

**LA GOVERNANCE DELLA PROGETTAZIONE PARTECIPATA NELLE POLITICHE
SOCIALI: UNA RICERCA-INTERVENTO IN PROVINCIA DI TORINO**

Filippo Barbera (Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino)

Roma, INEA – 28 settembre 2011-08-26

Workshop: La metodologia della ricerca-intervento

BOZZA: SI PREGA DI NON CITARE SENZA IL PERMESSO DELL'AUTORE

1. LE PREMESSE TEORICHE

1.1 Il Piano di Zona come processo

La ricerca aveva come obiettivo l'assistenza e il monitoraggio del processo di concertazione territoriale del Piano di Zona di Bra (To), area di intervento del consorzio socio-assistenziale INT.ES.A. L'area è costituita da 11 Comuni distribuiti nell'area territoriale del Roero, a Sud di Torino tra il Cuneese e la zona di Alba (Fig. 1).

Fig. 1 I Piani di Zona in Piemonte



La tabella seguente mostra la distribuzione della popolazione residente nei diversi Comuni del Consorzio. La popolazione totale è di 62.332 abitanti al 31.12.2005. Nell'ambito del Consorzio il peso demografico della città di Bra è pari al 46,4%; mentre quello di Verduno è pari allo 0,84%. Utilizzando un criterio della urbanizzazione è possibile individuare tre aree ben distinte ed omogenee fra di loro:

- ✖ Un'area a forte processo di urbanizzazione rappresentata dalla città di Bra
- ✖ Un'area a media urbanizzazione rappresentata dai Comuni di Cherasco e Sommariva del Bosco
- ✖ Un'area a bassa urbanizzazione rappresentata da tutti gli altri Comuni tranne Verduno che per l'andamento demografico si collocherebbe in un'area rurale.

Tab. 1 La popolazione residente nei comuni del consorzio

Distribuzione della popolazione residente per comuni del consorzio a

		Popolazione residente maschi e femmine
Comuni del consorzio	Bra	28919,00
	Ceresole	2107,00
	Cherasco	7711,00
	La Morra	2667,00
	Narzole	3375,00
	Pocapaglia	2932,00
	S.Bosco	6054,00
	S.Perno	2785,00
	S.Vittoria	2609,00
	Sanfre'	2645,00
	Verduno	528,00
	Total	62332,00

a. Limited to first 100 cases.

L'attività di assistenza e monitoraggio del processo è stata condotta da un gruppo di lavoro formato interamente da sociologi del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino. Il lavoro è partito dalla considerazione di **affinità tra la governance delle politiche sociali tipo Piani di Zona e la governance delle politiche per lo sviluppo locale** (tipo Patti Territoriali). Le **domande** che hanno informato la prima fase sono dunque state:

- 1) Quali sono gli elementi che supportano la nascita di un **processo** di programmazione partecipata di successo?
- 2) Che relazione c'è tra questi elementi di processo e la presenza di un **progetto** realmente integrato e innovativo?

- 3) È possibile migliorare la **filiera produttiva** delle politiche sociali territoriali previste dalla legge 328 attraverso specifici interventi di “**ingegnerizzazione**”?

Queste sono alcune delle domande la cui risposta abbiamo considerato cruciale per **indirizzare** il Piano di Zona verso la direzione più favorevole. A questo fine ci è sembrato importante fare riferimento a **tutte** quelle esperienze di **programmazione e progettazione** partecipata che hanno individuato e messo in relazione territorio e partecipazione quali assi portanti delle politiche pubbliche: dai Patti territoriali, ai Progetti Integrati Territoriali, sino alla varie declinazioni dei progetti Europei e a parallele, recenti esperienze di Piani di Zona. La riflessione su queste esperienze, sulla scorta di più di un **decennio di ricerca empirica**, ha messo in evidenza rilevanti rischi. **Territorio e partecipazione** – insieme a integrazione, sussidiarietà, investimenti di rete, deliberazione e qualità sociale – si sono non poche volte rivelati “scatole vuote”: **retoriche** importate in modo rituale dagli attori locali per **legittimare** la loro azione di fronte alle richieste dei livelli di governo gerarchicamente sovraordinati, **senza** per questo far seguire comportamenti concreti ed effettivi miglioramenti nell’azione pubblica locale. Anzi, nell’ambito delle retoriche del territorio e della partecipazione, gli attori locali hanno potuto mettere in atto comportamenti **collusivi-distributivi**, dividendo le risorse disponibili senza migliorare la qualità dell’azione pubblica, oppure comportamenti **esclusivi**, volti a costruire coalizioni ristrette e non rappresentative della ricchezza e varietà delle forze sociali del territorio. Oppure, è stata rilevata la tendenza a formare coalizioni eccessivamente **inclusive**, che allargano senza criterio la platea degli *stakeholder* e impediscono lo sviluppo di processi decisionali efficaci e concreti.

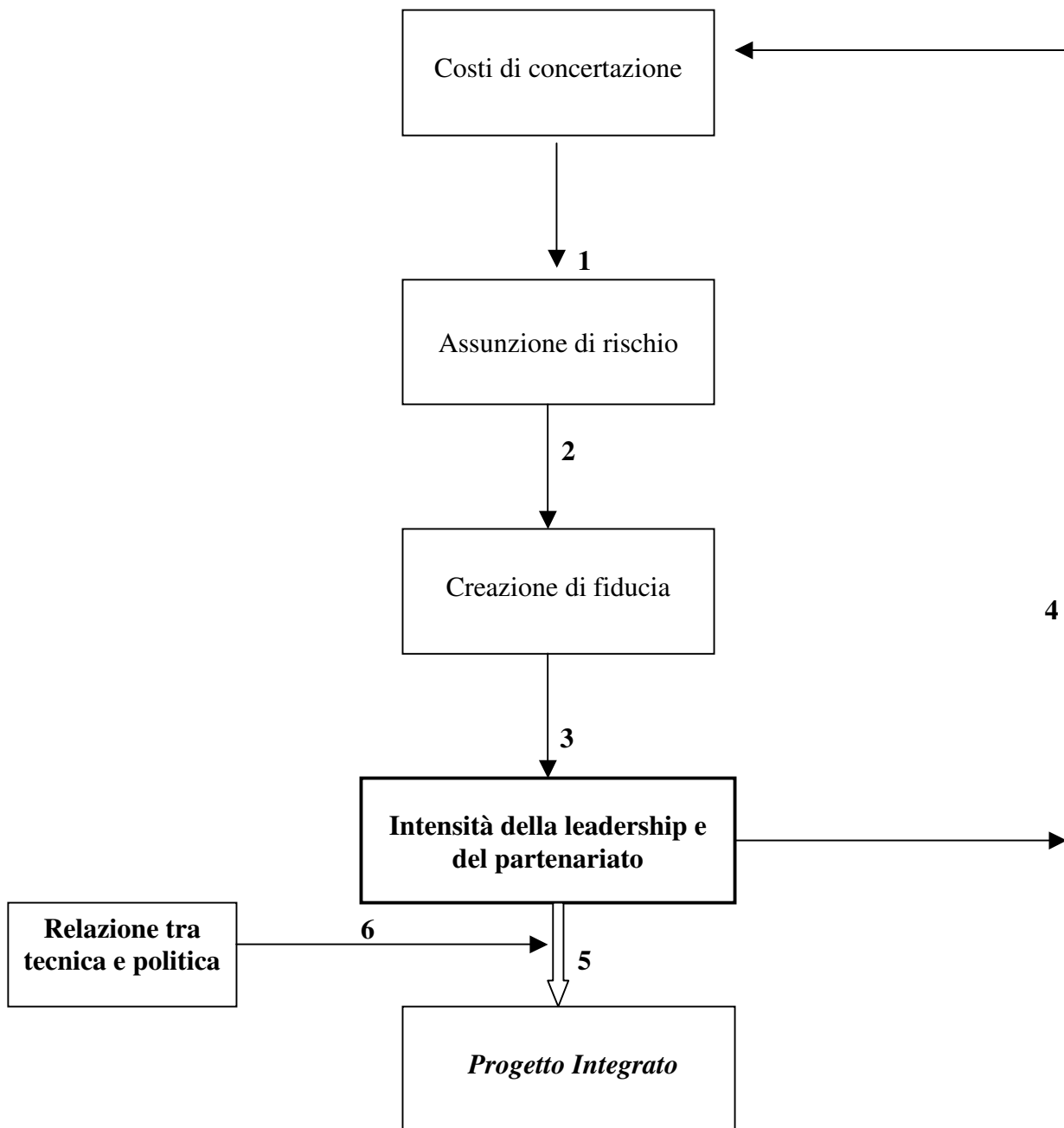
La conoscenza di questi rischi ha aiutato ad impostare il Piano di Zona dando particolare importanza a specifici interventi di “**ingegnerizzazione**” che tenessero presenti:

- gli *elementi di processo* che supportano la nascita di una programmazione partecipata ben riuscita;
- la relazione tra questi elementi di **processo** e la presenza di un **progetto** realmente integrato e innovativo.

Possiamo schematicamente rappresentare gli aspetti positivi di un processo di programmazione partecipata ben riuscito come nella figura 2. Nello schema, la variabile strategica di processo è la presenza di **costi di concertazione**: è importante, cioè, che il processo di programmazione partecipata si caratterizzi per un significativo apporto di **risorse** proprie e di **costi specifici** pagati dagli attori. Ciò si traduce tanto nel concreto apporto tecnico-finanziario al progetto, quanto nella diffusione di atteggiamenti e comportamenti che implicano una rinuncia o un **parziale arretramento** rispetto agli obiettivi e agli interessi **dell’organizzazione** di appartenenza. In altre

parole, in un processo caratterizzato da rilevanti costi di concertazione gli attori **mettono in gioco** le proprie preferenze e **obiettivi iniziali**: il processo **non** si limita così a **aggregare** nel modo migliore preferenze date, ma **trasforma** gli obiettivi specifici degli attori singoli in un nuovo obiettivo collettivo. I costi di concertazione costituiscono di fatto delle **assunzioni di rischio** all'interno del processo decisionale (freccia 1).

Fig. 2 Ingegnerizzazione di processo per la programmazione partecipata



La presenza di questo elemento di processo, l'assunzione di rischio, genera l'aspettativa negli altri attori di un **comportamento cooperativo**: infatti, chi si fida “corre un rischio” e tale rischio funziona come un **segnale** verso gli altri attori che partecipano all'azione collettiva. La fiducia tra gli attori della coalizione, potremmo dire, è **contagiosa**: assumersi dei **rischi** nel processo decisionale è un atto di fiducia che **stimola** ulteriore **fiducia** (freccia 2).

Ciò conduce anche al terzo elemento qualificante dello schema: **la dinamica virtuosa rischio-fiducia** è il mezzo principale attraverso cui si consolida e legittima la leadership di processo e si creano solide relazioni tra gli attori della coalizione (freccia 3). In altri termini, è in questo modo che cresce il **capitale sociale della coalizione locale**. Ma il percorso virtuoso può attivarsi anche tramite un meccanismo ulteriore: proprio in presenza di una **leadership** legittima e di un partenariato solido, infatti, è più **agevole** impegnarsi in azioni e decisioni che comportano dei costi di concertazione (freccia 4).

L'effettivo sviluppo di questo processo richiede ulteriori condizioni, che hanno costituito altri elementi importanti sui quali si è concentrata l'azione di accompagnamento. Innanzitutto, gli attori per rischiare devono **poter decidere**: ciò richiede tanto specifiche **caratteristiche degli attori**, quanto precise configurazioni dei **contesti decisionali**. Da una parte, gli attori che partecipano ai processi di programmazione partecipata devono ricoprire **ruoli** decisionali di un qualche rilievo nell'organizzazione di appartenenza: **decidere e rischiare**, infatti, richiedono **responsabilità** politico-organizzativa. Dall'altra, è infatti difficile chiedere agli attori di **rischiare risorse** proprie nel processo, se questa richiesta non si accompagna ad **effettivi gradi di libertà** e responsabilità nelle decisioni.

In secondo luogo, lo sviluppo di processi che supportino in modo virtuoso la dinamica rischio – fiducia – capitale sociale richiede un buon **raccordo** tra rappresentati e rappresentanti: avrebbe cioè poco senso rischiare nel processo decisionale senza un ampio **mandato di rappresentanza** rispetto al territorio di riferimento. contesti decisionali (in questo caso rappresentati dal funzionigramma del Piano di Zona, dall'Ufficio di Piano ai Tavoli Tematici) devono dunque essere caratterizzati dalla presenza di relazioni di potere sostanzialmente equilibrate e che non riducono i tavoli ad un ruolo residuale di ratificazione di decisioni prese altrove. Qui è anche cruciale che si sviluppi una **buona relazione tra dimensione politica e dimensione tecnica** del Piano di Zona. Le questioni “tecniche” discusse e decise dai Tavoli devono raccordarsi in modo stretto con la legittimità “politica” dell'azione pubblica. Infine (freccia 5), la presenza di un circuito virtuoso rischio – fiducia – leadership nel **processo** di programmazione partecipata è direttamente collegata alla qualità del **progetto** del Piano di Zona: infatti, per questa via, il **progetto** sarà la **sintesi** integrata o un “nuovo obiettivo collettivo” e non una mera sommatoria di obiettivi

individuali. Anche la già citata presenza di una buona relazione tra tecnica e politica contribuisce alla realizzazione di un progetto integrato, dal momento che una **reale integrazione** richiede di sviluppare i **dettagli tecnici** di una **vision politica** del progetto (freccia 6).

Lo schema, infine, mostra come vi sia **più di un punto d'accesso** alla costruzione di un Piano di Zona ben riuscito: in particolare, le due leve strategiche principali sono l'intensità della **leadership** e del partenariato, da una parte, e la presenza di **costi di concertazione**, dall'altra.

2. La metodologia di lavoro

A partire da queste considerazioni si è adottata una **metodologia di lavoro** in grado di stimolare i **meccanismi** messi in luce in precedenza. **Prima**, però, è stato ritenuto importante **migliorare la qualità dell'informazione** relativa agli **attori** partecipanti, alle loro **aspettative**, **fiducia** reciproca, grado di **condivisione** degli obiettivi e **relazioni** sociali: in altri termini a rilevare **ex-ante la presenza/assenza** degli elementi che potevano favorire lo sviluppo del processo virtuoso rappresentato in Fig. 2. In particolare ci è sembrato necessario capire il **livello pregresso** relativo **all'intensità della leadership e del partenariato**, così come la **disponibilità** degli attori a mettere in gioco **risorse proprie** nel processo (costi di concertazione), o le **aspettative** sul ruolo del livello politico e/o su quello tecnico. **Si è così proceduto alla somministrazione di un questionario a tutti i partecipanti e componenti dei quattro Tavoli tematici, nel corso dei primi incontri.**

2.1 Le condizioni *ex ante* del processo.

Caratteristiche degli attori, aspettative e fiducia

Un **primo** elemento messo in evidenza dal questionario ha riguardato ovviamente la **composizione** del gruppo di attori locali, sia in termini di **eterogeneità e rappresentanza**, sia in termini di **ruoli** organizzativi. Entrambi gli elementi, come abbiamo prima argomentato, sono importanti per lo sviluppo di processi decisionali caratterizzati da rischio e responsabilità. Da questo punto di vista, si è registrata un'**equilibrata partecipazione degli attori pubblici e privati** ed una discreta **varietà e importanza dei ruoli organizzativi** dei partecipanti: Il 50% dei componenti dei Tavoli tematici appartiene all'ente pubblico, il 15% ad associazioni, il 13,3% a enti privati e il 10% ad imprese sociali. I ruoli organizzativi più rappresentati sono quelli di dirigente/funziionario 21,3% e di insegnante 18%. **Circa un terzo dei partecipanti riteneva nondimeno auspicabile allargare ulteriormente l'invito a rappresentanze e comitati di cittadini.**

Per quanto riguarda **l'esperienza pregressa** e le idee relative ai processi di programmazione partecipata, è emerso che **la gran parte degli attori partecipava per la prima volta** a tavoli tecnici (63,9%) o a questo tipo di processi (65,6%). Il 60,3% li riteneva strumenti "utili ma complessi", mentre il 36,2% li considerava strumenti "utili e agevoli". L'85% riteneva di avere un'informazione adeguata sullo strumento e che i diversi ruoli degli attori fossero definiti con chiarezza (85%). Risultava quindi presente sin dall'inizio la consapevolezza delle difficoltà e dell'investimento che queste politiche richiedono, ma ciò non andava a scapito dell'importanza attribuita a questi strumenti.

Ci è poi sembrato molto rilevante il **giudizio positivo sull'informazione ricevuta** e sui ruoli degli attori: l'assenza di ambiguità a questo proposito rappresentava infatti un elemento favorevole per l'assunzione di rischio nel processo decisionale.

Una conferma diretta di questo atteggiamento positivo emergeva anche dalle risposte relative **all'attitudine al rischio**: gli attori si dichiaravano molto in accordo con la necessità di mettere a disposizione risorse della propria organizzazione nel processo (88,5%), nonché propensi a mettere in discussione le proprie opinioni iniziali (98,4%). Da questo punto di vista, dunque, il contesto di partenza si mostrava favorevole alla attivazione del circuito rischio-fiducia-cooperazione. Tra le questioni giudicate più importanti, spiccavano inoltre ulteriori "leve strategiche" messe in luce nella Fig. 1: in particolare, **la relazione tra tecnica e politica (50,8%), le relazioni tra i diversi soggetti istituzionali pubblici (68,3%) e le relazioni pubblico-privato (52,5%)**. Per contro, l'indagine preventiva rilevava che veniva attribuita minore importanza non solo al mero supporto tecnico ma anche all'informazione sui problemi da affrontare ed al dialogo tra le agenzie del terzo settore.

Per quanto riguarda le relazioni fra gli attori, pochi dichiaravano di non conoscere nessun partecipante (6,7%), anche se **la maggior parte affermava di conoscerne meno di un quarto (53,3%)**. Si tratta di **conoscenze maturate sul lavoro (55,2%)** o durante l'attività di intervento sociale (53,4%). Emergeva poi una diffusa tendenza a **utilizzare legami interpersonali "fuori" dalla propria organizzazione per chiedere consigli e informazioni (45,6%)**. In particolare, le persone interpellate per consigli sono risultate appartenere all'ente pubblico (41,4%) e al mondo dell'associazionismo (34,5%), e occupate per lo più in ruoli da dirigente/funzionario (53,4%). Già all'inizio del processo di programmazione partecipata la fiducia fra i soggetti coinvolti non era circoscritta ai confini formali delle organizzazioni di appartenenza, **ma seguiva linee di interazione trasversali ai confini formali delle organizzazioni**. Anche da questo punto di vista, il contesto braidese mostrava una promettente predisposizione per lo sviluppo di processi decisionali efficaci. Le **aspettative** degli attori verso il ruolo politico hanno costituito un altro aspetto cruciale messo in luce dalla rilevazione: in merito è emersa una **centralità del ruolo del politico** che si

concretizza in aspettative specifiche: ovvero, non tanto come semplice ruolo di coordinamento (4,9%) e neppure come mero impulso al processo (9,8%), quanto piuttosto come **ruolo progettuale attivo** (24,6%), come **scelta delle priorità** (31,1%) e, soprattutto, come **raccordo con altri livelli istituzionali** (54,1%) nonché come **presidio dell'attuazione** e del **monitoraggio** dei programmi (68,9%). Il ruolo politico veniva dunque, percepito soprattutto come garante: vuoi per rapporto alla filiera istituzionale “verticale”, vuoi in relazione all’implementazione degli interventi.

Percezione dei problemi più rilevanti

Dal momento che la costruzione di un processo che mira alla *sintesi* dei diversi punti di vista, non può che essere facilitato dalla **conoscenza dettagliata delle priorità individuali**, il questionario ha rilevato la “**gerarchia dei problemi**” **percepiti** dagli attori. Sotto questo profilo, all’inizio del processo di implementazione del Piano di Zona la situazione nel braidese è la seguente: i problemi percepiti come più rilevanti sono le nuove povertà (50,8%), la famiglia e i minori (41,0%), l’immigrazione (37,7%) e i problemi dell’età anziana (34,4%). Inoltre, tutti i problemi segnalati sono anche indicati tra quelli più trascurati (oltre alla condizione giovanile). È inoltre opinione degli attori locali che il grado di accordo esistente su queste priorità sia piuttosto elevato: in una scala 1-10 (1= minimo accordo: 10 = massimo accordo) solo il 21,4% delle risposte si posizionava tra i valori 1-5. Il rafforzamento di una “visione condivisa sulle priorità” costituisce anche un’importante aspettativa verso lo strumento Piano (60%). Questo non implica tuttavia che il Piano di Zona sia un mero strumento di rafforzamento delle valutazioni già date per scontate dagli attori. Infatti, è anche presente una rilevante percentuale di risposte che assegna al Piano di Zona l’importante ruolo di creare una visione condivisa sulle soluzioni e sulle loro modalità di attuazione (46,7%), anche se pochi si aspettano di arrivare sino alla definizione dettagliata dei compiti: infatti solo il 15% dei rispondenti ritiene che il Piano debba approdare ad un simile esito (15%). Ciò segnala che gli attori locali si aspettano che il Piano indichi concrete modalità di attuazione, che non ledano però i margini di autonomia di ciascuno.

Infine, gli attori ritengono che il principale fattore di successo della programmazione risieda nella presenza di competenze specifiche atte ad individuare soluzioni condivise (60,7%) ed hanno elevate aspettative circa la capacità del Piano di far emergere problemi prima trascurati (89,6%) e soluzioni non previste (95,9%). Soprattutto, sono presenti elevate aspettative sulla formazione di nuove forme di organizzazione dei servizi (90%).

3. La costruzione dei tavoli tematici e il coinvolgimento degli attori

La **situazione *ex-ante*** mostrava dunque segnali importanti che potevano indirizzare il processo nella direzione auspicata. Proprio per questo motivo era viva la preoccupazione di non deludere le elevate aspettative degli attori locali e di indirizzare *in itinere* il processo nella direzione desiderata. A questo riguardo, ci sembra importante segnalare come si è cercato di tenere conto delle condizioni strategiche messe in evidenza dalla Fig. 1 da cui dipende il buon esito di un processo di implementazione di un Piano di Zona sono stati operativamente declinati.

Innanzitutto, per ciò che riguarda la **partecipazione**, ogni **componente** inclusa nell'Ufficio di Piano **ha eletto al proprio interno** un rappresentante, attraverso la **realizzazione di assemblee pubbliche**; le stesse sono state promosse dal Consorzio INT.ES.A. così come indicato e voluto dai Sindaci dei Comuni associati. Ciò ha permesso un'efficace raccordo tra la realtà degli stakeholder locali ed i loro rappresentanti; inoltre, la **trasparenza** del processo decisionale ha permesso di dare credibilità alla scelta, **legittimando** pienamente i rappresentanti e le loro decisioni.

Tab.2 - la composizione del Tavolo Politico Istituzionale e dell'Ufficio di Piano

TAVOLO POLITICO ISTITUZIONALE	UFFICIO DI PIANO
Sindaco di Bra	Direttore del Consorzio INT.ES.A
Sindaco di Ceresole d'Alba	Direttore del distretto n. 2 ASL Alba-Bra
Sindaco di La Morra	Dirigente Ripar. Socio Scol. Comune Bra
Sindaco S.Vittoria d'A (Pres. Ass. Sindaci)	Dirigente Istituti Scolastici "obbligo"
Direttore generale ASL Alba-Bra	Dirigente istituti Scolastici "superiori"
Presidente Consorzio INT.ES.A.	Responsabile Centro l'Impiego Alba – Bra
Assessore al Lavoro, alla Formazione Prof. alle Politiche sociali Prov. Cuneo	Rappresentante Cooperative Sociali
Direttore generale Comune di Bra	Rappresentante Associazioni Volontariato
Dirigente Servizi alla Persona Prov. Cuneo	
Direttore Consorzio INT.ES.A.	

Tab. 3– I componenti dei Tavoli tematici

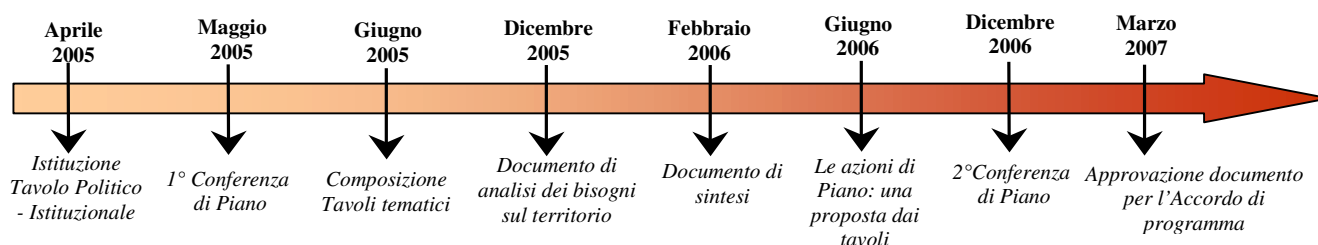
	ANZIANI E PROMOZIONE SOCIALE	NUOVE POVERTA'	FAMIGLIA E MINORI	DISABILITA' ED INTEGRAZIONE SOCIALE
1	Assistente Sociale Consorzio INT.ES.A.	Assistente Sociale Consorzio INT.ES.A.	Referente "Centro per le famiglie" A.S. Consorzio INT.ES.A.	Referente Handicap Consorzio INT.ES.A.
2	Rappresentante Comune di Bra	Rappresentante Comune di Bra	Rappresentante Comune di Bra	Direttore DSM ASL Alba-Bra
3	Direttore Assistenza Sanitaria Territoriale ASL Alba-Bra	Direttore Servizio Tossicodipendenze ASL Alba-Bra	Medico Pediatra ASL Alba-Bra	Rappr. Assistenza Sanitaria Territoriale ASL 18
4	Medico di Medicina Generale di Cherasco	Rappresentante Centro Provinciale per l'Impiego ALBA-BRA	Rappr.Ser. Psicologia ASL Alba-Bra	Rappr. Serv. Psicologia ASL Alba- Bra
5	Rappresentante Provincia di Cuneo	Rappresentante Centro Sociale per Adulti	Responsabile Centro per l'Impiego ALBA-BRA	Rappresentante Comune di Bra
6	Responsabile "Hotel I Glicini "	Rappresentante CNOS FAP Salesiani di Bra	Centro Diurno "Peter Pan" Salesiani di Bra	Rappresentante Cooperativa "AGHAV"
7	Direttore Sanitario "Mario Francone"	Coordinatrice Istituto Comprensivo di Cherasco	Rappr. Consulta per la Famiglia	Rappresentante Cooperativa "Insieme"
8	Rappresentante Consulta Volontariato di Bra	Insegnante Istituto Comprensivo di Sommariva del Bosco	Rappr. Villaggio della Gioia di Narzole	Rappr. Consorzio SINERGIE Coop. ABRATE
9	Rappresentante Associazione "Arcipelago" di Cherasco	Insegnante Istituto Comprensivo di Sommariva del Bosco	Rapp. Ass. Madonna dei Fiori di Bra	Rapp. Coop. Progetto EMMAUS
10	Rappresentante Associazione "Papa Giovanni XXIII" di Narzole	Rappresentante Cooperativa Sociale "Libero Mondo"	Insegnante Istituto Comprensivo di Cherasco	Insegnante Istituto Comprensivo di Cherasco
11	Rappresentante "Univ. 3° Età" Bra	Rappresentante Cooperativa " La Quercia"	Insegnante Istituto Comprensivo di Sommariva del Bosco	Insegnante Istituto Comprensivo di Sommariva del Bosco
12	Rapp. Cent. Incontro di Cherasco	Rappr. Consorzio Cis Coop. "Orso"	Insegnante Istituto Comprensivo di Sommariva del Bosco	Rapp. Centro Provinciale per l'Impiego ALBA-BRA
13	Rappresentante Sindacato Pensionati CGIL	Rappr. Associazione "Caritas" di Bra	Insegnante Liceo Scientifico	Rapp. Associazione Volontari Ospedalieri di Bra
14	Rappresentante Sindacato Pensionati CISL	Rappr. Associazione "Aurora" di Pollenzo	Rappresentante Associazione "Noi" di Sanfrè	Rappresentante Associazione "Il Sorriso" di Cherasco
15	Rappres. Coop. Sociale SINERGIE	Rappresentante Forze dell'Ordine	Rappresentante Cooperativa " Alice"	Rappr. Istituto "Vello Mucci" S.Sup.
16	Rappresentante Progetto COCOON	Rapp. Ass. " Lavorando si impara"	Rappresentante Cooperativa "Orso"	Rapp. Comitato Famiglie e Disabili
17	Rappres. "Univ. 3° Età" La Morra			Rappresentante Associazione "Sportiamo"

In secondo luogo, rispetto ai **costi di concertazione**, si è prima di tutto ritenuto importante fare in modo che i **Tavoli tematici lavorassero intorno a problemi definiti in modo il più concreto e "oggettivo" possibile**. Si è così cercato di collegare i **"bisogni percepiti"** e le **preferenze di ciascun attore a dati, tabelle e analisi concrete**. Pertanto i quattro tavoli tematici

nel periodo giugno – dicembre 2005, hanno lavorato e consegnato all’Ufficio di Piano il prodotto delle loro riflessioni: un documento contenente l’analisi dei bisogni sul territorio e precise proposte sulle priorità che ognuno riteneva opportuno proporre al fine di definire le azioni del Piano di Zona nel successivo triennio. **I Comuni hanno poi responsabilizzato i Tavoli tematici invitandoli a tradurre i contenuti del documento in concreti piani di intervento** (in itinere, cinque per ogni tavolo) **da consegnarsi all’Ufficio di Piano. Un ulteriore** passo per la mobilitazione di un **effettivo impegno degli attori** è stato realizzato invitando **i partecipanti a ragionare non solo sugli obiettivi dei nuovi interventi ma anche sui loro costi**. L’inclusione dei costi delle proposte (divisi in alti-medi-bassi) ha impedito che gli attori si focalizzassero solo sull’alternativa **in astratto** preferita, senza però considerare le **effettive condizioni di realizzabilità e sostenibilità finanziaria**. Ciò ha avuto **due effetti** positivi: (1) ha **eliminato** le discussioni tipo “scatola dei sogni” e (2) ha **permesso** di concentrare la discussione su aspetti e dettagli **concreti** delle alternative prescelte. Le **azioni di Piano**, poi, sono state articolate prefigurando i cosiddetti “**impegni vincolanti**”: **chi fa cosa, con quali risorse e con quali tempi**. Questa scelta, in genere per nulla scontata nelle politiche locali, e anche – come si è visto – nelle aspettative dei partecipanti, ha messo le basi sia per attuare una *valutazione ex-post* basata su precisi elementi, sia per rendere credibili i costi di concertazione “pagati” dagli attori.

Infine, è stata prestata **particolare attenzione al raccordo tra tecnica e politica**. Infatti, i **Comuni hanno validato e riconosciuto** il lavoro svolto dimostrando così una diretta assunzione di responsabilità politica in merito, **approvando con atto deliberativo il contenuto del documento stesso**. Il processo è durato nell’insieme due anni, un periodo congruo per lo sviluppo di processi decisionali complessi (Fig. 3).

Fig. 3 - Le tappe principali del Piano di zona



4. Il monitoraggio dell'implementazione del piano di zona di Bra

Introduzione

Il gruppo di lavoro ha poi effettuato un **monitoraggio** delle azioni scelte dai Tavoli. Queste azioni mostrano un **diverso livello di maturazione**, chiamano in causa **distinti problemi** di implementazione e dunque indicano **potenzialmente diverse vie** per affrontare i problemi di volta in volta emersi. Al riguardo, specie considerando l'elevato numero di azioni previste e l'eterogeneità delle stesse in termini di problemi/soluzioni emersi in fase di implementazione, è parso opportuno effettuare un'opera di semplificazione del quadro generale, **individuando “famiglie” di azioni omogenee in base ad una scala “evolutiva”**. Una volta compiuta questa operazione è più agevole individuare **le soluzioni/azioni più adatte, calibrandole in relazione ad ogni particolare famiglia specificata**.

Ciò è importante in quanto la predisposizione di soluzioni omogenee di fronte ad un insieme di azioni eterogenee può avere l'effetto contrario a quello ricercato, bloccando ulteriormente il processo. Inoltre, tale operazione permette di identificare i tempi necessari per proseguire ed eventualmente riattivare il processo di implementazione delle diverse azioni, ottimizzando così lo sforzo organizzativo e calibrando in modo efficace il coinvolgimento dei diversi attori e livelli organizzativi per ogni famiglia di azioni individuata.

Il modello di analisi

La scala **evolutiva** – eventualmente da arricchire con dimensioni intermedie – è costituita dalle seguenti dimensioni, che nuovamente riportano alle condizioni di processo individuate in Fig. 1:

- a) È stata individuata la **natura** del problema? (economico, organizzativo, di potere, etc.);
- b) Sono state raccolte le **informazioni** necessarie per affrontarlo nel modo corretto?
- c) Sono emerse **soluzioni** condivise dalle informazioni raccolte?
- d) Sono stati individuati **attori e ruoli** che devono necessariamente essere coinvolti nella sua soluzione?
- e) Sono stati definiti **impegni specifici** e vincolanti che devono essere assunti dagli attori?

La diversa presenza delle dimensioni precedenti identifica **cinque famiglie di azioni**, indicate nella figura successiva, e i **rispettivi orizzonti temporali per le soluzioni possibili**. Avremo così le famiglie 1 e 2 che richiederanno soluzioni di medio-lungo periodo: qui infatti sono stati sì identificati problema e informazioni, ma mancano ancora importanti aspetti come le soluzioni da

attuare, gli attori che le attueranno e i loro impegni in merito. Si tratta di aspetti che per definizione richiedono tempi medio-lunghi, in quanto mettono in gioco la fiducia reciproca e la costruzione del consenso. Le altre famiglie richiedono invece soluzioni di breve-medio periodo.

Figura 4 - I livelli di complessità

Livello	SOLUZIONI					
1	LUNGO PERIODO	PROBLEMA				
2	MEDIO PERIODO		PROBLEMA INFORMAZIONI			
3	BREVE-MEDIO PERIODO			PROBLEMA INFORMAZIONI SOLUZIONI		
4	BREVE PERIODO				PROBLEMA INFORMAZIONI SOLUZIONI ATTORI	
5	BREVE PERIODO					PROBLEMA INFORMAZIONI SOLUZIONI ATTORI IMPEGNI VINCOLANTI

1) l'azione ha individuato un **problema** e si è arenata di fronte ad esso in modo **burocratico**. In questo caso l'azione ha comunque avuto un effetto positivo, ha cioè **funzionato da "reagente"** mettendo in luce tratti strutturali del territorio per rapporto all'implementazione di politiche sociali complesse e di area vasta. Le **soluzioni** possibili, in questo caso, chiamano in causa con tutta probabilità **azioni e orizzonti temporali di lungo periodo**, di natura **politica** e che toccano problemi di allocazione e distribuzione delle risorse economiche e delle aree di **influenza/potere** tra attori collettivi. Le dimensioni rilevanti in questo caso chiamano in causa innanzitutto la raccolta di informazioni e l'individuazione di soluzioni, evidenziano inoltre la necessità di individuare attori/ruoli necessari per l'implementazione delle soluzioni ed i relativi impegni vincolanti.

2) l'azione ha individuato un **problema** ed ha raccolto **informazioni** sistematiche su di esso. Qui gli attori sono **comunque stati in grado di superare l'impasse burocratica** e si sono attivati in modo non convenzionale nella raccolta di informazioni. Qui l'azione è stata quindi capace di attivare azioni nuove e generare informazioni prima non esistenti. Le **soluzioni** potenziali riguarderanno in questo caso azioni di **medio periodo**, rivolte soprattutto all'individuazione degli **attori e dei ruoli** necessari per risolvere il problema, nonché alla definizione di impegni vincolanti.

3) l'azione ha individuato il **problema**, ha raccolto le **informazioni** necessarie e sono anche emerse **soluzioni** specifiche. **Mancano però sia gli attori necessari** per attuare queste soluzioni, sia **impegni vincolanti** per realizzarle. Qui le soluzioni si muovono in un'ottica di **breve-medio periodo**, individuano gli attori/ruoli necessari per realizzare le azioni e gli impegni vincolanti conseguenti.

4) l'azione ha individuato il **problema**, ha raccolto le **informazioni** necessarie, da cui sono anche emerse **soluzioni** specifiche e **attori/ruoli** in grado di realizzarle. Mancano però gli **impegni vincolanti**, che a questo stadio evolutivo possono essere definiti nel **breve periodo**.

5) l'azione ha individuato il **problema**, ha raccolto le **informazioni** necessarie, da cui sono anche emerse **soluzioni** specifiche e **attori/ruoli** in grado di realizzarle, così come **impegni vincolanti** specifici. Qui l'azione è immediata o in un'ottica di **brevissimo periodo**.

Le azioni

Prendiamo ora in esame la situazione in cui si trovano le azioni di Piano al momento della rilevazione. Innanzitutto, **solo un'azione** si trova nella situazione di aver incontrato un problema ed essersi arenata di fronte ad esso (**livello 1**). **Il livello 5** è stato raggiunto da ben **10 azioni su 22**.

Fig. 5 - Le azioni del PdZ per livello evolutivo raggiunto

Area	Numero di azioni iniziali per livello evolutivo (colore)						Numero di azioni
Famiglia e minori	0	0	0	1	2	2	5
Anziani e promozione sociale	1	0	0	1	0	3	5
Disabilità e integrazione sociale	1	0	0	0	0	4	5
Nuove povertà	1	1	0	2	0	1	5
Azioni trasversali	0	0	0	0	1	1	2
Totale azioni	3	1	0	4	3	11	22
Livello evolutivo	Misto	1	2	3	4	5	

Inoltre, **tre** azioni hanno raggiunto il **livello 4**, ovvero, pur non avendo definito impegni vincolanti, hanno identificato soluzioni e attori responsabili. Sono invece 4 le azioni che risultano ad un livello intermedio (livello 3).

Il quadro ricostruito attraverso il monitoraggio, insieme con i punti di vista espressi dai protagonisti delle azioni, appositamente intervistati, è stato poi utilizzato per sviluppare alcune riflessioni, focalizzate sul processo di implementazione e **sull'apprendimento** che è possibile sviluppare a partire dall'esperienza condotta.

5. Conclusioni

Il lavoro è partito dalla considerazione di **affinità tra la governance delle politiche sociali tipo Piani di Zona e la governance delle politiche per lo sviluppo locale** (tipo Patti Territoriali). La ricerca intervento si è articolata in alcune sotto-fasi principali. Le **domande** che hanno informato la prima fase sono state:

- 4) Quali sono gli elementi che supportano la nascita di un **processo** di programmazione partecipata di successo?
- 5) Che relazione c'è tra questi elementi di processo e la presenza di un **progetto** realmente integrato e innovativo?

È possibile migliorare la **filiera produttiva** delle politiche sociali territoriali previste dalla legge 328 attraverso specifici interventi di “**ingegnerizzazione**”?

A questo fine ci è sembrato importante fare riferimento a **tutte** quelle esperienze di **programmazione e progettazione** partecipata che hanno individuato e messo in relazione territorio e partecipazione quali assi portanti delle politiche pubbliche: dai Patti territoriali, ai Progetti Integrati Territoriali, sino alla varie declinazioni dei progetti Europei e a parallele, recenti esperienze di Piani di Zona. **Territorio e partecipazione** – insieme a integrazione, sussidiarietà, investimenti di rete, deliberazione e qualità sociale – si sono non poche volte rivelati “scatole vuote”: **retoriche** importate in modo rituale dagli attori locali per **legittimare** la loro azione di fronte alle richieste dei livelli di governo gerarchicamente sovraordinati, **senza** per questo far seguire comportamenti concreti ed effettivi miglioramenti nell’azione pubblica locale.

La conoscenza di questi rischi ha aiutato ad impostare il Piano di Zona dando particolare importanza a specifici interventi di “**ingegnerizzazione**” che tenessero presenti:

- gli *elementi di processo* che supportano la nascita di una programmazione partecipata ben riuscita;
- la relazione tra questi elementi di **processo** e la presenza di un **progetto** realmente integrato e innovativo.

La variabile strategica di processo è la presenza di **costi di concertazione**: è importante, cioè, che il processo di programmazione partecipata si caratterizzi per un significativo apporto di **risorse** proprie e di **costi specifici** pagati dagli attori. Ciò si traduce tanto nel concreto apporto tecnico-finanziario al progetto, quanto nella diffusione di atteggiamenti e comportamenti che implicano una rinuncia o un **parziale arretramento** rispetto agli obiettivi e agli interessi **dell’organizzazione** di appartenenza. In altre parole, in un processo caratterizzato da rilevanti costi di concertazione gli attori **mettono in gioco** le proprie preferenze e **obiettivi iniziali**: il processo **non** si limita così a **aggregare** nel modo migliore preferenze date, ma **trasforma** gli obiettivi specifici degli attori singoli in un nuovo obiettivo collettivo. I costi di concertazione costituiscono di fatto delle **assunzioni di rischio** all’interno del processo decisionale.

La presenza di questo elemento di processo, l’assunzione di rischio, genera l’aspettativa negli altri attori di un **comportamento cooperativo**: infatti, chi si fida “corre un rischio” e tale rischio funziona come un **segnale** verso gli altri attori che partecipano all’azione collettiva. La fiducia tra gli attori della coalizione, potremmo dire, è **contagiosa**: assumersi dei **rischi** nel processo decisionale è un atto di fiducia che **stimola** ulteriore **fiducia**.

La **dinamica virtuosa rischio-fiducia** è il mezzo principale attraverso cui si consolida e legittima la leadership di processo e si creano solide relazioni tra gli attori della coalizione. In altri

termini, è in questo modo che cresce il **capitale sociale della coalizione locale**. Ma il percorso virtuoso può attivarsi anche tramite un meccanismo ulteriore: proprio in presenza di una **leadership** legittima e di un partenariato solido, infatti, è più **agevole** impegnarsi in azioni e decisioni che comportano dei costi di concertazione.

L'effettivo sviluppo di questo processo richiede ulteriori condizioni, che hanno costituito altri elementi importanti sui quali si è concentrata l'azione di accompagnamento. Innanzitutto, gli attori per rischiare devono **poter decidere**: ciò richiede tanto specifiche **caratteristiche degli attori**, quanto precise configurazioni dei **contesti decisionali**. Da una parte, gli attori che partecipano ai processi di programmazione partecipata devono ricoprire **ruoli** decisionali di un qualche rilievo nell'organizzazione di appartenenza: **decidere e rischiare**, infatti, richiedono **responsabilità** politico-organizzativa. Dall'altra, è infatti difficile chiedere agli attori di **rischiare risorse** proprie nel processo, se questa richiesta non si accompagna ad **effettivi gradi di libertà** e responsabilità nelle decisioni.

In secondo luogo, lo sviluppo di processi che supportino in modo virtuoso la dinamica rischio – fiducia – capitale sociale richiede un buon **raccordo** tra rappresentati e rappresentanti: avrebbe cioè poco senso rischiare nel processo decisionale senza un ampio **mandato di rappresentanza** rispetto al territorio di riferimento.

I contesti decisionali (in questo caso rappresentati dal funzionigramma del Piano di Zona, dall'Ufficio di Piano ai Tavoli Tematici) devono dunque essere caratterizzati dalla presenza di relazioni di potere sostanzialmente equilibrate e che non riducono i tavoli ad un ruolo residuale di ratificazione di decisioni prese altrove. Qui è anche cruciale che si sviluppi una **buona relazione tra dimensione politica e dimensione tecnica** del Piano di Zona. Le questioni “tecniche” discusse e decise dai Tavoli devono raccordarsi in modo stretto con la legittimità “politica” dell'azione pubblica.

Infine la presenza di un circuito virtuoso rischio – fiducia – leadership nel **processo** di programmazione partecipata è direttamente collegata alla qualità del **progetto** del Piano di Zona: infatti, per questa via, il **progetto** sarà la **sintesi** integrata o un “nuovo obiettivo collettivo” e non una mera sommatoria di obiettivi individuali. Anche la già citata presenza di una buona relazione tra tecnica e politica contribuisce alla realizzazione di un progetto integrato, dal momento che una **reale integrazione** richiede di sviluppare i **dettagli tecnici** di una **vision politica** del progetto. La ricerca ha individuato così **più di un punto d'accesso** alla costruzione di un Piano di Zona ben riuscito: in particolare, le due leve strategiche principali sono l'intensità della **leadership** e del partenariato, da una parte, e la presenza di **costi di concertazione**, dall'altra.

A partire da queste considerazioni si è adottata una **metodologia di lavoro** in grado di stimolare i **meccanismi** messi in luce in precedenza. **Prima**, però, è stato ritenuto importante **migliorare la qualità dell'informazione** relativa agli **attori** partecipanti, alle loro **aspettative**, **fiducia** reciproca, grado di **condivisione** degli obiettivi e **relazioni** sociali: in altri termini a rilevare *ex-ante* la **presenza/assenza** degli elementi che potevano favorire lo sviluppo del processo virtuoso. In particolare ci è sembrato necessario capire il **livello pregresso** relativo **all'intensità della leadership e del partenariato**, così come la **disponibilità** degli attori a mettere in gioco **risorse proprie** nel processo (costi di concertazione), o le **aspettative** sul ruolo del livello politico e/o su quello tecnico. **Si è così proceduto alla somministrazione di un questionario a tutti i partecipanti e componenti dei quattro Tavoli tematici, nel corso dei primi incontri.**

La **situazione ex-ante** mostrava dunque segnali importanti che potevano indirizzare il processo nella direzione auspicata. Proprio per questo motivo era viva la preoccupazione di non deludere le elevate aspettative degli attori locali e di indirizzare *in itinere* il processo nella direzione desiderata. A questo riguardo, ci sembra importante segnalare come si è cercato di tenere conto delle condizioni strategiche messe in evidenza dalla Fig. 1 da cui dipende il buon esito di un processo di implementazione di un Piano di Zona sono stati operativamente declinati.

Innanzitutto, per ciò che riguarda la **partecipazione**, ogni **componente** inclusa nell'Ufficio di Piano **ha eletto al proprio interno** un rappresentante, attraverso la **realizzazione di assemblee pubbliche**; le stesse sono state promosse dal Consorzio INT.ES.A. così come indicato e voluto dai Sindaci dei Comuni associati. Ciò ha permesso un buon raccordo tra la realtà degli stakeholder locali ed i loro rappresentanti; inoltre, la **trasparenza** del processo decisionale ha permesso di dare credibilità alla scelta, **legittimando** pienamente i rappresentanti e le loro decisioni.

In secondo luogo, rispetto ai **costi di concertazione**, si è prima di tutto ritenuto importante fare in modo che i **Tavoli tematici lavorassero intorno a problemi definiti in modo il più concreto e "oggettivo" possibile**. Si è così cercato di collegare i **"bisogni percepiti"** e le **preferenze di ciascun attore a dati, tabelle e analisi concrete**. Pertanto i quattro tavoli tematici nel periodo giugno – dicembre 2005, hanno lavorato e consegnato all'Ufficio di Piano il prodotto delle loro riflessioni: un documento contenente l'analisi dei bisogni sul territorio e precise proposte sulle priorità che ognuno riteneva opportuno proporre al fine di definire le azioni del Piano di Zona nel successivo triennio. **I Comuni hanno poi responsabilizzato i Tavoli tematici invitandoli a tradurre i contenuti del documento in concreti piani di intervento** (in itinere, cinque per ogni tavolo) **da consegnarsi all'Ufficio di Piano**. Un ulteriore passo per la mobilitazione di un **effettivo impegno degli attori** è stato realizzato invitando i **partecipanti a ragionare non solo sugli obiettivi dei nuovi interventi ma anche sui loro costi**. L'inclusione dei costi delle proposte (divisi in alti-medi-bassi) ha impedito che gli attori si focalizzassero solo sull'alternativa **in astratto**

preferita, senza però considerare le **effettive condizioni di realizzabilità e sostenibilità finanziaria**. Ciò ha avuto **due effetti** positivi: (1) ha **eliminato** le discussioni tipo “scatola dei sogni” e (2) ha **permesso** di concentrare la discussione su aspetti e dettagli **concreti** delle alternative prescelte. Le **azioni di Piano**, poi, sono state articolate prefigurando i cosiddetti “**impegni vincolanti**”: **chi fa cosa, con quali risorse e con quali tempi**. Questa scelta, in genere per nulla scontata nelle politiche locali, e anche – come si è visto – nelle aspettative dei partecipanti, ha messo le basi sia per attuare una *valutazione ex-post* basata su precisi elementi, sia per rendere credibili i costi di concertazione “pagati” dagli attori.

Infine, è stata prestata **particolare attenzione al raccordo tra tecnica e politica**. Infatti, i **Comuni** hanno **validato e riconosciuto** il lavoro svolto dimostrando così una diretta assunzione di responsabilità politica in merito, **approvando con atto deliberativo il contenuto del documento stesso**. Il processo è durato nell’insieme due anni, un periodo congruo per lo sviluppo di processi decisionali complessi.

Il gruppo di lavoro ha poi effettuato un **monitoraggio** delle azioni scelte dai Tavoli. Queste azioni mostrano un **diverso livello di maturazione**, chiamano in causa **distinti problemi** di implementazione e dunque indicano **potenzialmente diverse vie** per affrontare i problemi di volta in volta emersi. Al riguardo, specie considerando l’elevato numero di azioni previste e l’eterogeneità delle stesse in termini di problemi/soluzioni emersi in fase di implementazione, è parso opportuno effettuare un’opera di semplificazione del quadro generale, **individuando “famiglie” di azioni omogenee in base ad una scala “evolutiva”**. Una volta compiuta questa operazione è più agevole individuare **le soluzioni/azioni più adatte, calibrandole in relazione ad ogni particolare famiglia specificata**. Ciò è importante poiché la predisposizione di soluzioni omogenee di fronte ad un insieme di azioni eterogenee può avere l’effetto contrario a quello ricercato, bloccando ulteriormente il processo. Inoltre, tale operazione permette di identificare i tempi necessari per proseguire ed eventualmente riattivare il processo di implementazione delle diverse azioni, ottimizzando così lo sforzo organizzativo e calibrando in modo efficace il coinvolgimento dei diversi attori e livelli organizzativi per ogni famiglia di azioni individuata.

La scala **evolutiva** è costituita dalle seguenti dimensioni, che nuovamente riportano alle condizioni di processo individuate come strategiche:

- f) È stata individuata la **natura** del problema? (economico, organizzativo, di potere, etc.);
- g) Sono state raccolte le **informazioni** necessarie per affrontarlo nel modo corretto?
- h) Sono emerse **soluzioni** condivise dalle informazioni raccolte?
- i) Sono stati individuati **attori e ruoli** che devono necessariamente essere coinvolti nella sua soluzione?
- j) Sono stati definiti **impegni specifici** e vincolanti che devono essere assunti dagli attori?

La diversa presenza delle dimensioni precedenti identifica **cinque famiglie di azioni**, indicate nella figura successiva, e i **rispettivi orizzonti temporali per le soluzioni possibili**. Il quadro ricostruito attraverso il monitoraggio, insieme con i punti di vista espressi dai protagonisti delle azioni, appositamente intervistati, è stato poi utilizzato per sviluppare alcune riflessioni, focalizzate sul processo di implementazione e **sull'apprendimento** che è possibile sviluppare a partire dall'esperienza condotta.

Bibliografia

- Accetturro, A. e De Blasio G. (2007), Le politiche per lo sviluppo locale. La valutazione dei Patti territoriali, WP Banca d'Italia, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/politiche_sviluppo_locale/valutazioni_patti_territoriali/Accetturro.pdf
- Barbera, F. (2008), *Il Patto territoriale di Cuneo*, in F. Piselli e F. Ramella (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Barbera, F. (2008) *Il Patto territoriale del Canavese*, in F. Piselli e F. Ramella (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Barbera, F. (2005) *Il PIT delle minoranze linguistiche del Molise*, in "Sviluppo locale", Vol. XI, 26, 2004/2005, pp. 91-114.
- Barbera, F. (2005), *Deliberare lo sviluppo. I patti territoriali come processi*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 248-264.
- Barbera, F. (2001), Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali, *Stato e mercato*, 3.
- Cersosimo, D. e Wolleb G. (2001), Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali, in "Stato e mercato", 63.
- Galetto, M. (2009) I Patti territoriali nella letteratura giuridica e socio-economica, *Polis*, 3.
- Magnatti, P. Ramella, F. Trigilia, C. e Viesti, (2005) G. *Patti territoriali*, Bologna, Il Mulino
- Vesan, P. e Sparano, V. (2006), Il consolidamento dei partenariati per lo sviluppo locale. Il caso dei Patti territoriali della Provincia di Torino, *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1.
- Vesan, P. e Sparano, V. (2010) I partenariati per lo sviluppo locale, Roma, Carocci.