteri e modalità che gli sono propri, dimenticando però che questo processo di azione e le modalità ad esso connesse non necessariamente possono essere utilizzate in maniera efficace anche da altri soggetti. Questo perché il codice simbolico attraverso cui operano i soggetti del Terzo settore è diverso dal codice con cui opera una pubblica amministrazione. E un soggetto del Terzo settore che si trova costretto a operare attraverso il codice della procedura standardizzata snatura la propria origine e genera anche risposte del tutto inefficienti e incoerenti con la propria azione.

Così come confermano i due stralci seguenti delle interviste ai funzionari incaricati di redigere il Piano in ciascuno dei due Comuni:

“riconosciamo molta importanza alle associazioni che operano sul territorio..Dove non arriva il pubblico ci sono le associazioni di terzo settore che abbassano i costi. La difficoltà è il governo delle associazioni perché ogni associazione vuole operare a modo proprio..e il comune ha bisogno di controllare come si operi e che rispettino le norme prefissate..”(Verona)

Anche l'intervista al funzionario di Modena non differisce molto rispetto a quanto espresso dal suo collega veronese:

“..sostanzialmente abbiamo esternalizzato i servizi per ridurre i costi, perché il terzo settore ha più libertà di assunzione e di licenziamento mentre la pubblica amministrazione si trova con i concorsi bloccati..di solito preferiamo che siano grandi cooperative a gestire i servizi perché quelle piccole si fa fatica a gestirle, e hanno costi maggiori.. non assicurano il servizio ... la crisi economica ha ridotto le entrate fiscali e questo ci comporta dover esternalizzare più servizi perché non ci sono proprio i soldi per fare politiche sociali”.

In sostanza, la pubblica amministrazione si rivolge al Terzo settore in ragione del fatto che i propri bilanci cominciano a ridursi. Ci si rivolge al Terzo settore perché esso appare maggiormente efficiente nella realizzazione di un servizio ad un costo minore.

La crisi economica, connotata ad una ormai ventennale riduzione delle disponibilità dei bilanci pubblici, impone un ridimensionamento dell'intervento diretto delle pubbliche amministrazioni.

Infatti entrambe le amministrazioni convivono con il problema della riduzione delle risorse, e con la necessità di trovare una soluzione. Le amministrazioni si muovono lungo la strada di considerare come soluzione quella di un affidamento dei servizi a

soggetti esterni alla pubblica amministrazione. La modalità prescelta è appunto quella di consegnare la gestione dei servizi ad altri soggetti, tramite appalti al massimo ribasso, al fine di ridurre i costi diretti dell'amministrazione pubblica.

L'esternalizzazione permette alla pubblica amministrazione di avere un controllo maggiore sui costi del servizio (e quindi sui costi delle politiche), e quindi evitare che i costi lievitino durante il periodo in cui i servizi sono attivati.

Questa modalità di concessione della gestione dei servizi si inserisce all'interno di uno schema del welfare di tipo welfare-mix.

A Verona questo mix è legato al fatto che ci sia una pubblica amministrazione che entra in rapporto al Terzo settore dal quale compra i servizi, al fine di ridurre i costi, per poter "tenere in piedi" bilanci sempre più ridotti.

A Modena il welfare mix è dato da un lato dalla presenza di una pubblica amministrazione che come quella di Verona tenta di ridurre i propri costi esternalizzando i servizi, e dall'altro lato abbiamo sia soggetti di Terzo settore che mondo imprenditoriale e corporativo.

Vi è in questo una differenza non irrilevante, anzi molto significativa, tra ciò che viene concepito come Terzo settore a Verona e ciò che è considerato come tale a Modena.

A Modena molti servizi sono affidati in gestione a soggetti del Terzo settore e non soltanto a soggetti del mercato, ma la pubblica amministrazione tende come ad uniformare il Terzo settore alle modalità tipiche di un soggetto di mercato.

Con l'intervista effettuata si evidenzia molto bene una difficoltà di comprensione da parte della pubblica amministrazione a capire l'originalità dei soggetti del Terzo settore.

A Verona vi è il riconoscimento del ruolo del Terzo settore, particolarmente quello delle organizzazioni di volontariato, mediante l'attivazione della Consulta per il volontariato che ha sede nel palazzo comunale.

Il Terzo settore produce beni che sono diversi dai beni che può produrre il mercato o che possono produrre le pubbliche amministrazioni.

Questa particolarità di beni non è sostituibile né nel soggetto che la produce (cioè l'ente pubblico non può produrli), né tantomeno nei suoi effetti, cioè non è possibile sostituire i beni relazionali con altri beni. I beni che produce sono beni relazionali²¹⁰ e sono quei beni, che come detto nel primo capitolo, nascono e si producono nella sfera sociale delle relazioni.

Implicitamente a Verona si riconosce questa originalità; si riconosce, in particolare alle organizzazioni di volontariato, l'essere i soggetti tramite i quali i bisogni sociali vengono intercettati. Cioè si riconosce al Terzo settore il ruolo di rappresentante dei bisogni sociali. Accanto a questo riconoscimento vi è ancora una latente concezione sussidiaria delle politiche. L'input iniziale alle politiche non comincia dall'osservazione di ciò che queste realtà generano sul territorio per poi completare eventuali mancanze con l'intervento diretto della pubblica amministrazione. Al contrario, si è in presenza di un meccanismo rovesciato: si comincia con quello

²¹⁰ P. Donati e R. Solci, *I beni relazionali: che cosa sono e quali effetti producono*, Torino, Bollati Boringhieri 2011

che la pubblica amministrazione riesce a fare per poi completare l'offerta delle risposte con quelle attivate dalle organizzazioni di Terzo settore. Siamo di fronte ad una concezione rovesciata della sussidiarietà.

A Modena invece, abbiamo, almeno per quanto riguarda la concezione che la pubblica amministrazione ha del Terzo settore, una situazione diametralmente differente. Emerge una incapacità della pubblica amministrazione a differenziare il Terzo settore da altre organizzazioni presenti sul territorio (organizzazioni sindacali, organizzazioni *for profit*). Al Terzo settore non si riconosce l'essere il soggetto tramite il quale si esprimono i bisogni sociali, di essere il soggetto produttore dei beni relazionali che sono propri del mondo sociale e che non possono essere prodotti da altri soggetti o sostituiti con altre tipologie di beni.

Non si riesce a cogliere questa come una fondamentale particolarità del Terzo settore che lo rende differente dagli attori del mercato; il Terzo settore viene osservato soltanto come entità differenziate solo in ragione del fatto che le organizzazioni di Terzo settore operano in settori in cui abitualmente non operano i soggetti di mercato.

Anche qui siamo di fronte ad una ridotta concezione sussidiaria delle politiche. Anche nel caso modenese, l'input alla collaborazione inizia da una ricerca suppletiva dei propri compiti da parte della pubblica amministrazione che si rivolge ad altri soggetti al fine di "completare l'opera". L'input a questa collaborazione è dato, come detto prima, dalla scarsità di risorse che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare.

L'allargamento della gestione di per sé non coincide con una pratica sussidiaria delle politiche sociali. Uno dei nodi critici per valutare la sussidiarietà delle politiche riguarda le modalità di affidamento della gestione al Terzo settore e le modalità con le quali quest'ultimo può agire.

A Modena, la pubblica amministrazione ha come la necessità di controllare le modalità con cui opera il Terzo settore. Se questa necessità resta un diritto imprescindibile dell'attore pubblico chiamato a garantire l'universalità dell'accesso ai diritti e alle prestazioni, la vera novità rispetto al passato riguarda soltanto la gestione dei servizi che viene favorita da una crisi economica o da una mancanza di risorse piuttosto che da una cultura della programmazione e della *governance*, ovvero una cultura sussidiaria.

Le modalità di affidamento restano quelle tipiche del welfare mix: appalti, autorizzazioni, accreditamenti.

Di certo il compito della pubblica amministrazione è quello di delimitare il campo di ciò che deve essere considerato politica sociale e ciò che non dovrebbe esserlo. Resta il fatto che questo compito di delimitazione non può esser fatto senza l'osservazione di chi in quel campo ci lavora perché avremmo una osservazione monca del problema. La ridotta capacità conoscitiva del problema non è addebitabile al fatto che l'operatore sia pubblico, ma al fatto che una condivisione col Terzo settore di quali sono i problemi sul territorio è fondamentale in quanto il Terzo settore è l'espressione dei bisogni sociali. Interpellare il Terzo settore significa, in altre parole, interpellare i portatori dei bisogni. Inoltre vincolare tutte le

organizzazioni di Terzo settore che gestiscono dei servizi a uniformarsi a regole standard a mio avviso snatura l'originalità di ciascuna di esse, ed evidenzia proprio un'incapacità della pubblica amministrazione ad accogliere il fenomeno del Terzo settore nella sua originalità e non piuttosto ad accoglierlo come "salvezza per le casse pubbliche".

A Modena siamo in presenza di una cultura che non comprende bene cos'è il fenomeno "Terzo settore": per ridurre questa difficoltà di comprensione si cerca di attivare una serie di procedimenti burocratici che lo rendano simile ad altre organizzazioni (ad esempio quelle di mercato) mediante una serie di regole e vincoli ai quali i soggetti del Terzo settore devono adeguarsi per poter accedere alla gestione dei servizi.

L'ultima domanda rivolta alla pubblica amministrazione per far luce su come vengono progettate le politiche sociali a livello locale riguarda la presenza, e in che misura, di uno strumento di valutazione ex-post dei risultati.

Le principali risposte dell'amministrazione comunale sono le seguenti:

"abbiamo un tavolo di consultazione annuale che ci permette di illustrare i risultati raggiunti e quelli che ancora necessitano di uno sforzo. La valutazione poi viene fatta dall'amministrazione in base anche alle segnalazioni dei cittadini che ricevono il servizio e dagli assistenti sociali che gravitano intorno alle politiche" (funzionario di Modena)

A Verona:

“ si la valutazione sui risultati viene fatta misurando quanti servizi abbiamo offerto, quanti cittadini abbiamo raggiunto e la facciamo suddivisa per quartiere”

A Modena siamo in presenza di una valutazione annuale che può essere considerata un monitoraggio in cui il ruolo chiave è quello della pubblica amministrazione. Anche qui si misura la validità dei servizi mediante il conteggio del loro utilizzo. In maniera marginale questa valutazione incontra anche altri tipi di valutazione, che sono quelli dei cittadini e degli operatori. Non è chiaro però né quanto queste due categorie incidano sul giudizio finale né in che modalità i cittadini e gli operatori manifestano il loro giudizio. La chiave di volta di questo meccanismo valutativo è sempre quella burocratica, attraverso una misurazione anche interna, legata a indicatori economici (stesso numero di servizi a fronte di costi ridotti.)

A Verona, sebbene possa essere più articolata sui vari livelli di prestazione e analizzata per singolo quartiere, siamo in presenza di un meccanismo di valutazione confuso. Se da un lato abbiamo la presenza della Consulta per il volontariato, non è chiaro in che modo questa consulta esprime il proprio parere in merito alla valutazione dei servizi.

Il problema principale anche qui è quello di valutare i servizi usando come criterio guida quello del contenimento dei costi. Si utilizza un parametro economico per misurare un oggetto che non è

solo economico. Un simile parametro non ci dice nulla sulla qualità dei servizi, sul miglioramento della situazione iniziale e sull'aumento o meno del grado di benessere sociale. Con questo meccanismo possiamo conoscere se sono aumentate le risposte, ma non se sono diminuiti i bisogni o migliorate le condizioni di partenza.

In sintesi possiamo chiudere questa prima parte relativa alla sussidiarietà nelle politiche sociali, cioè alla sussidiarietà della pubblica amministrazione verso il terzo settore affermando che:

- Sia a Modena che a Verona abbiamo una pubblica amministrazione aperta al rapporto con i soggetti del Terzo settore, che vengono chiamati a gestire i servizi più che a costruire il Piano. Questo rapporto di collaborazione tra Terzo settore e Pubblica amministrazione viene guidato da un meccanismo sussidiario rovesciato. Cioè la pubblica amministrazione completa la propria offerta con quella di altri soggetti e non viceversa;

- A Verona si ha una cultura del Terzo settore più appropriata. Si riconosce ad esso (in particolare alle organizzazioni di volontariato) una propria originalità e, parallelamente, si guarda al terzo settore come al soggetto rappresentante dei bisogni sociali. Proprio per questo si affidano a questi soggetti e non ad altri la gestione di alcune tipologie di servizi. Inoltre a Verona a segno di questo riconoscimento è stata istituita presso il Comune la Consulta del volontariato che è riconosciuta come partner da parte della pubblica amministrazione;

- A Modena invece, siamo in presenza di una bassa cultura rispetto a ciò che il Terzo settore rappresenta. Nelle fasi di programmazione il Terzo settore è invitato alla pari di altri soggetti, e non viene riconosciuto ad esso nessuna particolarità, se non quella, di essere meno costoso rispetto ad altre organizzazioni di mercato. E' assente il riconoscimento al Terzo settore del proprio ruolo di rappresentante della società e delle sue istanze sociali.

5.3 Gli orientamenti del Terzo settore

Le tabelle 5.2 e 5.3 che fotografano il Terzo settore impegnato nella costruzione dei Piani di Zona a Modena e a Verona, si presentano molto variegata e ci offrono un quadro, se anche sintetico, perlomeno essenziale delle caratteristiche chiave del tipo di Terzo settore che è impegnato nelle politiche sociali e del tipo di rapporto che c'è tra Terzo settore e pubblica amministrazione.

Questo paragrafo vuole delineare in primis chi sono le organizzazioni che andiamo ad indagare (la loro natura giuridica, di cosa si occupano ecc) e, in seguito, presentare il quadro dei loro orientamenti in ragione del piano di Zona e degli interventi di tipo socio-assistenziale che mettono in campo.

Il focus dell'analisi quindi è cercare di capire che tipologia di Terzo settore è quella che si occupa dei Piani di zona, che tipo di servizi offre e quanto è "dipendente" dal finanziamento pubblico.

Questa analisi verterà su alcune caratteristiche, che vedremo a breve, le quali sono, a mio avviso, caratteristiche essenziali che definiscono in un modo o in un altro le organizzazioni di Terzo settore. Innanzitutto i soggetti intervistati sono stati selezionati attraverso l'utilizzo di una metodologia di scelta del campione detta "a palla di neve", come anticipato nel capitolo sul Disegno della ricerca (capitolo II).

Queste realtà sono una parte, molto significativa, delle realtà di Terzo settore che hanno partecipato ai lavori del Piano di Zona; sono state scelte come oggetto dell'indagine poiché, nella fase di programmazione (ovvero nella partecipazione ai tavoli), sono risultate essere tra le più presenti e le più coinvolte.

In particolare, le organizzazioni di Terzo settore selezionate per le interviste sono state scelte tra quelle che si sono occupate di politiche socio-sanitarie per i disabili, politiche rivolte a particolari categorie come quelle dell'infanzia e politiche della "terza età", area che comunemente è definita come "area anziani".

Ho scelto questo focus mirato su alcune categorie di utenti, perché, queste politiche, oltre ad essere quelle più onerose per il bilancio pubblico sono anche quelle in cui nella stesura dei Piani di Zona si dedicano il maggior numero di pagine e di riflessioni.

Come visto nei capitoli sull'analisi dei Piani socio-sanitari regionali lo scopo primario delle politiche è quello di favorire una piena integrazione tra gli interventi di carattere sociale e sanitario al fine di offrire servizi che non disarticolino i "bisogni unitari" della persona.

Quando parliamo di interventi, come anche anticipato nei capitoli precedenti a questo, le politiche sociali vengono programmate solo e soltanto come risposta a situazioni di sofferenza, di disagio e di malattia. Sebbene nelle finalità trascritte sui testi legislativi vi sia spesso l'incipit a considerare le politiche sociali come politiche per il benessere e quindi come politiche di prevenzione e di sostegno ad un benessere presente, successivamente sia nell'applicazione, sia negli interventi e quindi, conseguentemente, nei capitoli di spesa, le politiche coincidono con politiche di risposta alla sofferenza.

Infatti se nelle intenzioni ideali dei Piani di Zona, emerge continuamente una concezione delle politiche sociali legate non solo al bisogno ma soprattutto al ben-essere e quindi a forme di intervento di carattere relazionale oltre che medico o assistenziale, successivamente all'atto della definizione degli interventi il pensare relazionale viene sostituito con interventi di tipo assistenziale.

TABELLA 5.2 (parte I) TERZO SETTORE VERONA

nome organizzazione	tipologia organizzazione	città	Anno di nascita	Tipologia di attività	attività rientranti nel PDZ	attività esterne al PDZ	soggetti destinatari del servizio	rapporti con altri soggetti del TS	iniziative nate con altri soggetti del TS	modalità di progettazione dei servizi	struttura di Fund Raising	dimensioni
AIAS	Associazione Promozione sociale	VR	1986	fisioterapia per i disabili	fisioterapia per i disabili	progetto vacanze per disabili con CARS	disabili gravi e disabilità lievi	CARS e AZALEA per progetto vacanze, gestione campo da calcio a 5 per conto terzi		la fisioterapia viene progettata dall'ULSS	non proprio, le famiglie possono fare donazioni	250 dipendenti e 30 volontari
UILDM	volont	VR	1971	gestione centri residenziali e ambulatoriali per i malati di Distrofia muscolare	centro ambulatoriale	nessuno, solo funzione di <i>advocacy</i>	soggetti disabili malati di Distrofia muscolare e SLA con Uildm nazionale	disabili distrofia muscolare	Progetto barriere architettoniche con il centro servizi provinciali volontariato	i servizi vengono previsti dalle ULSS.	struttura a livello nazionale con altre UILDM, tramite Telethon	40 dipendenti e 20 volontari
ANFASS	volon	VR	1974	servizi di accompagnamento tempo libero persone disabili con problemi relazionali	progetto "tempo-rel-azione"	nessuna	persone con disabilità relazionali e comunicative	nessuno	nessuno	interna	le famiglie dei disabili con pagamento carta associativa	40 volontari
CARS	volont	VR	1998	attività di tempo libero per disabili	nessuna	gestione vacanze tempo libero disabili, forum teatrali	destinatari di quartieri Zeno e Chievo Verona, e quartieri limitrofi	AIAS e AZALEA	Progetto vacanze "Veron-abile"	progettazione avviene con le famiglie dei disabili e le competenze universitarie di 2 docenti volontari	si, con <i>front-office</i> gestito dai disabili nel giorno del sabato	90 volontari

Tabella 5.2 (parte II) TERZO SETTORE VERONA

nome organizzazione	tipologia organizzazione	città	anno di nascita	tipologia attività	attività rientranti nel PDZ	attività esterne al PDZ	soggetti destinatari del servizio	rapporti con altri soggetti del TS	iniziative nate con altri soggetti del TS	modalità di progettazione dei servizi	struttura di Fund Raising	dimensioni
CODESS	coop A	VR	1995	servizi per minori e anziani	asili nido, servizi residenziali	nessuna	minori e anziani e famiglie	nessuno	nessuno	nessuno	no	350 dipendenti
AZALEA	coop A	VR	1992	servizi per minori e anziani, gestione asili nido			minori	con CARS E AIAS	progetto <i>Veron-abile</i> , poi pizza matta in collaborazione con istituto soggetti malattie psichiatriche	no		160 soci lavoratori e 10 volontari
AQUILONE	volont	VR	1998	servizi minori e infanzia	organizzazione attività tempo extra-scolastico	nessuna, solo funzione di <i>advocacy</i>		con la parrocchia del quartiere	con la parrocchia raccolta fondi per intervento in Africa	gestione asilo nido	no	
VERDEARANCIO	volont	VR	1999	servizi minori e infanzia	gestione asili nido, strutture di prevenzione dalla criminalità attraverso attività ludico-didattiche, sede del locale in gestione data dal Comune	Servizi di volontariato in biblioteche	minori, famiglie, ragazzi fino a 16 anni	solo con Biblioteche pubbliche per attività pomeridiane	nessuna	nessuna	no, donazioni volontarie famiglie e per di più soggetti volontari e struttura data dal Comune	30 dipendenti e 15 volontari
FONDAZIONE PIA OPERA CICCARELLI	Fondazione	VR	1965	minori e anziani	scuola materna e pensionato per anziani soli, e casa di riposo per signore anziane	nessuna	anziani e minori	no	no	no	no	160 dipendenti

TABELLA 5.3 (parte I) TERZO SETTORE DI MODENA

nome organizzazione	tipologia organizz	città	anno di nascita	tipologia attività	attività rientranti nel PDZ	attività esterne al PDZ	soggetti destinatari del servizio	rapporti con altri soggetti del TS	iniziative nate con altri soggetti del TS	modalità di progettazione dei servizi	struttura di <i>fund raising</i>	dimensioni
OLTRE IL BLU	coop B	MO	1996	servizi di gestione attività comunali come parking e gestione di sicurezza di strutture residenziali per anziani	tutte	nessuna	il comune e gli anziani che vengono accompagnati nel tragitto casa-residenza	nessuna	nessuna		no	70 soci lavoratori e 70 dipendenti
GLI ULIVI	coop A	MO	1997	servizi per minori e anziani	servizi di residenzialità socio-sanitaria e servizi di gestione di asili	Centro estivo per i minori che frequentano l'asilo	minori, anziani e infanzia	nessuno	nessuno	regolamenti delle AUSL e dei Comuni per i servizi	no	Oltre 100 dipendenti e 25 soci lavoratori
IL DELFINO	coop A	MO	1996	servizi per anziani e disabili	attività di assistenza socio-sanitaria, servizi di cura e di accompagnamento	nessuna	anziani, disabili e minori	nessuna	nessuna	regolamenti AUSL e Comunali e deontologia medica	no	76 dipendenti e 15 soci lavoratori
LA LUMACA	coop A	MO	2002	servizi per infanzia e minori, educazione ambientale e turismo sostenibile	servizi e minori e infanzia	nessuna	minori e infanzia	nessuna	nessuna	regolamenti comunali	no	Oltre 180 dipendenti. I soci lavoratori più di 20
GULLIVER	coop	MO	1993	disabilità e anziani	gestione case per disabili, strutture di riabilitazione fisica anziani	nessuna	anziani e disabili	nessuna	nessuna		no	120 dipendenti e 15 soci lavoratori

TABELLA 5.3 (parte II) TERZO SETTORE MODENA

nome organizzazione	tipologia organizz	città	anno di nascita	tipologia attività	attività rientranti nel PDZ	attività esterne al PDZ	soggetti destinatari del servizio	rapporti con altri soggetti del TS	iniziative nate con altri soggetti del TS	modalità di progettazione dei servizi	struttura di <i>fund raising</i>	dimensioni
PICCOLA CITTA'	coop	mo	1991	anziani, disabili e minori	gestione case per anziani e disabili, asili nido, accoglienza madri prima infanzia	nessuna	anziani, minori, infanzia disabilità	nessuna	nessuna	regolamenti comunali e AUSL	no	36 soci lavoratori
DONNE E GIUSTIZIA	volont	mo	1992	donne e minori	consulenza psicologica tramite consultorio. gestione consultori	gestione consultorio psicologico	donne e minori	nessuna	nessuna	regolamenti medici	no	18 volontari
ANFASS	volont	mo	1987	disabilità	gestione residenze disabili e funzione di <i>advocacy</i>			nessuna	nessuna	regolamento AUSL	no	36 volontari e 6 dipendenti
SOS VITA	volont	mo	1982	<i>advocacy</i> e nuclei familiari in difficoltà economiche con minori	solo volontari con attività non finanziate dal PDZ, babysitteraggio		sostegno donne incinte in difficoltà e sostegno economico e relazionale per giovani madri				si attività di raccolta fondi tramite donazioni. parrocchie	Oltre 50 volontari

Le tabelle 5.2 e 5.3, che racchiudono in maniera un po' "dura" le informazioni principali, sono state costruite al fine di disporre di un quadro generale della, potremmo dire, personalità del Terzo settore. Le domande principali attorno a queste tabelle e all'elaborazione delle interviste riguardano proprio la definizione dell'identità del Terzo settore, sia in relazione alla partecipazione ai Piani di Zona sia in relazione, anche e non di meno, alla partecipazione sul territorio.

Le variabili considerate sono le seguenti:

- Natura giuridica dell'organizzazione: innanzitutto questa caratteristica serve a chiarire di quale organizzazione di Terzo settore si tratta, se parliamo di una cooperativa sociale o se invece abbiamo a che fare con un'organizzazione di volontariato o con una Fondazione sociale. Inoltre per quanto riguarda le cooperative sociali dobbiamo distinguere tra cooperative di tipo A e cooperative di tipo B;²¹¹

²¹¹ Riporto qui nel dettaglio l'articolo 1 della disposizione Legislativa n°381/1991 che regola l'istituto delle cooperative sociali, laddove distingue una doppia tipologia di cooperative che operano sul territorio nazionale:

"Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

A) la gestione dei servizi socio-sanitari;

B) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate."

- Tipologia delle attività: con questa caratteristica entriamo nel merito del lavoro svolto dalla organizzazione, ovvero distinguere tra attività di tipo sociale, socio-sanitario o servizi educativi;
- Attività finanziate dal PDZ: intendiamo quelle attività che rientrano nel Piano di zona così come previsto dalla programmazione e che vengono gestite e/o effettuate dalle organizzazioni di Terzo settore. Questa caratteristica, legata a quella successiva delle attività non finanziate ci permette di capire il livello di dipendenza economica del Terzo settore dalla pubblica amministrazione;
- Attività non finanziate dal PDZ: per attività non finanziate intendiamo quelle attività che sono presenti sul territorio e che rientrano nel Piano di zona, ovvero sono attività, servizi, risposte che vengono ritenute necessarie dalla pubblica amministrazione ma che in tal caso l'organizzazione offre al territorio in maniera autonoma e senza finanziamenti pubblici derivanti dal Piano;
- Rapporti con altri soggetti del Terzo settore: questo elemento ci permette di cogliere che tipo di radicamento ha l'organizzazione sul territorio e, se nel caso, gestisce servizi (finanziati o meno dal Piano di Zona) in collaborazione con altre realtà del territorio. Qui la collaborazione può essere sia sulle modalità di progettazione dei servizi, sia ad esempio su semplici aiuti (come la condivisione di una sede immobiliare dove si svolgono le attività, ecc);

- Iniziativa nate con altri soggetti del TS: questa caratteristica se presente evidenzia una organizzazione di Terzo settore che espande la propria attività attraverso una rete di rapporti sul territorio che possono esplicitarsi nella condivisione di un progetto, nella corresponsabilità verso la gestione di un servizio;
- Presenza di una struttura di *fund raising*: la struttura di *fund raising* è un elemento che dettaglia la maturità dell'organizzazione di Terzo settore, ovvero esprime una autonomia dalla sfera politica e una soggettività matura dell'organizzazione stessa;
- Modalità di progettazione: le modalità di progettazione dei servizi indicano il “come” l'organizzazione gestisce i propri servizi e le risposte, siano esse finanziate o meno dal Piano di Zona;
- Dimensione: questa caratteristica indica il numero di persone che sono lavoratori dell'organizzazione, e quelle che invece, svolgono un servizio volontario e gratuito;
- Anno di nascita: questa caratteristica, indica la storia dell'organizzazione. Permette di capire da quanto è attiva sul territorio una determinata organizzazione di TS.

Ovviamente, un'altra caratteristica indicativa per distinguere le realtà territoriali è appunto il territorio di intervento. Questa informazione, seppur non dice nulla in merito alla natura delle organizzazioni intervistate, è utile in questa tesi di ricerca al fine di

capire se il Terzo settore presente a Verona è o meno differente rispetto a quello che opera sul territorio modenese. Innanzitutto se osserviamo quali sono le tipologie di organizzazioni che operano a Modena e Verona notiamo come nei due territori si ha una certa uniformità per quanto riguarda le organizzazioni di Terzo settore impegnate (anche se in forma differenti) con la pubblica amministrazione nella gestione dei servizi previsti dai Piani di Zona. Se a Modena a prevalere nel conteggio numerico troviamo le cooperative sociali (tipo A), a Verona vi è un sostanziale bilanciamento tra le due forme organizzative di Terzo settore maggiormente diffuse, ovvero cooperative sociali e organizzazioni di volontariato.

In particolare possiamo osservare che per quanto riguarda le cooperative vi è una prevalenza delle cooperative di tipo A su quelle di tipo B, le quali sono maggiormente note come cooperative di inserimento lavorativo.

Le organizzazioni di volontariato sono presenti su entrambi i territori, ma mentre a Verona accedono alla gestione dei servizi, a Modena sono per la maggior parte organizzazioni che nel rapporto con la pubblica amministrazione svolgono una pura funzione di *advocacy*, o svolgono interventi sul territorio (SOS Vita) ma non accedono alla gestione dei servizi previsti dal Piano.

Per quanto riguarda la gestione dei servizi connessi alla disabilità troviamo grandi differenze tra i due territori, in quanto a Verona la gran parte delle organizzazioni che si occupa della disabilità è nata da associazioni familiari sorte dalla condivisione della problematica della disabilità che avevano in famiglia; mentre a Modena, il settore

della disabilità è per lo più occupato da cooperative che sono nate per svolgere dei servizi e non come risposta autonoma a bisogni emergenti.

Le cooperative che gestiscono questo tipo di servizi (in parte anche a Verona) sono cooperative *multi-service* nate in una logica aziendale ma in una forma giuridica “civile”. Questa tipologia di organizzazioni si presenta sia a Modena che a Verona in maniera assolutamente identica: sono cooperative di tipo A, che svolgono servizi per lo più nei settori della disabilità e dell’assistenza agli anziani, servizi soprattutto di carattere sanitario e assistenziale. In casi molto ridotti a livello numerico possiamo riscontrare cooperative sociali che si occupano di servizi educativi, come la gestione delle scuole materne e degli asili nido. Il ridotto numero di cooperative in questo settore non inganni chi legge, in quanto si tratta di numeri pur sempre considerevoli, anche se di gran lunga inferiori alle cooperative che si occupano di servizi socio-sanitari, in quanto, come detto prima, la parte più consistente delle spese sociali di un Comune è diretta propriamente ai servizi di carattere socio-sanitario. Queste organizzazioni, che hanno occupato il posto dell’apparato burocratico nella gestione dei servizi, non svolgono attività esterne a quelle finanziate dal Piano di zona.

In questa tipologia di organizzazioni infatti l’attività svolta per conto della pubblica amministrazione coincide *in toto* con quella svolta dall’organizzazione. In aggiunta va notato che queste stesse organizzazioni non hanno una struttura di *fund raising* né hanno avviato dei progetti al fine di accedere a fondi economici differenti da quelli della pubblica amministrazione. Il bilancio delle

cooperative si regge sostanzialmente, da un lato sull'erogazione derivante dal bilancio comunale in ragione dei servizi gestiti e, dall'altro, sui pagamenti delle prestazioni da parte dei soggetti che vi accedono. Inoltre, sempre come si può vedere nella tabella illustrativa, non hanno altri legami con soggetti del Terzo settore e progettano i propri servizi in maniera identica alle modalità con le quali vengono progettati dalla pubblica amministrazione. Nelle modalità di progettazione non vi è differenza, e nel qual caso ci fosse, questa differenza non è esplicitata in maniera chiara dai gestori delle cooperative.

In pratica siamo di fronte a qualcosa, ad una tipologia di organizzazioni, che è giuridicamente considerata come Terzo settore, come confermano sia le pubbliche amministrazioni, sia le interviste a queste organizzazioni (lo vedremo nel dettaglio nella parte successiva di questo paragrafo), ma se si supera un'analisi di tipo giuridico, e si osserva in maniera maggiormente sociologica, hanno poco a che fare con i soggetti che vengono normalmente considerati di Terzo settore.

Questa tipologia di organizzazioni è per la maggior parte quella che viene chiamata a gestire i servizi. Il lavoro svolto è in sostanza un lavoro di supplenza a quello dello Stato (con un'inversione del principio di sussidiarietà, da origine *bottom-up* a devoluzione delle funzioni in stile *top-down*), con organizzazioni che possono essere considerate come para-stato più che come espressione della società civile e che quindi rischiano quello che Powell e Di Maggio²¹² definiscono come isomorfismo organizzativo, ovvero un processo

²¹² W.Powell e P. Di Maggio, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality*, in "American Sociological Review", n.48, 1983, pp. 147-160

per cui le organizzazioni in un dato contesto tendono a somigliarsi (si tratta del cosiddetto fenomeno delle mode organizzative). Tutte queste organizzazioni sembrano somigliarsi, e la somiglianza è ancor più accentuata se si vanno a guardare le risposte alla domanda circa le modalità di progettazione dei servizi, che è e resta, a mio avviso, l'elemento di originalità e differenziazione che distingue una organizzazione dall'altra.

Ritornando all'accenno appena citato sul principio di sussidiarietà, si può notare che le esternalizzazioni dei servizi pubblici (nel caso delle politiche sociali le esternalizzazioni hanno un trend di crescita considerevole come conferma anche il IV Rapporto Auser²¹³ sulla relazione tra Terzo settore e enti locali) hanno portato ad un rovesciamento del principio stesso: se da un lato alcune associazioni sono il frutto di un intervento della società civile in ragione, o in risposta, di un bisogno emergente, altre invece, sono l'esito "aziendale" legato alla opportunità di occupare un settore della sfera economica lasciato libero per effetto di un ridimensionamento della sfera politica. Si tratta qui di un effetto dovuto anche alle liberalizzazioni dei servizi pubblici locali; il fenomeno delle liberalizzazioni, se da un lato ha ridotto i costi per le casse pubbliche e aumentato l'offerta dei servizi, nel caso dei servizi socio-sanitari non necessariamente ha generato o favorito l'emergere del principio di sussidiarietà. In questo senso, oltre ad essere para-stato, queste organizzazioni svolgono un ruolo che assomiglia a quello delle organizzazioni di mercato, ovvero produzioni su larga scala che, se da un punto di vista economico

²¹³ Il IV rapporto Auser a cura di Francesco Montemurro è disponibile su: www.auser.it

producono l'effetto della riduzione dei costi, da un punto di vista delle politiche sociali difficilmente possono caratterizzarsi per la territorialità delle risposte. E a mio avviso, quando facciamo riferimento ad interventi che hanno come scopo quello di essere "politiche sociali", questo è un aspetto che non può essere messo in secondo piano. Un intervento di politica sociale che in un certo territorio raggiunga il massimo del risultato, non necessariamente riesce ad ottenere la stessa *performance* quando è proposto in un altro territorio.

Questo scenario, di cooperative di grandi dimensioni è maggiormente diffuso nel territorio modenese dove le organizzazioni di Terzo settore che si occupano di gestire i servizi offerti nel Piano di zona hanno poche caratteristiche tipiche di organizzazioni del Terzo settore. A Modena infatti, il resto delle organizzazioni che più propriamente possono essere definite come Terzo settore, svolgono una funzione di pura *advocacy*, senza essere direttamente titolari di attività o servizi finanziati dal Piano di zona. Tra queste, 2 delle 3, oltre alla funzione di *advocacy*, svolgono anche una funzione sussidiaria, cioè operano sul territorio, in risposta a bisogni emergenti (si prenda ad esempio l'associazione SOS Vita) anche se queste risposte non sono finanziate dal Piano di Zona.

A Modena, troviamo uno scollamento tra un Terzo settore più puro, cioè con le caratteristiche più vicine a ciò che è Terzo settore e che svolge, in relazione al Piano di Zona, una funzione di *advocacy* e un Terzo settore meno puro, più para-stato e che, rispetto al Piano

di zona, svolge la piena gestione dei servizi socio-sanitari e assistenziali.

Un esempio di questo scollamento, come detto poc'anzi, è l'associazione SOS Vita del Comune di Modena, molto presente all'attività di discussione del Piano provvisorio all'interno dei tavoli tematici, che svolge attività sul territorio di carattere assistenziale alla maternità e all'infanzia, ma non riceve alcun tipo di finanziamento per queste attività (comunque previste nel Piano di zona e ritenute come politiche di ben-essere), e opera con i contributi economici provenienti da un sistema di donazioni sia di carattere istituzionale (finanziamenti mirati della Regione Emilia-Romagna al settore del volontariato) sia attraverso finanziamenti derivanti o dal Centro provinciale del volontariato o dalle Fondazioni delle Casse di risparmio. Inoltre, una parte consistente delle donazioni proviene dalle famiglie del territorio modenese, da singoli cittadini e da collaborazioni con parrocchie del territorio del Comune di Modena.

Un altro aspetto che risulta evidente alla lettura dalle tabelle 5.2 e 5.3 è quello che riguarda la capacità economica e finanziaria dei soggetti di Terzo settore.

Se escludiamo l'associazione SOS Vita e l'organizzazione di Volontariato Donne e Giustizia, a Modena abbiamo la totalità dei soggetti intervistati che non svolge attività di *fund raising*. Tutte queste organizzazioni si reggono economicamente sia a livello patrimoniale che di bilancio annuale con il pagamento delle prestazioni da parte dei cittadini e con il finanziamento diretto da parte della Pubblica amministrazione. I servizi vengono gestiti in

convenzione con le ASL o con il Comune, ma senza questa attività potremmo dire che l'organizzazione avrebbe notevoli difficoltà economiche per potersi reggere. A mio avviso, una struttura di *fund raising* non è necessariamente sinonimo di un'organizzazione capace di essere Terzo settore, ma, è fuor di dubbio, che un'organizzazione che non ha lo scopo di lucro ha due modalità di raccogliere i fondi: o la ricerca attraverso enti che privati (siano essi *for profit* o *non profit*) o accedere ai finanziamenti delle casse pubbliche. Un'associazione che registri solo finanziamenti derivanti dalle casse pubbliche rischia di ridurre la propria autonomia organizzativa e culturale. L'assenza del *fund raising* dimostra come spesso le organizzazioni di Terzo settore dipendano dalla sfera politica, per la quale svolgono compiti e funzioni assicurando un costo minore; in tal senso c'è il rischio di una de-responsabilizzazione della sfera politica.

Un aspetto che ritengo fattore indicativo della qualità del Terzo settore riguarda le modalità di programmazione dei servizi, cioè il modo con cui i servizi vengono “pensati” e quindi “realizzati”. La maggior parte delle organizzazioni alla domanda circa le modalità di progettazione dei servizi ha risposto affermando che le modalità sono quelle espressamente indicate dalla pubblica amministrazione (sia essa il Comune o la ULSS o le ASL). Queste organizzazioni non hanno una modalità propria e originale di proporre i servizi, il carattere di relazionalità è assente, e invece predominano logiche di tipo standardizzato, senza alcun accenno a capacità particolari degli operatori. Infatti, la presenza di una progettazione cooperativa tra operatore e soggetto destinatario, tra operatore e famiglia del

soggetto destinatario (nel caso dei soggetti con gravi malattie mentali spesso uno dei punti nevralgici sui quali far leva è appunto il contesto familiare, così come ripetuto da tre associazioni di volontariato che hanno partecipato all'intervista) è, a mio avviso, fattore indicativo in quanto, seguendo lo schema di progettazione relazionale denominato ODG, una progettazione che non includa il soggetto osservato come parte attiva, rischia di non osservare nella sua interezza il caso e quindi produrre delle risposte che possono a loro volta risultare dannose o, nel migliore dei casi, ininfluenti.

In ultimo, ma non meno importante per quanto riguarda l'osservazione circa queste organizzazioni che si occupano di gestire i servizi (in convenzione o tramite assegnazione diretta) riguarda anche la non presenza di rapporti di carattere collaborativo, a qualsiasi livello, con altre organizzazioni di Terzo settore.

La collaborazione con altre realtà è un indicatore di come (e potremmo aggiungere di quanto) le organizzazioni sono radicate sul territorio in cui operano e cercano di costruire una rete di risposte ai bisogni emergenti. In realtà, la fotografia mette a nudo una solitudine di queste organizzazioni, e fa invece osservare con chiarezza come questa solitudine sia nascosta dal rapporto diretto con la pubblica amministrazione. Queste organizzazioni che, nella maggior parte dei casi intervengono nello stesso ambito, risultano così essere poco radicate sul territorio, e quindi in maniera minima possono essere considerate come espressione della società civile. Questa non appartenenza, ovviamente, non dice nulla sulla capacità di effettuare il servizio e sulla professionalità di chi vi opera.

Nel caso di Verona abbiamo una situazione differente rispetto alla tipologia di Terzo settore che emerge a Modena. Per quanto riguarda i soggetti che sono chiamati a gestire i servizi abbiamo sia la presenza di cooperative sociali di tipo A che di organizzazioni di volontariato.

Alcune organizzazioni di volontariato però non ricadono nella descrizione appena effettuata, ovvero non gestiscono servizi per conto dell'ente locale, ma progettano e intervengono sul territorio in maniera autonoma (o in collaborazione con altre realtà sociali). Ad esempio l'organizzazione di volontariato CARS, svolge una funzione di *advocacy* nel Piano di Zona, ma le attività che effettua sul territorio rientrano nel Piano di Zona anche se non vengono finanziate dal Piano. L'attività dell'organizzazione è concentrata su progetti di tempo libero per soggetti diversamente abili e/o affetti da gravi malattie fisiche. In pratica, durante l'orario pomeridiano e durante i giorni di sabato e domenica i volontari dell'associazione organizzano alcune attività con la partecipazione dei soggetti che sono presi in cura. Vengono effettuate due tipologie di attività: una, denominata "Teatr-abile" ovvero un lungo percorso di rappresentazione di opere teatrali realizzato dai volontari con la partecipazione diretta e in prima linea dei soggetti disabili e che si conclude in Agosto con la rappresentazione pubblica all'interno del programma di cultura del comune di Verona denominato "Estate veronese"; la seconda attività invece ha a che fare con la promozione del territorio veronese, dove CARS, insieme alla cooperativa Azalea e all'Associazione di promozione sociale AIAS, ha promosso un Progetto denominato Veron-Abile, in cui i soggetti

disabili che vi partecipano svolgono il ruolo di guida turistica per le associazioni parrocchiali e per le comunità scolastiche della provincia di Verona che si recano in visita alla città scaligera. Il motivo di questa tipologia di attività è spiegato dal Presidente dell'organizzazione che le definisce come attività "di costruzione della personalità". Questa associazione di volontariato ha una struttura di Fund Raising con lo scopo di raccogliere i fondi da destinare a queste attività e inoltre ridurre i costi delle famiglie per le prestazioni di carattere socio-sanitario a cui i soggetti accedono in altre strutture. In pratica oltre a svolgere una funzione di *advocacy* e di "aiuto economico" il *fund raising* svolge anche una funzione di valorizzazione delle attività stesse del Cars.

Il progetto Veron-Abile è un evento che caratterizza il Quartiere Zeno (quartiere di residenza dell'associazione) e parte delle donazioni provengono proprio dai cittadini residenti nel quartiere, di cui oltre 80 cittadini sono volontari a vario titolo nell'associazione. Inoltre, un esempio di nuova progettualità è dato proprio dall'associazione Cars, che durante l'anno coinvolge l'Università di Verona e le associazioni familiari che si occupano di disabilità nella realizzazione dei progetti e delle attività. Questo esempio di organizzazione è quello che in maniera più completa risponde alle caratteristiche di un Terzo settore cosciente della propria soggettività e capace di realizzare attività in autonomia dalla sfera politica. Inoltre un Terzo settore radicato sul territorio è capace di generare quei beni relazionali e quindi, conseguentemente, mettere in moto un fenomeno volontaristico senza il quale l'attività stessa non riuscirebbe ad essere posta in

grado di continuare l'attività. Il Cars è un esempio di concezione sussidiaria delle politiche. L'organizzazione è nata e si è messa in attività su richiesta delle famiglie: le attività sono esempi di risposta sussidiaria ai bisogni emergenti sul territorio.

In ultimo per quanto riguarda Verona, va osservato che vi è un Terzo settore diviso tra organizzazioni di grandi dimensioni che svolgono soltanto attività per conto della pubblica amministrazione e un "altro" Terzo settore che partecipa alla programmazione del Piano di Zona, maggiormente intessuto di rapporti col territorio, più radicato e più capace di fungere da collettore di attività di volontariato da parte dei cittadini.

Questo Terzo settore è per lo più composto da organizzazioni di volontariato e da un'associazione di promozione sociale.

Vedremo meglio il quadro, una volta presentate anche le analisi alle risposte date dai soggetti del Terzo settore in merito al rapporto con la pubblica amministrazione.

Infatti questa parte dell'analisi ha come scopo di quello di osservare il rapporto tra Terzo settore e pubblica amministrazione (visto dal lato delle organizzazioni civili), per scoprire quale è la concezione che il Terzo settore ha della sussidiarietà e della programmazione delle politiche in merito al Piano di Zona approvato e quali sono le modalità di relazione con la pubblica amministrazione dal proprio punto di osservazione.

TABELLA. 5.4 IL RAPPORTO TRA TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A VERONA

nome organizzazione	tipologia organizzazione	territorio di intervento	motivazioni della partecipazione al PDZ	principali difficoltà nel rapporto con la pubblica amministrazione	concezione di sussidiarietà
AIAS	<i>Ass prom sociale</i>	VR	funzione sussidiaria	subalterità	originale
UILDM	<i>volont</i>	VR	advocacy	trattamento economico	amministrativa
ANFASS	<i>volont</i>	VR	funzione sussidiaria	subalterità	economica
CARS	<i>volont</i>	VR	advocacy	subalterità	originale
CODESS	<i>coop A</i>	VR	gestione servizi	trattamento economico	economica
AZALEA	<i>coop A</i>	VR	funzione sussidiaria	subalterità	originale
AQUILONE	<i>volont</i>	VR	gestione dei servizi	trattamento economico	economica
VERDEARANCIO	<i>volont</i>	VR	gestione dei servizi	trattamento economico	amministrativa
FONDAZIONE PIA OPERA CICCARELLI	<i>fondazione</i>	VR	funzione sussidiaria	trattamento economico	economica

TABELLA 5.5 RAPPORTO TRA TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE MODENA

nome organizzazione	tipologia organizzazione	territorio di intervento	motivazioni della partecipazione al PDZ	principali difficoltà nel rapporto con la pubblica amministrazione	concezione di sussidiarietà
<i>OLTRE IL BLU</i>	<i>coop B</i>	MO	gestione dei servizi	trattamento economico	economica
<i>GLI ULIVI</i>	<i>coop A</i>	MO	gestione dei servizi	trattamento economico	economica
<i>IL DELFINO</i>	<i>coop A</i>	MO	gestione dei servizi	trattamento economico	economica
<i>LA LUMACA</i>	<i>coop A</i>	MO	gestione dei servizi	trattamento economico	amministrativa
<i>GULLIVER</i>	<i>coop</i>	MO	gestione dei servizi	trattamento economico	economica
<i>PICCOLA CITTA'</i>	<i>coop</i>	MO	gestione di advocacy	trattamento economico	amministrativa
<i>DONNE E GIUSTIZIA</i>	<i>volont</i>	MO	advocaqy	nessuna risposta	amministrativa
<i>ANFASS</i>	<i>volont</i>	MO	advocacy	subalternità	originale
<i>SOS VITA</i>	<i>volont</i>	MO	funzione sussidiaria	subalternità	originale

Le tabelle 5.4 e 5.5 mettono in evidenza il rapporto che c'è tra Terzo settore e pubblica amministrazione in relazione al piano di Zona e sottolineano quali sono le problematiche di questo rapporto e che concezione ha il Terzo settore del principio di sussidiarietà.

1. La prima domanda rivolta ai rappresentanti delle organizzazioni civili ha per oggetto le motivazioni legate alla partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla realizzazione del PDZ: *“Perché avete deciso di partecipare ai tavoli programmatici del comune?”*

L'associazione di Verona risponde così alla domanda:

“la nostra partecipazione al PDZ non è nata per ragioni economiche ma possiamo dire per il fatto che i nostri servizi e le nostre prestazioni raggiungono tanti soggetti e quindi vogliamo partecipare alla costruzione delle politiche sociali. Noi ci siamo specializzati nella disabilità..e pian piano nel nostro quartiere tanti soggetti hanno bussato alla nostra porta per risolvere i problemi. e così abbiamo presentato un progetto al Comune al fine di farci finanziare perché sono servizi necessari ai bisogni. Il comune non sa neanche di questi bisogni. Sono i nostri soci, i nostri pazienti, i genitori che ci chiedono di aumentare i nostri servizi, perché loro nelle case di cura non vi vogliono andare, vogliono fare una vita normale.” (Associazione promozione Sociale Aias)

E anche l'associazione di volontariato di Modena non si discosta tanto:

“ abbiamo partecipato perché noi sentiamo la responsabilità e poi perché se non portiamo noi i diritti dei nostri assistiti chi li porta? I soggetti assistiti, sono soggetti soli, mamme sole con un età appena oltre l'adolescenza, che ci chiedono di aiutarle perché altrimenti nessuno le ascolta”. (Associazione Sos vita di Modena)

Anche a Verona, la Fondazione che gestisce una casa per anziani risponde così:

“..l'interesse era portare avanti i diritti dell'associazione, sennò i servizi sociali li fanno sempre e soltanto le grandi cooperative. Le proposte che noi elaboriamo le facciamo con i pazienti, con i contesti e allora c'è bisogno di andare in Comune, sennò chi le fa queste cose?” (Fondazione Pia Opera Ciccarelli Verona)

Al contrario, un'associazione di Modena che si occupa di anziani e che gestisce un centro sociale per gli stessi risponde così alla nostra domanda:

“ siamo una realtà che da anni opera all'interno dei servizi socio-sanitari, abbiamo personale qualificato e sappiamo come gestire i servizi.”. (cooperativa Il Delfino Modena)

Come possiamo notare le risposte delle 4 organizzazioni evidenziano come alcune di queste organizzazioni si sentono responsabili e portatrici di diritti e istanze sociali, altre invece sottolineano, principalmente, la propria capacità gestionale. Le prime (nel nostro caso AIAS, SOS Vita, Fondazione Ciccarelli) sono il tramite, tra cittadini e pubblica amministrazione, dei diritti dei primi e verso i quali chiedono attenzione ai secondi. La loro risposta è assolutamente chiara e ciascuna di esse si sente investita di questa responsabilità. Esprimono una partecipazione al Piano di Zona come inevitabile vista la loro attività svolta sul territorio. La seconda categoria comprende invece quelle che non rappresentano soggetti che hanno attivato una risposta sussidiaria, ma sono organizzazioni che partecipano al Piano di Zona in quanto realtà capaci di gestire i servizi.

A Modena 5 delle 9 organizzazioni intervistate, hanno motivato la propria partecipazione ai tavoli del Piano di Zona con ragioni economiche e lavorative, ovvero perché il PDZ offre opportunità di lavoro tramite gli appalti messi a disposizione. Solo le restanti 4 hanno risposto che vi partecipano per altri motivi. In particolare, 2 di queste vi partecipano perché hanno attivato una risposta sussidiaria, le restanti 2 partecipano ai tavoli al fine di svolgere una funzione di *advocacy*.

A Verona abbiamo una situazione differente. Abbiamo 3 organizzazioni su 9 che partecipano ai Piani di Zona in quanto sono soggetti che hanno attivato una risposta sussidiaria ed operano sul proprio territorio, altre 3 vi partecipano in quanto soggetti che gestiscono servizi e che sono nati per la gestione degli stessi.

Quindi il punto chiave della loro partecipazione sta nella gestione dei servizi, cioè nella loro capacità di amministrare i servizi che sono affidati loro in gestione da parte della pubblica amministrazione. In ultimo le altre 3 vi partecipano in quanto svolgono una funzione di *advocacy*, cioè organizzazioni che sono portatrici di istanze sociali.

In particolare sono per lo più le cooperative che, sia nel caso di Modena che in quello di Verona, partecipano ai tavoli per i Piani di zona, in ragione del fatto di essere “efficienti” nella gestione dei servizi. Le organizzazioni di volontariato, al contrario, rispondono per lo più o ad una funzione pura di *advocacy* o anche a organizzazioni che hanno attivato risposte sussidiarie sul territorio. E’ questa la prima differenza che si riscontra: una netta separazione tra cooperative e organizzazioni di volontariato in merito alle motivazioni che spingono le stesse alla partecipazione al Piano di Zona. Solo la Cooperativa Azalea (che opera nel comune di Verona) fa eccezione in questo quadro appena descritto.

La seconda domanda ci aiuta a capire che la prima percezione nata dalle risposte alla prima delle domande trova conferma anche quando chiediamo alle organizzazioni di Terzo settore quali sono i problemi del rapporto con la pubblica amministrazione e cosa servirebbe nel rapporto con l’ente pubblico per migliorare le capacità della loro organizzazione.

A Verona la cooperativa Azalea che si occupa di disabili e anziani risponde così:

“..la difficoltà è che non ci considerano come pari livello, noi siamo considerati come quelli che vogliono i soldi pubblici ... ma poi, loro lo sanno benissimo che con noi risparmiano..a noi non servono appena i soldi, quelli servono, come servono in ogni famiglia, a noi servono di più gli spazi, la possibilità di poter unire le forze con altre associazioni. Ti faccio un esempio: la mia associazione che ha dei disabili voleva fare un progetto di teatro con un'altra associazione, (il Cars) con un maestro che fa teatro e proporlo all'estate veronese e abbiamo chiesto gli spazi del teatro per fare le prove ...e il Comune ci ha detto che avremmo dovuto pagare perché prendiamo già dei soldi per altre attività.. mi sembra proprio come esser stupidi..scusa, io organizzo una cosa, la faccio con soggetti con cui nessuno vuole lavorare e tu mi chiedi i soldi? il Comune non capisce queste cose, pensa che io lo faccio solo per i soldi..noi lo facciamo anche per i nostri soggetti, non per i soldi..”(Azalea Verona)

Sempre a Verona ma un'altra organizzazione risponde come hanno risposto la metà delle organizzazioni del territorio veronese:

“il rapporto col Comune va bene, loro ci chiedono di gestire i servizi e noi lo facciamo bene, perché il Comune non può più farlo, non ha i soldi. quello che ci servirebbe sarebbero più fondi ma in questo periodo non è facile trovarli” (Cooperativa Verde-Arancio Verona)

“Il Comune ci ha aiutato, ci ha permesso di andare avanti finanziandoci i servizi..noi serviamo circa 50 persone nel nostro Comune e i soldi non bastano, sono pochi, facciamo a mala pena lo stretto indispensabile...servono più soldi, ma non è colpa del Comune, in questo periodo non ce ne sono e quindi aspettiamo”
(Associazione UILDM Verona)

A Modena non cambia di molto la situazione, le risposte si inseriscono lungo lo stesso schema visto a Verona:

“il problema principale è che mancano i soldi... e senza quei soldi noi non possiamo finanziare i servizi..mancano i soldi per le politiche sociali..anche sul Piano di zona dovremmo dir qualcosa..vanno finanziate altre cose secondo noi..e i soldi per quelli che prendono i soldi da altri soggetti come le Fondazioni dovrebbero essere tolti” (Cooperativa Gulliver Modena)

“il Piano di Zona va modificato perché il problema è che le risorse sono sempre di meno e con quelle poche non è che noi possiamo fare molto. Prima il Comune gestiva i servizi, ora li fa gestire a noi dandoci meno soldi e come possiamo fare? Non si può fare. Poi i contenuti, le cose del Piano vanno bene, ma mancano i fondi”
(Cooperativa Gli Ulivi Modena)

“Il Piano va modificato nel senso che se le risorse sono quelle non è che tutte le volte si può dire: non possiamo fare di più? Si può fare diversamente. Ecco noi crediamo che si debba operare

diversamente. Alle giovani madri sole, non è che io rispondo che non si può far diversamente. Io mi attivo. Se il comune si rendesse conto, saremmo un passo avanti” (SOS Vita Modena)

A Modena 6 organizzazioni su 9 hanno risposto sostenendo che il problema principale nel rapporto con la pubblica amministrazione è da ritrovare nella scarsità di risorse delle casse pubbliche, e di conseguenza, nella riduzione delle risorse che vengono trasferite al Terzo settore per gestire i propri servizi. Questi 6 casi sono organizzazioni cooperative. Delle restanti 3, che sono *in toto* organizzazioni di volontariato, 2 sostengono che il problema principale nel rapporto con la pubblica amministrazione è l'assenza da parte della stessa di comprensione del ruolo del Terzo settore; la terza non ha risposto se non affermando che non vi sono problemi o particolari necessità. Delle 2 organizzazioni che mettono in risalto come problematica l'assenza di una parità tra pubblica amministrazione e Terzo settore, un'organizzazione, che ha esplicitato in maniera più chiara la propria risposta (Sos Vita Modena), lamenta il fatto che la non comprensione del ruolo da parte della amministrazione porta con sé, in maniera inevitabile, anche la non comprensione dei bisogni di cui sono portatori le organizzazioni di Terzo settore. C'è come una cecità della pubblica amministrazione a capire i bisogni e le istanze sociali di cui il Terzo settore è espressione.

Nel caso di Verona, le posizioni che si possono riassumere sono le stesse che abbiamo visto a Modena. I numeri però risultano invertiti rispetto alle due posizioni preminenti.

Delle 9 organizzazioni di Terzo settore, 5 di queste, alla domanda di cui sopra, hanno risposto sostenendo che il problema principale del rapporto con la pubblica amministrazione riguarda il fatto che la pubblica amministrazione non riesce a cogliere il valore del Terzo settore, cioè i soggetti del Terzo settore non si sentono “osservati” come partner all’altezza nel rapporto con la pubblica amministrazione. Il principale punto che genera un giudizio negativo riguarda il fatto che non viene riconosciuta al Terzo settore la propria soggettività e la propria capacità di generare benessere. Le altre 4 organizzazioni, hanno affermato che il principale punto critico nel rapporto con la pubblica amministrazione riguarda la questione economica. Secondo queste organizzazioni la pubblica amministrazione trasferisce meno di quanto sarebbe necessario e così i servizi ne risentono in quanto le risorse a disposizione sono meno di quanto sarebbe necessario. Nel caso di Verona la linea di demarcazione tra cooperative e organizzazioni di altro tipo è meno segnata: delle 4 che hanno motivato la loro difficoltà nelle ragioni economiche, 2 sono cooperative, ma ci sono anche 2 organizzazioni di volontariato.

L’altra problematicità è legata al fatto che non si riconosce al Terzo settore la propria soggettività: rifacendomi a Donati, questa non comprensione è dovuta al fatto che la pubblica amministrazione è incapace di leggere i bisogni che nascono in altre sfere.

Un secondo aspetto non trascurabile, riguarda il fatto che per la maggior parte delle organizzazioni di Terzo settore il rapporto tra pubblica amministrazione e loro medesimi è sostanzialmente ridotto ad un rapporto di natura economica. Se una parte delle

organizzazioni di Terzo settore lamenta la scarsità di risorse, l'altra parte delle stesse afferma che il problema non è rappresentato da una questione economica. Come visto nella prima parte dell'analisi, se per la pubblica amministrazione possiamo sostenere che ci sia un deficit di conoscenza di ciò che realmente è e rappresenta il Terzo settore, questa seconda fase dell'analisi conferma quanto detto nel primo paragrafo. Il Terzo settore viene chiamato in quanto risorsa economica in grado di garantire risparmio alle sofferenti casse pubbliche. E questo va a discapito di quello che realmente è il Terzo settore nella sua completezza. In altri casi sono le organizzazioni di Terzo settore ad avere una propria soggettività, a mio avviso, molto schiacciata sul problema economico e finanziario. Ovviamente non è trascurabile l'aspetto economico, ma quello che contraddistingue il Terzo settore da altre tipologie di organizzazioni non è l'aspetto economico o la capacità di ridurre i costi e di essere maggiormente efficienti nella spesa, ma, come detto precedentemente, essere in grado di produrre quei beni che sono alla base delle politiche sociali, ovvero i beni che Donati definisce come beni relazionali.

La perdita di questa soggettività particolare, riduce a mio avviso anche le potenzialità stesse del Terzo settore. Le organizzazioni che chiedono maggiore riconoscimento del proprio ruolo, non appena in termini economici rappresentano organizzazioni che manifestano una coscienza maggiore della propria soggettività e dei bisogni di cui sono portatrici.

Quello che, in sintesi, emerge è un Terzo settore frammentato, diviso sostanzialmente su due posizioni. Una, formata per lo più ma non solo da cooperative sociali, che chiede alla pubblica amministrazione “maggiori risorse”; l'altra, in cui in numero maggiore sono le organizzazioni di volontariato, che chiede un riconoscimento maggiore del proprio ruolo e della propria soggettività.

A Modena la frattura corre lungo la differenza tra cooperative e organizzazioni di volontariato, a Verona invece la situazione è più confusa e questa differenziazione è meno evidente.

L'ultima domanda in questa sezione ha lo scopo di porre in evidenza che concezione ha il Terzo settore della sussidiarietà.

Le risposte principali mettono in risalto un po' di confusione sul concetto stesso di sussidiarietà e invece evidenziano una considerazione del Terzo settore come un settore che genera, quasi in via prioritaria, solo attività che hanno un carattere economico.

A Modena:

“ per sussidiarietà noi intendiamo quello che facciamo con il Piano di Zona, cioè facciamo quando il Comune non fa..noi dobbiamo essere pronti a fare quando il comune non può e appunto le risorse ci servono per far questo..la sussidiarietà è che lo Stato dovrebbe aiutare maggiormente i Comuni a fare le politiche..” ”... noi come terzo settore vorremmo avere maggiori soldi per fare i progetti e

soprattutto dovremmo aver più capacità di poter assumere..non possiamo sostituirci al Comune senza aver le risorse” (Cooperativa Piccola Città Modena)

E ancora:

“... per sussidiarietà noi intendiamo che bisogna aiutare... noi aiutiamo i soggetti che ci chiedono delle cose rispetto ai nostri servizi..e poi sappiamo come fare, abbiamo gente preparata..ma mancano le risorse, oltre al Comune nessuno sa dove prendere i soldi..e senza soldi non si può fare molto” (Anfass Modena)

A Verona:

“per sussidiarietà noi intendiamo che ci aiutiamo. Il Comune aiuta noi, noi aiutiamo il Comune. Noi aiutiamo altri soggetti sul territorio e altri soggetti aiutano noi. Noi concepiamo la solidarietà come nostra mission” (Coop Azalea Verona)

E ancora:

“per sussidiarietà intendiamo il Comune faccia quello che prima faceva lo Stato, o mi sbaglio?” (Uildm Verona)

Risulta chiaro come sul concetto di sussidiarietà ci sia un po' di differenza tra i vari soggetti di Terzo settore. In questa sezione non si riscontra, però, una differenza sostanziale tra quello che accade a

Verona e quello che accade a Modena, se non per il fatto che una cooperativa sociale di Verona si discosta dalle risposte date dalle altre cooperative (sia di Modena che del capoluogo veneto). Ho scelto di riportare le risposte di alcune organizzazioni perché queste sono un po' il quadro sintetico delle risposte emerse dalle 18 interviste effettuate. Per molte organizzazioni con il termine sussidiarietà si intende un principio secondo il quale ad essere sussidiarie sono le organizzazioni di Terzo settore che “corrono” in soccorso dell'ente pubblico quando quest'ultimo è in difficoltà. Qui siamo in una concezione della sussidiarietà di tipo rovesciato (sussidiarietà economica). Il meccanismo è giusto ma dovrebbe essere in direzione contraria: cioè l'ente pubblico supplisce quando la società non riesce e non viceversa.

Un'altra parte delle organizzazioni invece ha risposto affermando che per sussidiarietà si intende un meccanismo di intervento dell'ente pubblico in soccorso delle organizzazioni sociali. Questa formulazione è una formulazione corretta, rappresenta la sussidiarietà in senso proprio, non come devoluzione di compiti, ma come *subsidiium* che si dà a chi ha un compito e si trova in difficoltà nello svolgimento dello stesso.

Ritornando al quadro generale di questo paragrafo si può sottolineare che il richiamo alle difficoltà economiche da parte delle organizzazioni di Terzo settore è assolutamente corrispondente al dato reale della difficoltà dei bilanci pubblici; di fronte a questo una parte delle organizzazioni di Terzo settore avverte come il “dovere di salvare” le casse pubbliche.

Questa “necessità salvifica” viene riscontrata in quasi tutte le interviste effettuate sulle organizzazioni di Terzo settore che partecipano alla gestione dei servizi come stabilito nei Piani di Zona dei rispettivi territori comunali.

Per quanto riguarda le maggior parte delle interviste quello che emerge è un Terzo settore schiacciato sul bisogno di riduzione dei costi della pubblica amministrazione, e che sente come propria *mission* l’essere il sostitutivo supplente dell’ente pubblico e quindi partecipa alla costruzione delle politiche sociali proprio nell’ottica della supplenza al deficit di impegno, presenza e capacità della pubblica amministrazione.

In questo senso il Terzo settore si presenta come soggetto di parastato, ovvero un soggetto che è attivato dallo Stato o dai suoi rami territoriali al fine di raggiungere scopi propri dello Stato attraverso il concetto dell’economicità e dell’efficienza.

In questo quadro, a mio avviso emergono alcuni nodi molto problematici e alcune domande per le quali, la necessaria risposta, necessita di ulteriori approfondimenti che superano il lavoro di questa tesi.

Innanzitutto l’appiattimento del Terzo settore a soggetti strumentali ai fini delle pubbliche amministrazioni riporta il Terzo settore fuori dalla sfera sociale e della solidarietà e lo inserisce nella sfera o dell’economia o in quella dell’attore statale.

Questa fuoriuscita non è legata tanto alle forme organizzative con cui il Terzo settore opera ma al fatto che il fine verso cui sono orientate le azioni sembra non essere diverso dal fine che orienta le azioni di una pubblica amministrazione.

Come ben specifica la cooperativa Azalea di Verona, che si discosta (anche se non l'unica) da altre organizzazioni intervistate, l'operare come supplente delle funzioni di una pubblica amministrazione genera come una liquefazione dell'identità del Terzo settore.

Infatti quello che a mio avviso costituisce l'identità del Terzo settore non è dato soltanto o in maniera privilegiata dalla forma organizzativa con la quale esso si colloca all'interno della realtà sociale: ovvero preferire lo strumento della cooperativa, o quello dell'associazione di volontariato, non garantisce nulla né sulla natura interna del Terzo settore né tanto meno sui beni che produce e che quindi lo differenziano da altri soggetti, come ad esempio i sindacati o i partiti politici.

Le grandi cooperative *multi-service*, quelle che vengono preferite dal Comune di Modena per la gestione dei servizi hanno una natura interna che è più simile ad un'impresa di mercato, laddove è presente un manager, esistono procedure standardizzate in ciascun settore di intervento e gli operatori non partecipano alle decisioni di *mission* della cooperativa. Quello che distingue queste organizzazioni dalle imprese di mercato è soltanto un rapporto differente con la legislazione nazionale e le modalità di assunzione e di regolazione dei rapporti di lavoro al proprio interno. Da un punto di vista esterno, infatti, queste cooperative non differiscono molto rispetto alle modalità con le quali l'ente pubblico offre i propri servizi.

Questo carattere di sovrapposizione tra ciò che è Terzo settore e ciò che è ente pubblico mina alle basi la funzione primaria del Terzo

settore, ovvero quella di essere un soggetto autonomo, che si auto-organizza al proprio interno, e offre risposte nate dall'esperienza interna della propria originalità. I beni prodotti dal Terzo settore, se veramente sussidiario, sono quelli definiti come beni relazionali.

Una non produzione da parte del Terzo settore di quei beni che solo esso può produrre e che gli sono propri genera politiche sociali in cui i beni relazionali sono assenti.

Se la prima criticità mi sembra quella che vede gli effetti del Terzo settore come svanire in ragione delle esigenze della pubblica amministrazione, la seconda criticità riguarda la coscienza che il Terzo settore ha di sé. Se alla prima domanda si può sostenere che la crisi economica può imporre una riduzione delle capacità di iniziativa del Terzo settore e che queste capacità sono dettate solo da concessioni della pubblica amministrazione, lo stesso non possiamo sostenerlo se facciamo riferimento alla coscienza di *mission* del Terzo settore.

Se la maggior parte degli intervistati rispondono che agiscono per supplire alla mancanza dello Stato (sussidiarietà rovesciata), questo credo significhi una mancanza di cultura di ciò che è il Terzo settore e di come nasce e si genera.

In questa sezione infatti una parte delle domande aveva per oggetto la sussidiarietà. Attraverso le interviste ho cercato di capire cosa intendono i soggetti del Terzo settore impegnati nelle politiche sociali quando fanno riferimento alla sussidiarietà. Anche qui, ad eccezione di 6 organizzazioni (4 a Verona e 2 a Modena), le risposte vanno nella direzione di definire il Terzo settore in

relazione alla pubblica amministrazione. E' come se il Terzo settore esiste per volontà non impediante della pubblica amministrazione.

La maggior parte delle organizzazioni del Terzo settore quando affronta la "questione sussidiarietà" fa riferimento alla pubblica amministrazione e sostiene che la sussidiarietà è la modalità attraverso cui il Terzo settore agisce e opera in relazione ad un'assenza della pubblica amministrazione. Su questo, non aggiungo altro, ma è evidente che esiste un deficit di coscienza sussidiaria nelle organizzazioni di Terzo settore dei due Comuni.

Le 6 organizzazioni però, al contrario, mostrano una conoscenza della sussidiarietà avanzata. Si concepiscono come frutto dei bisogni sociali e non dell'intervento economico dello Stato, chiedono maggiore libertà per operare e un aiuto da parte dello Stato (non solo in termini economici ma anche di riduzione dei processi burocratici a cui devono adempiere). Coloro che hanno risposto così, affermando una sussidiarietà solidale e originale, mostrano anche una consapevolezza maggiore di qual è il rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore e qual è la loro *mission*.

Inoltre, in altri casi, si fa riferimento alla sussidiarietà come principio amministrativo e regolatore dei rapporti tra lo Stato ed i suoi enti territoriali: sussidiarietà come decentramento amministrativo delle competenze statali, sussidiarietà come modalità di organizzazione di un apparato statale.

Se la sussidiarietà è intesa come devoluzione dei poteri dello Stato a soggetti non pubblici, il Terzo settore si autodefinisce come soggetto nato dai fallimenti dello stato.

A mio avviso, e come detto poco sopra, la sussidiarietà, intesa in chiave relazionale, definisce il principio come quel *subsidium* dato dalle comunità grandi a quelle piccole per svolgere i propri compiti. Cioè se nella declinazione di tipo federalista-devolutivo, la direzione è quella definibile come top-down, nella versione relazionale siamo in presenza di un fenomeno di tipo bottom-up, in cui la nascita avviene dal basso, per motivazioni che hanno a che fare con i soggetti stessi che la originano e non con elementi che riguardano le altre sfere della realtà sociale.

Nella tabella che segue, viene illustrata la risposta di ciascuna delle organizzazioni intervistate in risposta alle domande che sono suddivise in 3 ambiti:

- Le motivazioni di partecipazione ai lavori del Piano di Zona: in questa colonna le risposte si sono articolate in tre opzioni:

- a) *funzione di advocacy* quando nella risposta a prevalere è il carattere di organizzazione portatrice di bisogni;

- b) *gestione dei servizi* quando a prevalere è il carattere di organizzazione come soggetto economico;

- c) *funzione sussidiaria*, quando a prevalere è il carattere sussidiario della organizzazione rispetto ai bisogni esistenti sul territorio nel quale opera;

- Le principali difficoltà riscontrate con la pubblica amministrazione:

a) *subalternità*: quando l'organizzazione presenta le difficoltà in ragione di una non considerazione come partner adeguato da parte della pubblica amministrazione;

b) *trattamento economico*: quando a prevalere nella risposta è il problema economico circa il pagamento dei servizi che sono in gestione;

• Concezione di sussidiarietà: qui le risposte le ho inserite lungo i tre diversi livelli di sussidiarietà:

a) *amministrativa*: quando a prevalere era una concezione della sussidiarietà come ordine regolatore dell'apparato burocratico;

b) *economica*: quando a prevalere nella risposta era una sussidiarietà vista come possibilità che alla gestione dei servizi potessero accedere anche soggetti privati;

c) *originale*: quando a prevalere nella risposta è la concezione di sussidiarietà più vicina alla versione relazionale, ovvero come principio regolatore della *governance* sociale.

Quello che emerge fa notare come a Modena vi sia una netta frattura tra le cooperative sociali che gestiscono i servizi e le organizzazioni di volontariato. A Verona, la “frattura” tra organizzazioni di volontariato e cooperative sociali è meno evidente in quanto esistono casi di cooperative che rappresentano organizzazioni pure di Terzo settore. Ad esempio la cooperativa Azalea di Verona ha una soggettività propria, presenta caratteristiche proprie del Terzo settore e non ricade nella definizione di cooperative burocratiche. A Verona abbiamo anche

organizzazioni di Terzo settore che ricadono nella classificazione di Terzo settore ibrido, cioè soggetti che hanno alcune caratteristiche tipiche del Terzo settore e altre tipiche di organizzazioni burocratiche o aziendali (è il caso della Fondazione Pia Opera Ciccarelli di Verona, della Uildm di Verona, e delle 2 Anfass, sia Verona che Modena).

Per concludere questo paragrafo e poi lasciare spazio alle conclusioni, quello che emerge è un terzo settore un po' frammentato.

Per quanto riguarda le cooperative sociali, alcune possono essere definite come para-stato. Sebbene abbiamo organizzazioni che sono nate da iniziativa privata e con carattere volontaristico, però presentano al contempo le caratteristiche di organizzazioni che sono "piegate" sulle funzioni lasciate libere dalle pubbliche amministrazioni.

Così possiamo notare che il Terzo settore che gestisce i servizi è in larga parte un Terzo settore assolutamente schiacciato sulle funzioni attribuite dalla pubblica amministrazione, ovvero un Terzo settore che copre il vuoto di gestione lasciato dalle pubbliche amministrazioni.

Il Terzo settore, nella gran parte di quello che partecipa alla costruzione dei Piani di Zona è un supplente, un salvatore di quello che avrebbe dovuto fare l'ente pubblico ma non lo fa per mancanza di risorse.

Così, possiamo concludere questa analisi sul terzo settore delineando la presenza di tre tipologie di Terzo settore:

• **TERZO SETTORE PURO:** organizzazioni di terzo settore che svolgono una *funzione di advocacy*, sono capaci di gestire i servizi finanziati dalla pubblica amministrazione, operano attraverso modalità originali che tengono conto dei soggetti destinatari, e, attraverso la struttura di *fund raising* generano attività sul territorio che producono ben-essere; la loro capacità di essere presenti sul territorio le fa essere motori di nuove forme di collaborazione con altri soggetti del Terzo settore. Sono organizzazioni pienamente coscienti della propria soggettività e originalità ed hanno una propria elaborazione culturale;

• **TERZO SETTORE IBRIDO:** ovvero organizzazioni di Terzo settore che svolgono solo alcuni dei compiti propri del Terzo settore, ovvero hanno solo una funzione di *advocacy*, oppure gestiscono servizi per conto della pubblica amministrazione senza avere modalità di progettazione originali e in tutti i casi non hanno una struttura autonoma di *fund raising* laddove anche presentano collaborazioni con altri soggetti del Terzo settore. Qui possiamo avere bassa elaborazione culturale e bassa coscienza della piena soggettività del Terzo settore;

• **TERZO SETTORE BUROCRATICO:** organizzazioni che svolgono solo compiti di gestione dei servizi socio-sanitari per conto della pubblica amministrazione, in assenza di modalità originali proprie di programmazione dei servizi. La capacità soggettiva è quasi nulla, non vi è elaborazione culturale e la funzione di *advocacy* non è presente. Qui l'essere Terzo settore è

definito dalla natura giuridica e non dalle modalità con cui svolgono le attività, o dalle attività stesse, ma semplicemente dalla forma giuridica con la quale sono in essere.

5.4 Osservazioni riassuntive

I dati riportati e la conseguente analisi fotografano quello che succede a livello locale in merito alle politiche sociali: come sono programmate, chi gestisce i servizi e che rapporto c'è tra chi programma (pubblica amministrazione) e chi gestisce (prevalentemente soggetti che si definiscono di Terzo settore e che per lo più sono organizzazioni classificabili come para-stato).

Per quanto riguarda la parte della programmazione abbiamo in pratica una pubblica amministrazione che differenzia il proprio modo di agire e di pensare le politiche sociali in ragione di un differente orientamento politico. Questa differenza si coglie nel “modo” con cui ogni singola amministrazione “pensa” al rapporto col Terzo settore e alle sue funzioni. A Modena l'amministrazione “confonde” il Terzo settore con altre tipologie di organizzazioni sociali; a Verona invece vi è un pieno riconoscimento di ciò che è Terzo settore anche attraverso l'istituzione della Consulta comunale per la Disabilità e il Volontariato.

Questa differenza si riduce ma non viene annullata quando si passa ad osservare le modalità di programmazione e il ruolo del Terzo settore nelle stesse. Qui l'appartenenza politica sfuma, in parte, nell'unica direzione che vede il Terzo settore essere da un lato il

supplente dell'intervento diretto e dall'altro rappresentare la garanzia per ridurre i costi senza ridurre i servizi. L'appartenenza politica, appare, nella fase di produzione delle politiche un aspetto meno rilevante. La riduzione dell'incisività dell'orientamento politico è legata al fatto che entrambe le amministrazioni scelgono la strada della esternalizzazione dei servizi. Anche se, mentre a Modena l'esternalizzazione è affiancata dal fenomeno dell'*internalizzazione* dei servizi gestiti dalle ASP, a Verona l'*esternalizzazione* è affiancata da piccole forme di assegnazione sussidiaria della gestione dei servizi e degli interventi alle organizzazioni di volontariato. Come anche confermato nelle interviste alla pubblica amministrazione, più che l'orientamento politico sono altri aspetti che inducono a programmare in un certo modo piuttosto che in un altro.

Innanzitutto la scarsità di risorse pubbliche (la scarsità delle risorse è un vincolo sempre presente, ma nell'ultimo periodo in Italia vi è una stretta ancora maggiore per quanto riguarda la capacità di spesa della pubblica amministrazione) rappresenta un limite chiave che genera un indirizzo quasi obbligato nella scelta delle politiche. In pratica il vincolo di bilancio diventa uno dei motori di produzione delle politiche.

Inoltre anche altri elementi "forzano" la scelta delle politiche: in primis vi è come un'incapacità della pubblica amministrazione e della sfera politica a comprendere il senso delle politiche sociali. Infatti, sempre più spesso nei Piani si fa riferimento a valori ideali come la sussidiarietà, la solidarietà e la partecipazione, ma spesso questi valori ideali non trovano poi una declinazione pratica al

momento della produzione stessa delle politiche. Questa discrepanza è dovuta sia ad un'incapacità della sfera politica ad attuare politiche sussidiarie che mettano in moto processi solidali, sia ad una impossibilità strutturale della sfera politica di poter generare essa stessa beni come la solidarietà. Come sostiene la Teoria relazionale della società infatti, i soggetti capaci di solidarietà sono quelli che appartengono alle sfere dei gruppi sociali primari (famiglia) e del Terzo settore.

Inoltre, ma non meno secondario, l'orientamento politico vede ridotta la propria capacità di influenza sulle politiche anche in ragione del fatto che la struttura pre-esistente delle politiche (ad esempio il Piano di zona approvato dall'amministrazione precedente oppure la convenzione di un servizio con un determinato soggetto) funge quasi da impedimento per nuovi cambiamenti. In gioco infatti ci sono vincoli burocratici e necessità elettorali che di fatto impediscono un cambiamento delle politiche (come sostiene Niskanen). La sfera politica è come imbavagliata, e si muove lungo una linea, di minimi cambiamenti. Le programmazioni delle politiche risultano essere più simili ad un processo del tipo incrementale che ad una ridefinizione sempre nuova. I cambiamenti che vengono apportati sembrano maggiormente sostenere lo status quo piuttosto che apparire come nuovi indirizzi decisionali. Qui troviamo quello che prima David e poi Arthur²¹⁴ hanno espresso con il concetto di *path dependence*, ovvero una sorta di dipendenza dal percorso. In altre parole, una

²¹⁴ W.B. Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

volta che il percorso è iniziato tutte le scelte future saranno condizionate dal percorso in essere (scelte precedenti).²¹⁵

E se da un lato abbiamo una pubblica amministrazione bloccata da sé stessa e da ragioni elettorali, dall'altro lato abbiamo una gestione dei servizi affidata a soggetti del Terzo settore che risultano essere più simili ad organizzazioni para-statali piuttosto che essere espressione della società civile.

In questo tipo di organizzazioni la soggettività del Terzo settore è molto ridotta: come si legge dalle interviste e come emerge anche dalle tabelle riportate, il problema principale (per alcune organizzazioni) tra Terzo settore e pubblica amministrazione risulta essere quello economico. Così questo Terzo settore risulta dipendente in maniera completa dalle volontà della sfera politica, perdendo così in autonomia progettuale.

Infatti, se da un lato abbiamo una pubblica amministrazione che guarda al Terzo settore solo come l'espedito strategico che garantisce una riduzione dei costi, dall'altro abbiamo un Terzo settore che non chiede un trattamento di partner della pubblica amministrazione, ma chiede un miglioramento economico per le prestazioni da esso garantite.

Questo è anche confermato dal fatto che solo 3 delle organizzazioni intervistate sono dotate di una struttura di *fund raising* che permette

²¹⁵ Un esempio classico che viene proposto quando si parla di *path dependence* è il caso della tastiera QWERTY. Questa tipologia di tastiera che è quella da cui sto scrivendo è stata superata nelle tecnologie e nel design da altre tipologie di tastiera, ma l'abitudine degli utenti ad usare la Qwerty ha fatto sì che le nuove scelte fossero condizionate dalle precedenti, così si continua a produrre oggetti tecnologici con la tastiera qwerty e non con quelle che risultano anche maggiormente innovative.

una certa autonomia anche finanziaria dalle risorse pubbliche, il resto delle organizzazioni dipende *in toto* dalle casse pubbliche.

Questo stesso Terzo settore, risulta anche incapace di essere un collettore territoriale di solidarietà e volontariato, in quanto, quasi nessuna delle organizzazioni intervistate, prevede la partecipazione di soggetti volontari alle attività. In ultimo va notato che ci sono casi che indicano una tendenza diversa. Non tutto il Terzo settore è para-stato, e alcune organizzazioni dimostrano una coscienza maggiore circa la propria soggettività.

L'associazione di volontariato CARS di Verona gestisce attività per soggetti disabili e tali attività non sono finanziate dalla pubblica amministrazione tramite le attività del Piano di Zona. Il CARS ha una struttura di *fund raising* che permette di svolgere queste attività di tipo teatrale e culturale e accoglie circa 80 volontari del quartiere di riferimento per lo svolgimento delle attività. Questa organizzazione come altre, seppur poche, e rientranti quasi tutte nella categoria di organizzazioni di volontariato ad eccezione della cooperativa Azalea di Verona, dimostra come l'originalità del Terzo settore è quella di mettere in moto progetti che rappresentano azioni di ben-essere in risposta a bisogni di tipo diversificato e non solo assistenziale (ad esempio iniziative volte a ridurre i casi di solitudine). Laddove c'è questo, l'organizzazione presenta una capacità di adesione territoriale elevata. Inoltre, in maniera che può sembrare paradossale, le richieste avanzate dalle organizzazioni, che predispongono attività non finanziate dal Piano, riguardano proprio la possibilità che la pubblica amministrazione le consideri come attori capaci di generare benessere e quindi di essere dei

partner adeguati nella fase di programmazione (che va dalla lettura ex ante dei bisogni alla valutazione ex post); mentre le organizzazioni che di fatto gestiscono i servizi chiedono un miglioramento economico, e non un superamento della subalternità alla sfera politica.

Quindi, da un lato abbiamo una pubblica amministrazione ancorata all'idea che il benessere può essere programmato soltanto dall'attore pubblico e dall'altro lato abbiamo un Terzo settore diviso tra chi è impegnato nella gestione dei servizi che considera la propria soggettività misurata in relazione ai servizi che vengono affidati in gestione e chi, invece, favorisce pratiche relazionali, genera attività di ben-essere senza fondi pubblici e chiede alla sfera politica il riconoscimento del proprio ruolo sociale.

CAP. 6 CONCLUSIONI

6.1 Conclusioni e linee di riflessione

I risultati della ricerca mettono a fuoco, seppur in maniera sintetica, quel'è lo “*stato delle cose*” all'interno delle politiche sociali territoriali.

I casi analizzati sono 2, e l'analisi non ha la pretesa di rappresentare *in toto* la situazione delle politiche sociali su tutto il territorio nazionale; l'analisi, a mio avviso, può aiutare a cogliere alcuni suggerimenti importanti per capire quali sono le caratteristiche principali delle politiche sociali. Il nostro punto di partenza poggiava sulla necessità di verificare se l'orientamento politico ha effetti di differenziazione sulle politiche sociali territoriali, e quali sono le caratteristiche da cui si evince un differente orientamento politico nell'approccio alla programmazione e al rapporto con il Terzo settore.

Innanzitutto quello che emerge è che l'orientamento politico, la cultura politica, ha ancora una propria capacità distintiva in ragione al modo di concepire le policy che, chi amministra, è chiamato a produrre.

Se a Verona si pensa ad una organizzazione del Piano di Zona con quattro tavoli distrettuali in grado di coprire *in toto* il processo di formazione della programmazione sociale, a Modena, invece, abbiamo un sistema più “pesante” con 10 tavoli tematici, ciascuno per ogni settore di intervento in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario.

La programmazione di Modena tende maggiormente verso un approccio alla programmazione del tipo della razionalità (limitata), dove viene in qualche modo organizzato l'ammontare del bisogno e quindi predisposte le risposte necessarie. A Verona siamo invece in presenza di una modalità della programmazione più emergenziale, cioè maggiormente vicina a quella che è definita come programmazione dell'approccio incrementale. Anno per anno si "riaggiorna" il Piano, vengono posti orizzonti meno lunghi e la programmazione copre ambiti più ristretti rispetto alle "pretese" di quella modenese.

La cultura politica quindi incide ancora nelle modalità espressive che riguardano il modo di organizzare "le cose".

Un punto di notevole differenza riguarda il rapporto con il Terzo settore. Se a Modena il Terzo settore, nella parte che riguarda le cooperative, è visto come uno strumento "quasi aziendale" per la riduzione dei propri costi, il Terzo settore nella sua parte delle organizzazioni di volontariato è considerato solo nella sua funzione di *advocacy*. A Verona invece le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato sono considerate entrambe alla pari per quanto riguarda la gestione dei servizi. Vi è maggiore consapevolezza del ruolo sociale di cui il Terzo settore è espressione. Questa diversità dovuta all'orientamento politico non la ritroviamo su altri aspetti che riguardano il processo di programmazione delle politiche pubbliche.

In primis, i due Piani di zona appaiono simili per alcuni aspetti: i valori a cui si fa riferimento sono i medesimi, non vi è una vera e propria differenziazione nelle modalità attraverso le quali ciascuna

amministrazione intende raggiungere i propri scopi. In particolare, infatti, si nota come nella parte che riguarda la gestione dei servizi previsti dalla programmazione, la tendenza è quella ad esternalizzare la gestione dei servizi programmati. Accanto ad una esternalizzazione presente in entrambi i Comuni, abbiamo anche un processo di *internalizzazione* dei servizi a Modena, dove tramite le ASP, l'erogazione dei servizi torna, anche se in parte, in mano "pubblica"

Come anche riporta Auser, nel "*Quarto rapporto tra enti locali e terzo settore*"²¹⁶, i Comuni cercano di esternalizzare alcuni servizi (soprattutto l'assistenza domiciliare agli anziani, gli interventi assistenziali di base e i servizi all'infanzia) al fine di risparmiare risorse e ottenere costi maggiormente vantaggiosi.

Inoltre per quanto riguarda il momento della programmazione è come se mancasse ad entrambe una vera cultura della stessa: cioè una vera conoscenza di ciò che rappresenta (o almeno dovrebbe rappresentare) il momento della programmazione. Come si evince dai risultati, manca, in entrambi, in casi una valutazione preliminare dei bisogni che verifichi in maniera approfondita lo stato di cose. Sia a Modena che a Verona si procede per valutazioni di tipo economico (misurare il costo dei servizi) e quantitativo (si misura il gradimento di un servizio attraverso l'uso). Inoltre in entrambi casi, seppur chiamato a collaborare, non è chiaro quale sia il ruolo del Terzo settore in questa fase. Vi è, da parte delle amministrazioni, una certa confusione sul ruolo che le organizzazioni possono avere nel quadro della definizione dei bisogni.

²¹⁶ Il testo integrale del rapporto Auser è disponibile al seguente indirizzo telematico: http://www1.auser.it/IT/Page/t01/view_html?idp=213

Infatti quello che emerge è una pubblica amministrazione che si avvicina al Terzo settore in quanto ne riconosce in esso la capacità di gestire i servizi (vuoi per una presunta efficienza organizzativa, vuoi per una efficacia nelle prestazioni, vuoi per una necessità pubblica di ridurre i costi). In questo senso si predilige affidare i servizi alle organizzazioni della cooperazione sociale.

Sia a Modena che a Verona molti servizi, vengono gestiti direttamente dalle cooperative sociali, e altri dalle organizzazioni di volontariato, con le differenze che abbiamo prima sottolineato.

Il primo punto su cui, a mio avviso, è necessario dibattere riguarda il fatto che il Terzo settore è visto dalla pubblica amministrazione come lo strumento che risponde ad uno degli scopi della stessa pubblica amministrazione: riduzione dei costi. Viene così chiamato alla gestione dei servizi, in ragione principale, di fornire alla stessa pubblica amministrazione una riduzione del rischio e dei costi. Sono per lo più le cooperative sociali che dal loro punto di vista accettano di buon grado questa situazione. Vi è infatti una spaccatura abbastanza evidente tra ciò che rispondono le organizzazioni di volontariato e ciò che rispondono la maggior parte delle cooperative sociali. In un certo modo le cooperative sociali “si piegano” a questa necessità dell’ente pubblico, e in un certo senso cominciano ad essere simili ad enti para-statali. Si ha in realtà un ibrido organizzativo che risponde alle esigenze dello Stato: riduzione dei costi e gestione dei servizi senza assunzione diretta di personale e operatori. Così dal punto di vista della pubblica amministrazione le organizzazioni di Terzo settore

divengono lo strumento attraverso il quale mantenere sotto controllo il bilancio.

In questo senso va rivista anche la legislazione che c'è in Italia in materia di lavoro. In questi giorni in cui si discute molto di riforma del mercato del lavoro (ad esempio di abolizione o parziale modifica del famoso art.18, norme che in via principale interessano le assunzioni all'interno del settore privato), sicuramente bisogna osservare quali sono le modifiche che potrebbero interessare l'apparato pubblico. L'ente pubblico con lo scopo di tenere sotto controllo il proprio bilancio, e quindi con l'impossibilità di assumere personale per la gestione dei servizi, affida ad altri soggetti la gestione degli stessi; i soggetti esterni che prendono in carica il servizio (ad esempio le cooperative sociali) da un punto di vista del mercato del lavoro sono normati da regolamenti giuridici più semplici. In questo senso probabilmente sarebbe ragionevole allargare questi contratti di lavoro anche per quanto riguarda l'apparato pubblico. Questo a mio avviso per due ordini di motivi: il primo affinché anche l'ente pubblico possa, in un sistema di liberalizzazioni, competere con soggetti privati per la gestione dei servizi (per farlo, la legislazione sul lavoro deve essere quantomeno simile, cioè i costi del lavoro non possono essere differenti); il secondo motivo risiede nel fatto che le organizzazioni di Terzo settore non dovrebbero adeguarsi alle necessità dell'ente pubblico di fornire servizi a basso costo e quindi preoccuparsi solo di aspetti economici ma devono poter tornare a preoccuparsi, anche e in primis, di compiere la propria *mission*, quella di essere organizzazioni che offrono servizi in "modo diverso" dal modo con

cui li offre l'ente pubblico. Sul tema di come misurare la diversità delle organizzazioni e dei servizi tornerò più avanti.

Il coinvolgimento del Terzo settore all'interno della programmazione delle politiche avviene soltanto sul lato della gestione dei servizi e in maniera molto ridotta (o quasi nulla) sul lato della programmazione delle risposte e della lettura dei bisogni. Come ci dice anche il Terzo rapporto Auser²¹⁷, il coinvolgimento del Terzo settore nelle politiche sociali territoriali riguarda per lo più il lato dell'offerta e poco (quasi mai) quello della domanda. In altre parole la pubblica amministrazione non considera il Terzo settore soggetto chiave nella definizione dei bisogni e nella definizione delle tipologie di modalità attraverso cui rispondere a un determinato bisogno, ma lo convoca solo alla gestione del servizio. Questo processo mette in risalto due aspetti molto importanti: vi è una cultura autoreferenziale della pubblica amministrazione circa i bisogni che emergono sul territorio. Questa autoreferenzialità porta con sé il rischio di produrre risposte in ragione di analisi monche, e soprattutto di produrre risposte non adeguate al bisogno al quale devono rispondere. Inoltre, questa mancanza di riconoscimento del Terzo settore è un po' paradigmatica della autoreferenzialità tutta della pubblica amministrazione. Il secondo aspetto riguarda il fatto che la mancanza di coinvolgimento del Terzo settore come espressione dei bisogni sociali, come fulcro canalizzatore dei bisogni, pone a

²¹⁷ Il terzo rapporto Auser a cura di Francesco Montemurro è disponibile su: http://www1.auser.it/IT/Page/t01/view_html?idp=94&q=1

mio avviso, come sostiene Zamagni²¹⁸, un problema di rappresentanza di ciò che è il Terzo settore.

Se la pubblica amministrazione programma in ragione della propria forza e non in stretta relazione con le espressioni della società, i bisogni di cui il Terzo settore è portatore come trovano rappresentanza?

Vi è ancora oggi nella cultura politica italiana, il concetto di rappresentanza che si esprime solo e soltanto attraverso le forme organizzate della partecipazione politica, ovvero le elezioni, a qualunque livello esse siano. Il problema della rappresentanza si pone in ragione del riconoscimento che la partecipazione dei cittadini alle organizzazioni di Terzo settore non è un modo secondario di partecipazione; al contrario la partecipazione alle organizzazioni di Terzo settore è espressione del bisogno di relazionalità di chi vi partecipa. Osservare questo tipo di fenomeno con la lente della partecipazione tipica ad organizzazioni quali i partiti o i sindacati non permette di cogliere il senso reale di questo fenomeno. Qui bisognerebbe entrare nel dibattito sul tema dei diritti: partecipazione per i diritti sociali, per i diritti civili o diritti politici. A questa a mio avviso va aggiunta la partecipazione per i diritti relazionali.²¹⁹

Proprio in ragione di questo la rappresentanza dei bisogni di cui il Terzo settore è portatore è un aspetto non secondario al momento della programmazione delle politiche, e conseguentemente al

²¹⁸ S. Zamagni, Slegare il terzo settore, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino 2011, pp. 13-60

²¹⁹ Per alcuni spunti e approfondimenti sul tema si veda: I. Colozzi, Famiglia, inclusione sociale, diritti relazionali, Conferenza nazionale della famiglia, Milano, 8-10 Ottobre 2010. Disponibile su: http://www.conferenzafamiglia.it/media/7761/ivo%20colozzi_.pdf

momento della valutazione delle stesse. Infatti a ragione di questa esclusione del Terzo settore dalla fase di programmazione delle politiche e di accesso al “tavolo pubblico” delle decisioni che Zamagni sostiene che “(con) i problemi connessi ai nuovi rischi sociali, alla nuova configurazione, del mercato del lavoro, ai conflitti identitari ... che si inizia a percepire cosa significa aver lasciato ai margini il civile”²²⁰.

Questa convinzione circa la necessità della presenza del Terzo settore al momento chiave in cui vengono assunte le decisioni rientra nella preoccupazione che “il sistema politico non riesce più ad assolvere il compito della rappresentanza dell’intera arena del sociale”²²¹.

Di fronte a questo c’è un aspetto di novità che trova conferma nei dati raccolti da questa indagine a cui anche il III° Rapporto Auser fa riferimento: la presenza (in alcuni comuni italiani, circa il 25% come sostiene Auser) delle Consulte di volontariato.

Il comune di Verona ha istituito una Consulta comunale sul Volontariato. Innanzitutto, questa iniziativa ha il merito di riconoscere ad una parte del Terzo settore un luogo ufficiale di rappresentanza (a Verona infatti alle riunioni della Consulta vi partecipa anche un delegato della Giunta, in particolare delegato dall’Assessore alle politiche sociali del Comune). Sebbene a Verona non è ancora chiaro quale sia l’effettivo ruolo che la Consulta svolge in ambito delle politiche sociali, (se non quello, almeno attuale, di essere un organo consultivo col quale

²²⁰ S. Zamagni, Slegare il terzo settore, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino 2011, p. 43

²²¹ *ibidem*

l'Assessore può confrontarsi in merito alle politiche sociali), resta il fatto che la sua istituzionalizzazione può favorirne un pubblico riconoscimento. A mio avviso questa è la strada che bisognerebbe percorrere per integrare il Terzo settore al momento della programmazione delle politiche e non appena alla fase gestionale dei servizi.

Innanzitutto, questo percorso significherebbe il passaggio da un modello di governo delle politiche a quello di *governance* delle stesse, da molti auspicato, ma che ancora tarda a venire.

Allo stato attuale il modello è quello del governo pubblico della programmazione, e la collaborazione tra ente pubblico e Terzo settore si è spostata sulla gestione dei servizi che vede implicati sia soggetti pubblici, sia attori della sfera mercato che organizzazioni della società civile. Questa modalità non rappresenta un modello di *governance* né tantomeno si può parlare di sussidiarietà (come spesso erroneamente accade; l'esternalizzazione in senso stretto non è sussidiarietà) ma è un modello che esternalizza i servizi e lo confonde con quel meccanismo di regolazione sociale che può essere il principio di sussidiarietà. In questo senso c'è soltanto una devoluzione delle competenze gestionali dall'ente pubblico ad altri soggetti, non in ragione di una parità di ruoli ma in funzione di esigenze proprie dell'ente pubblico (di cui abbiamo detto sopra). Passare ad un modello di *governance* vuol dire concepire in primis, la fase della lettura dei bisogni e della costruzione delle modalità come il primo momento di confronto tra ente pubblico e attori sociali.

La prima fase, quella che va dalla lettura dei bisogni alla costruzione delle risposte, deve avere come orizzonte quello di essere una bussola di orientamento sul territorio. In questa fase è fondamentale capire quali sono i bisogni, che natura hanno e come possono essere affrontati. Proprio in ragione di questo che la presenza dei vari attori è fondamentale. Senza il Terzo settore, luogo principale in cui emergono i bisogni e le istanze sociali, qualsiasi tipo di programmazione resta lontana dalla situazione reale. L'autoreferenzialità della pubblica amministrazione genera risposte errate, non appena inefficienze gestionali.

La seconda fase, una volta superata quella della programmazione, è quella della gestione dei servizi. In questo senso a mio avviso, il sistema deve prevedere la presenza dei vari attori alla gestione, e deve scegliere quali sono quelli maggiormente appropriati. Prima di addentrarmi nel problema di come scegliere gli attori per la gestione, vorrei ritornare sulla necessità del passaggio da un modello gerarchico ad uno di *governance*. Allo stato attuale, anche il pluri-menzionato principio di sussidiarietà (Titolo V della costituzione italiana, le continue citazioni in sede Europea e i continui richiami anche in sede regionale) viene “strattonato” per rientrare in meccanismi che hanno altro nome. Se si vuole costruire le politiche attraverso il principio di sussidiarietà il primo punto sul quale sciogliere i dubbi è il seguente: bisogna partire dai soggetti ai quali si indirizza una politica. Il sistema ODG di programmazione è il tentativo della sociologia relazionale di non “affossare” il principio di sussidiarietà ad una semplice esternalizzazione dei servizi. La gestione dei servizi necessita a mio avviso di un

ulteriore passo in avanti. In questa direzione si muove la proposta di Colozzi,²²² nel Libro bianco sul Terzo settore, il quale sostiene che l'affidamento dei servizi pubblici va indirizzato alle organizzazioni di Terzo settore qualora queste dimostrino di essere appropriate al fine di “favorire una trasformazione in senso migliorativo dei servizi stessi”²²³.

La tesi sostenuta da Colozzi poggia sul fatto che il sistema degli appalti al massimo ribasso ha favorito una de-civilizzazione delle organizzazioni di Terzo settore, le quali (soprattutto le cooperative) hanno finito per preoccuparsi esclusivamente di accedere agli appalti snaturando così la propria identità.

Come abbiamo visto infatti c'è una parte del Terzo settore che è caduta in questa debolezza. Per tornare al ragionamento di Colozzi, se si sceglie come criterio guida delle politiche l'affidamento in gestione in ragione dell'appropriatezza è necessario che le pubbliche amministrazione si dotino di uno strumento che riesca a misurare l'appropriatezza.

In questo senso la proposta di Colozzi (che presenta l'appropriatezza come il tratto distintivo delle organizzazioni di Terzo settore), consiste nel misurare il criterio attraverso lo schema AGIL (schema che come detto nel primo capitolo viene rivisto in chiave relazionale secondo l'elaborazione che ne ha fatto Donati)²²⁴.

²²² I. Colozzi, Delle virtù e dei premi, ovvero come riconoscere le Organizzazioni di terzo settore di qualità, come premiarle e disseminare processi emulativi di buone pratiche, in S. Zamagni (a cura di), *Libro Bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino 2011, pp. 245-282

²²³ Ibidem, p.250

²²⁴ P. Donati, *teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009, p. 266

L'appropriatezza come tratto distintivo delle organizzazioni di Terzo settore si misura valutando i quattro aspetti che sono alla base delle organizzazioni, ovvero la cultura, la relazionalità, i mezzi e le finalità.²²⁵

In ultimo non va dimenticato quanto emerso dai risultati in ragione di ciò che attualmente è considerato come Terzo settore.

Come abbiamo visto, vi è una netta differenza tra cooperative sociali e organizzazioni di volontariato. Molto spesso le prime rappresentano soggetti organizzativi dalla forma giuridica di Terzo settore ma dalla organizzazione più simile ad imprese *for profit* o ad enti para-statali. Hanno perso la propria originalità e si sono “pubblicizzate” in maniera sempre crescente, ovvero la loro esistenza dipende in maniera sempre maggiore dai finanziamenti pubblici. Non hanno una struttura di *fund raising* che ne garantisca l'esistenza indipendentemente dalla concessione dei servizi da gestire. Accanto ad essere abbiamo le organizzazioni di volontariato, maggiormente fedeli al “fenomeno Terzo settore” le quali presentano una propria identità sociale più accentuata e una capacità di mettere in moto iniziative di ben-essere indipendenti dai finanziamenti pubblici (di qualunque natura essi siano).

Un'ipotesi in questo senso sarebbe quella di superare (come si sostiene nel Libro bianco sul Terzo settore²²⁶) la legislazione attuale. In primis, le organizzazioni di volontariato potrebbero essere classificate come Quarto settore, cioè come quel settore che

²²⁵ I. Colozzi, Delle virtù e dei premi, ovvero come riconoscere le Organizzazioni di terzo settore di qualità, come premiarle e disseminare processi emulativi di buone pratiche, in S. Zamagni (a cura di), *Libro Bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino 2011, pp. 245-282

²²⁶ F. Biondi Dalmonte, Identità e rappresentanza del terzo settore, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 124-125

non necessariamente partecipa alla gestione dei servizi, ma svolge un ruolo di rappresentanza dei bisogni (anche in chiave promozionale dei diritti relazionali), di inclusione sociale che nessun altro attore è in grado di svolgere. Andrebbe riconosciuta questa particolarità e questa capacità di produzione di beni relazionali, quei beni che sono necessari per raggiungere quella *mission* fondamentale delle politiche sociali che è la coesione sociale. In questo senso la Consulta comunale sul volontariato e la disabilità che la pubblica amministrazione veronese ha attivato potrebbe prendere la strada del riconoscimento a queste organizzazioni di essere uno strumento fondamentale per “tenere assieme” la società. Il nuovo modello di *governance sociale* dovrebbe appunto tenere conto della particolarità delle organizzazioni di volontariato che dovrebbero essere chiamate nella fase iniziale (cioè lettura e definizione dei bisogni e impostazione delle modalità di risposta) al fine di “mostrare” quali sono i bisogni reali del territorio e quali le risposte adeguate. Superata questa fase l’ente pubblico avrebbe in capo la necessità della gestione dei servizi, e quindi, l’opportunità scegliere tra la gestione diretta o quella indiretta attraverso enti “appropriati”. La definizione dei bisogni in compartecipazione con le organizzazioni di volontariato permetterebbe di aver chiaro quali sono i soggetti appropriati per ciascuna delle risposte (in termini di servizi) da porre in essere.

BIBLIOGRAFIA

Anderson V., *The place of principles in Policy Analysis*, in “American Political Science Review”, n. 73, 1979, pp. 711-723

Anheier H. K. e List R. A., *A dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*, London-New York, Routledge 2005

Archer M. e Witter J. Q., *Rational choice theory: visting colonization*, London-New York, Routledge 2000

Arena G. e Cotturri G. (cura di), *Il valore aggiunto: come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci 2010

Arrow K., *Social choice and individual value*, London, Chapman & Hall 1951

Arrow K., *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, ETAS 1977

Arthur W.B., *Increasing returns and path dependence in the economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press 1994

Barbetta G., *The Non profit sector in Italy*, Manchester, Manchester University Press 1997

Barbetta G., *Il settore non profit italiano: occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Bologna, Il Mulino 2000

Barbetta G. e Maggio F., *Non profit*, Bologna, Il Mulino 2008

Becchetti L., *Microeconomia: scelte, relazioni, economia civile*, Bologna, Il Mulino 2010

Bertelli B. (a cura di), *La pianificazione sociale: teoria e metodi e campi di applicazione*, Milano, FrancoAngeli 1998

Bentley A.F., *The process of government*, Evanston, Principia Press 1949

Beveridge J., *Beveridge and his plan*, London, Hodder & Stoughton 1954

Bifulco L., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano 2006

Black D., *The theory of committees and elections*, Boston, Kluwer Academic 1987

Blond P., *Red Tory: how the left and the right have broken and how we can fix*, London, Faber & Faber 2010

Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, FrancoAngeli 1996

Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza 2002

Boccacin L., *Legge quadro sui servizi sociali: una lettura sociologica*, in “Aggiornamenti Sociali”, vol. 52, n. 4, 2001, pp. 308-320

Boccacin L., *Le politiche sociali per la famiglia nel welfare plurale*, in “La Famiglia”, n. 217, 2003, pp. 35-44

Boccacin L., *Third sector and social partnership in Italy*, Milano, Vita & Pensiero, 2005

Borzaga C., *Gli attori del terzo settore: ruoli e funzioni*, in “Studi Zancan: politiche e servizi alla persona”, n. 2, 2000, pp. 29-45

Borzaga C. e Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Bologna, Il Mulino 2009

Bruni L., *Il prezzo della gratuità*, Roma, Città Nuova 2006

Buchanan M. e Tullock G., *The calculus of consent: logical foundations of democracy*, Ann Arbor, University of Michigan 1965

Buchanan M., *The demand and supply of public goods*, Chicago, Rand McNally & co. 1968

Buchanan M., *Stato mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino 2006

Cochran C. E., *American Public policy: an introduction*, New York, Saint Martin Press 1993

Carpita M. (a cura di), *Valutare la qualità: i servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, Guerini & Associati 2006

Cipolla C. e Maturo A., *Scienze sociali e salute nel XXI secolo: nuove tendenze, vecchi dilemmi?*, Milano, FrancoAngeli 2008

Cocozza M., *La razionalità nel pensiero sociologico tra olismo e individualismo*, Milano, FrancoAngeli 2005

Colozzi I., *Nuove prospettive di politica sociale: un'analisi sociologica sul presente e sul futuro del welfare state*, Bologna, CLUEB 1984

Colozzi I., *Stato mercato cittadinanza*, Bologna, CUSL 1992

Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci 2002

Colozzi I. e Bassi A., *Da terzo settore a imprese sociali: introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Roma, Carocci 2003

Colozzi I., *Cosa sono i beni relazionali. un confronto tra approcci economici e approccio sociologico*, in "Sociologia", n. 2, 2005, pp. 13- 20

Colozzi I., *Il terzo settore: che cos'è, come funziona, cosa produce. Un'analisi in chiave relazionale*, in "Filosofia e Questioni Pubbliche" vol. XI, 2006, pp. 29 - 41

Colozzi I., *La coesione sociale: che cos'è e come si misura*, in "Sociologia e politiche sociali", Milano, FrancoAngeli, n.2, 2008, pp.11-125

Colozzi I., *Sociologia delle Istituzioni*, Napoli, Liguori Editore 2009

Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare: percorsi di una morfogenesi*, Milano, FrancoAngeli 2012

Crozier M. e Friedberg E., *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Milano, ETAS 1994

Dahl R., *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*, Chicago, McNally 1967

Dente B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino 1990

Di Nicola P. e Stanzani S. e Tronca L., *Forme e contenuti delle reti di sostegno: il capitale sociale a Verona*, Milano, FrancoAngeli 2010

Donati P., *Risposte alla crisi dello stato sociale. Le nuove politiche sociali in prospettiva sociologica*, Milano, FrancoAngeli 1984

Donati P., *Le frontiere della politica sociale*, Milano, FrancoAngeli 1985

Donati P. e Scabini E, *Conoscere per intervenire: la ricerca finalizzata sulla famiglia*, Milano, Vita & Pensiero 1990

Donati P., *La famiglia come relazione sociale*, Milano, FrancoAngeli 1992

Donati P., *Fondamenti di politica sociale- vol.1*, Roma, NIS-Nuova Italia Scientifica 1993

Donati P. (a cura di), *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione*, Milano, FrancoAngeli 1997

Donati P., *La cittadinanza societaria*, Roma, Laterza 2000

Donati P., Colozzi I. (a cura di): *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, Il Mulino 2004

Donati P. e Colozzi I. (a cura di), *La sussidiarietà: che cos'è, come funziona*, Roma, Carocci 2005

Donati P., *Dove va il welfare locale: tra riformismo e morfogenesi relazionale*, in “Lavoro Sociale”, vol. 5, n. 1, 2005, pp. 7–21

Donati P. e Colozzi I., *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino 2006

Donati P., *Sociologia: un'introduzione allo studio della società*, Padova, CEDAM 2006

Donati P., *Il welfare in una società post-hobbesiana*, in “Atlantide”, vol. II, n. 2, 2006, pp. 9–23

Donati P., *Persona e istituzioni sociali: la prospettiva della sociologia relazionale*, in: Abruzzese S. (a cura di), *La sociologia per la persona. Approfondimenti tematici e prospettive*, Milano, FrancoAngeli 2007, pp. 9 - 45

Donati P. e Colozzi I., *Voce Sussidiarietà*, in «Lavoro Sociale», vol. 7, n.2, 2007, pp.275-283

Donati P., *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, FrancoAngeli 2009

Donati P. e Solci R., *I beni relazionali: che cosa sono e quali effetti producono*, Torino, Bollati Boringhieri 2011

Donati P. (a cura di), *Verso una società sussidiaria: teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, Bononia University Press 2011

Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli 1997

Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori 2003

Downs A., *An economic theory of democracy*, Boston, Addison Wesley 1985

Dunn W. N., *Public policy analysis: an introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1972

Dye R. T., *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1987

Easton D., *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York, Knopf 1953

Easton D., *The analysis of political structure*, New York- London, Routledge 1990

Fedele M., *Management delle politiche pubbliche*, Bari, Laterza 2002

Ferrera M., *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino 1996

Ferrera M., *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino 1998

Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino 2006

Ferrucci F., *Disabilità e politiche sociali*, Milano, FrancoAngeli 2005

Folgheraiter F., *Integrazione socio-sanitaria*, in “Lavoro Sociale”, vol. 9, n. 3, 2009, pp. 435-448

Folgheraiter F., *Saggi di welfare: qualità delle relazioni e servizi sociali*, Trento, Erickson 2009

Folgheraiter F., *Fondamenti di metodologia relazionale: la logica sociale dell'aiuto*, Trento, Erickson 2001

Friedmann J., *The active community: toward political territorial framework for rural and development in Asia*, Minneapolis, University of Minnesota 1981

Friedmann J., *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Bari, Edizioni Dedalo 1993

Garrouste P. e Ioannides S., *Evolution and path dependence in Economic Idea: past and present*, Cheltenham, Edward Elgar Publishers 1985

Gherardi S., *Sociologia delle decisioni organizzative*, Bologna, Il Mulino 1985

Giannelli N., *Analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci 2008

Grasselli P., *Idee e metodi per il bene comune*, Milano, FrancoAngeli 2009

Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino 1986

Ham C. e Hill M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 1995

Hill J. e Dicht J., *Beveridge and social security: an International retrospective*, Oxford, Clarendon Press 1994

Hill M., *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino 1999

Hill M. e Hupe P., *Implementing public policy: governance in theory and practice*, London, Sage 2002

Howlett M. e Ramesh M. (a cura di), *Studying Public policy: policy cycles and policy sub system*, Toronto, Oxford University Press 1995

Howlett M. e Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2003

Howlett M. (a cura di), *The public policy primer: managing the policy process*, London-New York, Routledge 2010

Ieraci G., *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Aracne 2009

Krasner F., *Sovereignty: an institutional perspective*, in "Comparatives Political Studies", vol. 21, n.1, 1998, pp.66-94

Lane J., *New public management*, London-New York, Routledge 2000

Lanzara G., *La progettazione come indagine: modelli cognitivi e strategie d'azione*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", vol. XXVI, n.3, 1985, pp. 336-367

Lasswell H. D., *Power and society: a framework for political inquiry*, New Haven, Yale University Press 1963

Lehmbruch G. e Schmitter P. C. (a cura di), *Patterns of corporatist policy-making*, London, Beverly-Hills Press 1982

Lehmbruch G. e Schmitter P.C., *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, il Mulino 1982

Leone L. e Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Milano, FrancoAngeli 2003

Lippi A., *Valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2007

Lindblom C. E., *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press 1965

Lindblom C. E., *Politica e mercato: i sistemi politici ed economici mondiali*, Milano, ETAS 1979

Lowi T., *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino 1999

Lowi T., *Arenas of power*, Boulder, Paradigm Publishers 2009

Luhmann N., *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, FrancoAngeli 1981

Luhmann N., *Teoria dei sistemi sociali*, Bologna, Il Mulino 1990

Majone G. e La Spina A., *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino 2000

March J. G. e Olsen J. P., *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino 1989

March J. G., *Decisioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino 1993

March J. G. e Olsen J. P., *Institutional perspective on political institutions*, in "Governance", vol. 3, n. 9, 1996, pp.247-264

Marx K. e Engels F., *Il Manifesto del partito comunista*, Torino, Einaudi Editore 1962

Marx K. e Engels F., *Il Manifesto del partito comunista*, Torino, Einaudi Editore 1970

Maturana H. M. e Varela F. J., *Autopoiesi e cognizione: la realizzazione del vivente*, Rimini, Marsilio 1985

Maturana H. M. e Varela F. J., *L'albero della conoscenza*, Milano, Garzanti 1992

Mueller D. C., *Public choice II*, Cambridge, Cambridge University Press 1989

Mitnick B., *The political economy of regulation*, New York, Columbia University Press 1980

Niskanen W. A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine 1971

Ostrom E., *Strategies of political inquiry*, Beverly-Hills, Sage Publications 1982

Ostrom E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press 1990

Pareto V., *Manuale di economia politica: un'introduzione allo studio della scienza sociale*, Milano, Editrice Libreria 1909

Pareto V., *Manuale di economia politica*, Pordenone, Studio Tesi 1994

Pierantoni I., *L'analisi costi benefici degli interventi pubblici: la valutazione economica della vita umana*, Roma, Istituto di Studi sulle Regioni-CNR 1985

Pigou C., *The economics of welfare*, London, MacMillan & co 1920

Poulantzas N., *Potere politico e classi sociali*, Roma, Editori Riuniti 1971

Poluntzas N. e Cardoso F., *Sul concetto di classi*, Milano, Feltrinelli 1974

Poteete A. R. e Ostrom E., *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*, Princeton & Oxford, Princeton University Press 2010

Powell W. e Di Maggio P., *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality*, in “American Sociological Review”, n. 48, 1983, pp.147-160

Powell W. e Di Maggio P., *Il Neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità 2000

Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2001

Rossi G., *Lezioni di Sociologia della famiglia*, Roma, Carocci 2001

Rossi G. e Boccacin L., *L'identità del volontariato italiano: orientamenti valoriali e stili di intervento a confronto*, Milano, Vita & Pensiero 2006

Sachs I., *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro 1984

Salamon L. M., *Partners in public service : government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press 1995

Scharpf W. F., *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Westview 1997

Selznick P., *Institutional vulnerability in mass society*, in "American Journal of Sociology", vol. 4, n. 56, 1951, pp. 320-331

Sen A., *Collective choice and social welfare*, Amsterdam, North-Holland Press 1979

Sen A., *Il tenore di vita*, Venezia, Marsilio 1993

Sen. A., *Choice, welfare and measurement*, Cambridge, Harvard University Press 1997

Sen A., *Etica ed economia*, Bari, Laterza 2000

Sen A., *Razionalità e libertà*, Bologna, Il Mulino 2005

Simon H., *The administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organization*, New York, The MacMillan Company 1946

Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino 1958

Simon H. e March J. G., *Teoria dell'organizzazione*, Milano, Edizioni di Comunità 1971

Simon H., *Causalità razionalità decisione*, Bologna, Il Mulino 1985

Siza R., *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Milano, FrancoAngeli 2003

Smith A., *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, Ward & Lock 1875

Stagni E., *Un'idea di comunità: come cambia, perché funziona*, Milano, FrancoAngeli 1998

S.T.O.A. (a cura di), *La formazione manageriale in una learning region*, Milano, FrancoAngeli 2007

Tew J., *Social theory. Power and practice*, New York, Palgrave-MacMillan 2004

Thoenig J. e Meny Y., *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 2003

Titmuss R.M., *Commitment to welfare*, London, Allen and Unwin 1976

Tullock G., *On voting: a public choice approach*, Cheltenham UK, Edward Elgar 1986

Tullock G., *The economics and politics of wealth redistribution*, Indianapolis, Liberty Found 2005

Vittadini G. (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, ETAS 1998

Vittadini G. (a cura di), *Liberi di scegliere: dal welfare state alla welfare society*, Milano, Guerini & Associati 2002

Vittadini G. (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, Guerini & Associati 2007

Walker R.B.J., *Political theory and social policy*, London, MacMillan 1983

Weber M., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Roma, Leonardo 1945

Zamagni S., *L'economia del bene comune*, Roma, Città Nuova
2007

Zamagni S. (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il
Mulino 2011

INDICE ANALITICO DEI RIFERIMENTI NORMATIVI

Normativa Nazionale

Legge 15 marzo 1997, n. 59: *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*

Decreto 3 Novembre 1999, n. 509: *"Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei"*

Legge 10 marzo 1976, n. 319. *"Norme per la tutela delle acque e dell'inquinamento"*

Legge 8 novembre 1991, n. 381: *"Disciplina delle cooperative sociali"*

Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460: *"riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale"*

Legge 15 maggio 1997, n. 127: *"misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"*

Legge 10 Dicembre 1997, n. 425: *“Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”*

Legge 28 Marzo 2003, n. 53: *“Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”*

Legge 23 agosto 2004, n.243: *“norme in materia pensionistica e deleghe al governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria”*

Legge 7 Dicembre 2000, n. 383: *“Disciplina delle associazioni di promozione sociale”*

Legge 6 Agosto 2008, n. 133: *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*

Legge 30 Dicembre 2010, n. 240 : *“Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”*

Legge 10 Marzo 2000, n. 62: *"Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione"*

Legge 8 Agosto 1995, n. 335: *"Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"*

Legge 10 Febbraio 2000, n. 30: *"Legge Quadro in materia di Riordino dei Cicli dell'Istruzione"*

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503: *"norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblico"*

Legge Coppino 15 Luglio 1877

Legge 31 Maggio 1903, n. 251, *"Disposizione in materia di istituti autonomi per le case popolari"*

Legge 14 Febbraio 2003, n. 30: *"Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro"*

Legge 8 Novembre 2000, n. 328: *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*

Riforma Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3, *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*

Legge 8 Luglio 1986, n. 349: *”Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”*

Normativa Regione Emilia-Romagna

Legge Regionale 12 Marzo 2003, n. 2: *“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*

Legge Regionale 24 Marzo 2004, n. 5: *“Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”*

Legge Regionale 22 Dicembre 2005, n. 20: *“Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008”*

Normativa Regione Veneto

Legge Regionale 15 Dicembre 1982, n.55: *“Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale”*

Legge Regionale 17 Dicembre 1984, n.8: *“Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale”*

Legge Regionale 20 Luglio 1989, n.22: *“Piano sociale regionale per il triennio 1989-1991”*

Legge Regionale 14 Settembre 1994, n.56: *“Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”*

Legge Regionale 3 Febbraio 1996, n.5: *“Piano Socio-Sanitario regionale per il triennio 1996/1998”*

Legge Regionale 13 Aprile 2001, n.11 *“ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 – Titolo I, Capo I – art. 111, Capo II , Sezioni I e II (artt. da 112 a 134) e Capo III (art. 138)”*

Legge Regionale 19 Dicembre 2003, n.41 *“Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica – Capo III (artt. da 10 a 16)”*

Legge Regionale 9 Giugno 1975, n.72 *“Interventi regionali per la realizzazione e il potenziamento dei servizi socio - assistenziali a favore delle persone anziane”*

Legge Regionale 8 Maggio 1980, n.46: *“Interventi per l’inserimento sociale, scolastico e lavorativo dei soggetti portatori di handicap”*

Legge Regionale 30 agosto 1993, n.41: *“Norme per l’eliminazione delle barriere architettoniche e per favorire la vita di relazione”*

Legge Regionale 30 agosto 1993, n.40: *“Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato”*

SITOGRAFIA

www.sussidiarieta.net/files/Donati/pdf

www.auser.it

www.regione.veneto.it

www.regione.emilia-romagna.it

www.comune.modena.it

www.comune.Verona.it

www.camera.it

<http://qje.oxfordjournals.org/content/69/1/99.short>

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0033_vecchio.pdf

www.istat.it

ec.eurostat.eu

<http://www.politichepubbliche.org/base/capirelepolitiche.html>

http://www.conferenzafamiglia.it/media/7761/ivo%20colozzi_.pdf

APPENDICE 1

SCHEMA INTERVISTA AI SOGGETTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. *In che modo il la Giunta ha affrontato la situazione economica e quanto ha deciso di investire per le Politiche Sociali? Come si è trovata la sintesi tra Progetto e risorse?*
2. *Quali sono i valori a cui si ispira il Piano di Zona del Vostro Comune?*
3. *Prima di redigere il Piano sono state eseguite delle interviste, degli approfondimenti per verificare lo stato dei servizi?*
4. *Quali sono gli strumenti con i quali avete proceduto alla realizzazione del PDZ?*
5. *Sono stati coinvolti degli altri soggetti nella redazione del PDZ?*
6. *Quali sono i soggetti coinvolti?*
7. *Come sono stati contattati?*
8. *Quanti dei soggetti contattati, hanno partecipato al lavoro?*

9. *Con quali modalità si è proceduto nel lavoro insieme agli altri soggetti invitati?*
10. *Quali sono le finalità che intendete raggiungere con il PDZ?*
11. *E il PDZ così come proposto dalla Giunta ha subito molte modifiche nei successivi colloqui e assemblee con gli altri soggetti?*
12. *Quali erano gli scopi che l'amministrazione riteneva importanti venissero raggiunti attraverso il piano di Zona?*

APPENDICE II

SCHEMA DI INTERVISTA AI SOGGETTI DEL TERZO SETTORE

1. *Che tipo di organizzazione è quella che Lei rappresenta?*
2. *Quando è nata?*
3. *Come è composta la struttura organizzativa?*
4. *Che tipo di servizio/i fate?*
5. *Quali di questi servizi sono finanziati dal Comune e quali in altri modi?*
6. *Quanti utenti raggiungete con il vostro servizio?*
7. *Il tipo di servizio che offrite come è strutturato?*
8. *Oltre che con gli enti pubblici con quali soggetti/associazioni di TS avete rapporti stabili o frequenti?*
9. *In che modo progettate i vostri servizi?*

10. *Avete una struttura di Fund raising: come raccogliete i fondi per i servizi non finanziati dal pubblico?*
11. *Come siete stati contattati dal Comune?*
12. *Perché avete deciso di partecipare ai tavoli programmatici del Comune?*
13. *Come giudicate l'esperienza della vostra partecipazione? Quali sono i problemi o le difficoltà riscontrate?*
14. *Che valutazione date al PDZ che il Comune si accinge ad approvare?*
15. *Come si potrebbe migliorare e/o realizzare in maniera migliore la sussidiarietà?*
16. *Cosa occorrerebbe per valorizzare al meglio il ruolo del TS?*