

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 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 che è possibile indagare la visione dell'attore pubblico e quindi poter sia analizzare il processo nel suo insieme, sia approfondire le occasioni di partecipazione degli attori territoriali.

Si è inteso così analizzare la dimensione della partecipazione nei processi di policy making, la sua utilità potenziale, il suo utilizzo effettivo e i rischi che essa può recare al processo di costruzione degli strumenti di policy. Quindi per poter approfondire la partecipazione e i suoi effetti in un contesto e ambito complesso come quello di Milano, questa ricerca ha scelto come oggetto di studio il Piano di Zona di Milano e le occasioni di coinvolgimento degli attori del territorio previste dal suo processo di costruzione.

Nel primo capitolo è stato analizzato il Piano di Zona come strumento, indagandone l'origine e quindi approfondendo in maniera specifica 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 del 2000, attraverso l'esame dei principali studi che hanno evidenziato hanno analizzato i processi che hanno portato alla stesura di questa legge: la territorializzazione, la sussidiarizzazione e la tendenza alla riduzione delle risorse disponibili (Kazepov e Cefalo 2020). Sono stati anche approfonditi i rischi che presenta sia direttamente la normativa, come la mancanza di vincoli o la mancanza nell'individuazione dei Lep nei primi cicli come evidenziano Battistella, De Ambrogio e Ranci (2004), sia il percorso stesso, come la complessità nell'individuazione dei bisogni nella fase di analisi, la difficoltà a strutturare percorsi di valutazione e misurazione delle attività e delle risorse investite per lo strumento e la difficoltà a governare uno strumento pluriennale in uno scenario di grande incertezza e di continuo cambiamento come l'attuale. Da questa indagine iniziale emerge come sia fondamentale la partecipazione degli attori del territorio nella costruzione di strumenti strategici per la pianificazione pluriennale; infatti, come evidenzia Crosta (1995) è dall'interazione e dalla relazione tra attori che si possono individuare nuove soluzioni.

L'analisi della cornice normativa e dei principali provvedimenti e indicazioni contenute, oggetto del secondo e terzo capitolo, mostra la necessità di un coinvolgimento degli attori territoriali. Le stesse ambiziose dichiarazioni dell'assessore all'avvio dei lavori rafforzano ulteriormente questa necessità. Tuttavia, come testimoniano le ricerche svolte nei primi cicli di programmazione di Piani di Zona, tale coinvolgimento risulta spesso non avvenire in maniera completa. È stato spesso segnalato, sia dalla letteratura che dall'analisi empirica eseguita con gli attori del territorio, come tale coinvolgimento si limiti spesso ad alcuni specifici momenti, spesso riferiti alle fasi di analisi dei bisogni. Altre fasi della programmazione, come quella in oggetto, prevedono (o raggiungono) un coinvolgimento degli attori limitato ad un livello di consultazione che, come evidenziato da Fung (2015), da Arnstein (1969) e dalle ricerche condotte dall'associazione IAP2, presenta rilevanti conseguenze. Il limitato coinvolgimento degli attori non solo può essere un ostacolo alla realizzazione e legittimazione dei Piani, ma è anche fonte di criticità per gli attori tanto nella loro visione della pubblica amministrazione che nell'effettività di queste occasioni di partecipazione sia per il ruolo degli attori nel loro rapporto con la pubblica amministrazione.

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, il tempo destinato a questa fase è risultato particolarmente limitato in questo processo di costruzione del Piano. Un maggiore investimento di tempo potrebbe, forse, garantire nel corso del triennio una risposta più rapida del sistema ai nuovi bisogni,

un'efficienza migliore, una maggiore legittimazione delle scelte prodotte dal processo di costruzione e una maggiore elasticità e flessibilità dello strumento.

Il capitolo 3 mostra l'importanza e il rilievo che il livello regionale riveste sui Piani entro il suo territorio, al punto di risultare determinante nell'orientamento dei Piani generando, come nel caso di Milano, una ristretta possibilità di cambiamento dello strumento o delle sue fasi. In questo senso, future ricerche potrebbero approfondire le differenze tra ambiti di piccole e grandi dimensioni così da valutare se, a parità di struttura e funzionamento, questo strumento non rappresenti una limitazione e debba perciò prevedere specifiche variazioni per gli ambiti maggiori a livello nazionale al fine di rendere anche questi ambiti capaci di strutturare un percorso che rispetti le dichiarazioni e i contenuti delle norme nel corso di tutto il triennio.

Come abbiamo potuto osservare nel caso di Milano, il Piano non è in grado di definire risorse e attività come invece possono fare gli ambiti più piccoli e meno complessi, sia per la quantità di problemi che per il numero di attori coinvolti nella programmazione per intervenire sul territorio. Di per sé la quantità di problemi e il numero degli attori non rappresentano un ostacolo per le programmazioni, 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. È stato d'altronde segnalato anche dagli stessi ricercatori intervistati come il percorso necessitasse di un maggiore investimento ai fini di un aumento della qualità e dell'efficacia.

Pur nel carattere ancora preliminare di questa ricerca, è tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni. Infatti, per quanto riguarda la domanda di ricerca, la partecipazione per come è stata realizzata in questo percorso di costruzione del Piano, 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 una maggiore efficacia, una maggiore legittimazione delle scelte e una maggiore giustizia sociale. 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.
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 pericolosa dissociazione tra dichiarazioni e quanto viene effettivamente realizzato sia nelle modalità che nella sostanza. Si segnala la necessità, impellente per gli attori, di ridurre o azzerare tale distanza.
4. La forte voglia degli attori di partecipare all'intera durata 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
5. Occasioni di partecipazione estemporanee come quelle in oggetto sembrano poter garantire pochi benefici per lo strumento, gli attori e il "clima" del sistema.
6. Il nodo del rapporto tra Pubblica amministrazione e attori del territorio, in cui a causa di traiettorie storiche risulta assolutamente dirimente la ricostruzione di una solida alleanza da ritessere attorno ad un rapporto di fiducia che risignifichi queste occasioni di partecipazione e riconosca la centralità del ruolo del terzo settore e degli attori del territorio.
7. La necessità di un'effettiva attuazione del dichiarato "Regolamento" che dovrebbe chiarire e facilitare ulteriormente le occasioni di programmazione che coinvolgono anche il Terzo Settore. Anche in questo caso è necessario un monitoraggio nell'arco del triennio per verificare se verrà dato compimento alle dichiarazioni.

In conclusione, la spinta che ha orientato la presente ricerca è rappresentata dalla ferma convinzione personale che la via principe per il rialimentare dimensioni centrali come la democrazia e la giustizia sociale

(minacciate in questo momento storico) sia rappresentata dalla partecipazione di tutti gli attori del territorio, ognuno portatore di uno specifico capitale. La ri-significazione di percorsi di programmazione è veicolata alla dimensione di una co-responsabilità orizzontale senza la quale ritengo sia difficile superare le sfide di oggi e di domani.