

Abstract tesi “Distanze da colmare. Analisi della partecipazione nel percorso di costruzione del Piano di Zona di Milano previsto per il triennio 2021-2023.”

Cottatellucci Francesco

Il periodo della pandemia ha esacerbato le disuguaglianze, le frammentazioni e le disomogeneità del sistema di welfare italiano e lombardo. In questo scenario, caratterizzato da un alto grado di complessità, le modalità con cui l'attore pubblico organizza e gestisce il sistema sono di fondamentale importanza. Muovendo da tale contesto questa ricerca si è concentrata sul Piano di Zona (da qui PdZ) in quanto strumento principale di organizzazione delle politiche sociali in un territorio. Infatti, come hanno evidenziato Lascoumes e Le Galès (2009) è attraverso l'osservazione degli strumenti di policy che è possibile indagare la visione dell'attore pubblico e quindi poter analizzare il processo nel suo insieme. Inserendosi in questo contesto, la ricerca analizza la dimensione della partecipazione nei processi di policy making, la sua utilità potenziale, il suo utilizzo effettivo e i rischi di applicazioni de-significanti della partecipazione nel PdZ di Milano.

Nel primo capitolo è stato analizzato il PdZ come strumento, indagandone le implicazioni date dall'origine economico-strategica e quindi approfondendo sia la cornice normativa che il caso di Milano. Quindi la ricerca si è concentrata sulla comprensione dello strumento e delle visioni che hanno portato alla sua adozione con la legge 328/2000, attraverso l'esame della letteratura che ha analizzato i processi che hanno portato al disegno della legge come la territorializzazione e la sussidiarizzazione (Kazepov et al. 2020). Sono stati anche approfonditi i rischi che presenta sia direttamente la normativa, come la mancata individuazione dei Lep (Battistella et al. 2004), sia il percorso stesso, come la complessità nell'individuazione dei bisogni nella fase di analisi e le difficoltà a strutturare percorsi di valutazione delle attività e delle risorse investite per lo strumento e a programmare e governare uno strumento pluriennale in questo scenario di grande incertezza. Da questa indagine iniziale emerge come sia fondamentale la partecipazione degli attori del territorio nella costruzione di strumenti quali il PdZ; infatti, come evidenzia Crosta (1995) è dall'interazione tra attori che si possono individuare nuove soluzioni. Anche la revisione della cornice normativa apportata dalla Corte costituzionale, come le ambiziose dichiarazioni dell'assessore all'avvio dei lavori (oggetto del secondo e terzo capitolo), sottolineano la necessità di un coinvolgimento degli attori territoriali. Tuttavia, come testimoniano le ricerche svolte nei primi cicli di programmazione dei PdZ, tale coinvolgimento risulta spesso monco limitandosi ad alcuni momenti specifici (spesso riferiti alle fasi di analisi dei bisogni). Altre programmazioni, come quella in oggetto, prevedono (o raggiungono) un coinvolgimento degli attori limitato ad un livello di consultazione che, come evidenziato da Arnstein (1969) e dalle ricerche condotte dall'associazione IAP2 (Fung; 2015), presenta rilevanti conseguenze. Il limitato coinvolgimento degli attori non solo può essere un ostacolo alla qualità e legittimazione dei Piani, ma è anche fonte di criticità per gli attori tanto nella visione che emerge dell'amministrazione quanto nel rapporto che intessono con essa. Per riuscire a restituire centralità alla dimensione della relazione, nucleo degli interventi sociali, sarebbe opportuno dedicare maggior tempo alla costruzione della rete che si occupa della creazione, gestione e valutazione del Piano. Come abbiamo potuto osservare, in questo ciclo di programmazione il tempo destinato a questa fase è risultato particolarmente limitato. Un maggiore investimento di tempo potrebbe, forse, garantire nel corso del triennio una risposta più rapida ed efficiente del sistema ai nuovi bisogni, una maggiore legittimazione e flessibilità dello strumento.

Il terzo capitolo mostra l'importanza e il rilievo che il livello regionale riveste sui Piani entro il suo territorio, al punto di risultare determinante generando, come nel caso di Milano, ristretti margini di variazione. In questo senso, future ricerche potrebbero approfondire le differenze tra ambiti di piccole e grandi dimensioni tanto a livello di valorizzazione della partecipazione quanto a livello di capacità definitorie. Come abbiamo potuto osservare nel caso di Milano, il Piano non è in grado di definire risorse e attività come invece riescono a fare ambiti più piccoli, sia per la quantità di problemi che per

il numero di attori coinvolti nella programmazione di ambito. Di per sé la quantità di problemi e il numero degli attori non rappresentano un ostacolo, anzi possono rappresentare una ricchezza e un'opportunità. Il vero nodo è il tempo necessario, decisamente più esteso di quello spesso reso disponibile, affinché arene partecipative caratterizzate da questa ricchezza e quantità riescano a produrre esiti notabili.

Pur nel carattere ancora preliminare di questa ricerca, è tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni (da verificare nel triennio). Infatti, per quanto riguarda la domanda di ricerca, la partecipazione per come è stata realizzata in questo percorso di programmazione, sembra poter produrre pochi benefici sia per lo strumento che per gli attori. Eppure, come abbiamo potuto osservare da Fung (2015) e Bobbio (2006), la partecipazione può garantire maggiore efficacia, giustizia sociale e una maggiore legittimazione delle scelte. Si propongono pertanto i principali punti emersi dalla presente ricerca:

1. La necessità di una maggiore chiarezza nelle regole, nei tempi e nelle utilità che si vogliono dare alle occasioni di partecipazione. Evidenziata anche dalla pericolosa dissociazione tra dichiarazioni e quanto viene effettivamente realizzato sia nelle modalità che nella sostanza. Si segnala inoltre la necessità, impellente per gli attori, di ridurre o azzerare tale distanza. Parimenti occasioni di partecipazione estemporanee come quelle in oggetto sembrano poter garantire pochi benefici per lo strumento, gli attori e il "clima" del sistema.

2. La forte necessità di riuscire ad attivare percorsi di valutazione degli esiti della programmazione, caratterizzati da una governance condivisa. Specificando che si rendono necessari soprattutto nel complesso ambito dell'impatto.

3. La forte voglia degli attori di partecipare all'interezza del processo e quindi in tutto l'arco del triennio. Ciò implica una visione del welfare cittadino e una disponibilità che sottolineano la centralità e importanza delle alleanze territoriali, tra tutti gli attori attivi in campo welfare a Milano, senza le quali risulta molto complicato rispondere ai bisogni che i cittadini esprimono e che possono scaturire anche nel corso del triennio su cui insiste il Piano.

4. Il nodo del rapporto tra Pubblica amministrazione e attori del territorio, in cui, a causa di traiettorie storiche, risulta assolutamente fondamentale la ricostruzione di una solida alleanza da ritessere attorno ad un rapporto di fiducia che risignifichi queste occasioni di partecipazione e riconosca il ruolo e le diverse forme di capitale del Terzo settore e degli attori del territorio.