Policy making e apprendimento di capacità politiche della società civile

Il terzo settore nella riforma lombarda dell'assistenza

Tommaso Vitale

ABSTRACT: *Policy Making and the Learning of Civil Society's Political Capabilities. The Third Sector in the Lombardy Reform of Social Care*

After a period of general fervour for social capital, civil society and NGOs' involvement, current literature is more cautious, trying to test the outcomes of networks' participation on the quality of democracy. Third Sector political capabilities for voice, negotiation, lobbying and campaigning are very important variables. The article focus on the formation of these capabilities in a contentious process of policy making. Starting on a case study in the Lombardy Region, it shows how conditions, mechanisms and processes of Third Sector engagements play a role in the learning and gradual change of political capabilities. Particularly, it stresses the relevance of deliberative arenas for third sector coordination and reflexivity. Looking at the political outcomes in the implementation of the Social Care Reform at the Regional level, the article formulates an hypothesis about the policy dependency of Third Sector legitimate power.

KEY WORDS • Implementation • Regional Social Policy • Third Sector • Political Capability • Institutional Change

1

Introduzione

Il tema del ruolo e delle funzioni dei cittadini organizzati nella vita civile e democratica è un argomento assai scivoloso, che rischia spesso di essere destoricizzato e affrontato in termini prescrittivi e valoriali. L'analisi puntuale delle dinamiche partecipative richiede di storicizzare e contestualizzare i processi di coinvolgimento di attori della società civile nei processi di *policy making*.

Nell'articolo considereremo brevemente alcune premesse sulle capacità politiche della società civile organizzata e sulla rilevanza dei processi

di coinvolgimento del terzo settore nella programmazione e implementazione delle politiche sociali (§ 2.). Introduciamo in seguito il caso studio, mostrando la di delle dimensioni istituzionali (relative alla struttura di poteri nelle Regioni e al carattere monocratico dei governi regionali), nonché il primato dell'investimento in processi di costruzione di consenso diffuso, per cogliere compiutamente il carattere incrementale dei processi di cambiamento istituzionale che hanno preceduto la legge di riforma dell'assistenza sociale e socio-sanitaria (§ 3.).

Nei due paragrafi successivi daremo conto dello sviluppo di capacità critiche e politiche del terzo settore nel corso del processo di *law-making* della l.r. 3/2008 (§ 4.) e nella sua implementazione a livello regionale (§ 5.). Un paragrafo sarà dedicato a discutere le innovazioni emerse nei processi di mobilitazione del terzo settore (§ 6.). Nell'ultimo paragrafo ripercorreremo le principali acquisizioni del caso di studio, per formulare una ipotesi sulla natura riflessiva del potere legittimo esercitato dal terzo settore e la rilevanza di un approccio dinamico e relazionale per coglierne e spiegarne le capacità di influenza (§ 7.).

2

Partecipazione associativa e sviluppo di capacità politiche

La letteratura sulla società civile, il terzo settore e le forme di partecipazione dei cittadini ha avuto un enorme sviluppo, in tutte le scienze sociali, negli ultimi quindici anni. A fronte di una fase di rinnovato entusiasmo sulle virtù morali e politiche dell'associazionismo e più in generale delle organizzazioni senza scopo di lucro, sono seguite analisi più puntuali delle capacità sociali di queste organizzazioni di produrre fiducia, coesione sociale, occupazione, risposte appropriate ai bisogni, inclusione per individui e collettivi svantaggiati, senso di appartenenza comunitario, advocacy di gruppi sociali non rappresentati, ma anche di sostenere stabilità e innovazione sociale nei processi di governance, a tutti i livelli (Biorcio, Vitale, 2010).

Anche solo volendoci concentrare su quest'ultimo aspetto, si nota come la letteratura sia amplissima, e alimentata da consistenti indagini empiriche. Ciò che sembra essere la frontiera di questi studi, che richiede oggi maggiore dibattito e ricerca, è l'analisi dei processi di acquisizione delle capacità politiche, nel senso di March e Olsen (1995) di capacità utilizzate nei processi politici¹, per stare nei processi di governance ed eser-

¹ La definizione di March e Olsen (1995, pp. 120-5) è assai ampia, e include fra l'altro diritti e autorità, ma anche risorse. Della loro definizione noi tratteniamo soprattutto gli elementi centrali relativi alle competenze politiche (uso strategico delle forme di azione, conoscenza dei codici amministrativi, abilità nel costruire coalizioni

citare una qualche forma di potere legittimo.

Più specificatamente, la letteratura si distingue sulla base di due tipi di spiegazione. Vi è chi considera principalmente le culture politiche di appartenenza delle organizzazioni della società civile, rintracciando in esse le componenti di socializzazione alla base delle idee guida e dei repertori di azione esercitati²; vi è, invece, chi considera soprattutto il contesto di opportunità politiche in cui queste organizzazioni sono inserite, come variabile principale di influenza sulle forme di intervento pubblico e sui *master frame* che le inquadrano³.

In questo capitolo intendiamo mettere alla prova un approccio dinamico e relazionale (Tarrow, Tilly, 2008), profondamente influenzato dagli studi sulla struttura di opportunità politiche e discorsive, senza tuttavia sottovalutare l'importanza delle culture politiche che segnano in profondità le organizzazioni di terzo settore, in particolare in Italia, per cercare di cogliere se, e come queste identità cambino nel tempo. L'ipotesi di partenza è che i processi di *policy making* siano contesti fondamentali da tenere sotto osservazione, perché nel gioco politico che li caratterizza è facile che si modifichi la struttura di opportunità politiche e che si diano forme di mobilitazione in cui si ridefiniscono identità, interessi e giustificazioni (Lascoumes, Le Galès, 2007).

Mettere sotto osservazione specifica il nesso fra processi di *policy making* e cambiamento delle capacità politiche delle organizzazioni della società civile costringe a fare pienamente i conti sia con la dimensione istituzionale, che con quella politica, senza trascurarne una a vantaggio dell'altra. Il punto è di primaria importanza. Nel loro lavoro seminale sull'acquisizione di capacità politiche da parte della società civile nei processi di governance, March e Olsen (1995) enfatizzano le intenzioni esplicite dei governanti di investire sulle capacità (future) della società civile e sugli elementi mimetici di diffusione di conoscenze e strategie di azione. In questo articolo analizzeremo come i fattori politici e istituzionali influenzano in maniera imprevista l'apprendimento, e attraverso quali meccanismi. Lo faremo attraverso uno studio di caso, senza pretese di generalizzazione.

3

La riforma dell'assistenza in Lombardia, fra cambiamento gradua-

e alleanze, mobilitazione dei media, negoziazione, etc.) e alle capacità organizzative. Insisteremo molto sulle capacità di critica, come forma di presenza nella sfera politica.

² In Italia è stata soprattutto la sociologia struttural-funzionalista a insistere su questo approccio: fra gli altri, si veda Donati, Colozzi (2004).

³ Si veda la letteratura citata in Della Porta (2008).

le e discontinuità

Fino al 2008, in Lombardia l'assistenza sociale e socio-sanitaria era regolata dalla l. 1/1986, formulata su un quadro di bisogni ben specificati, a cui corrispondevano risposte vincolanti per l'amministrazione, in termini preventivi, riparativi o promozionali. Con l'avvento della prima Giunta regionale Formigoni, nel 1995, sia il settore sanitario che quello sociale iniziarono a essere oggetto di cambiamenti intenzionali. La sussidiarietà⁴ divenne il principio cardine su cui la Giunta immaginò forme di governo capaci di ampliare le libertà dei cittadini e, al contempo, il consenso diffuso e – benché in misura minore – quello specifico (sulle singole *policy*, su specifici strumenti e su eventuali riforme).

Nei primi quindici anni del governo Formigoni la sussidiarietà verticale (il rapporto della Regione con le Province e con i Comuni) è stata gestita in termini di centralismo regionale, con una forte asimmetria e nell'assenza di coinvolgimento degli enti locali nelle scelte di programmazione regionale; la sussidiarietà orizzontale (il rapporto fra pubblico e società civile) è stata gestita prevalentemente in termini di mercato (Bifulco, 2005, p. 193).

Nel corso degli anni il governo Formigoni ha fatto evolvere gradualmente le politiche sociali lombarde, senza soppiantare o sostituire radicalmente il quadro regolativo istituito dalla l.r. 1/1986, bensì procedendo attraverso piccoli cambiamenti endogeni. Interpretando in nuovo modo il quadro di regole esistenti, selezionando quelle da implementare e quelle da trascurare, introducendo piccoli scostamenti dal quadro prestabilito, il governo Formigoni ha modificato in profondità il senso delle politiche sociali lombarde, lo schema di interessi a cui rispondevano e le relative giustificazioni. Ne è emerso un cambiamento istituzionale graduale, incrementale, che ha depotenziato gli elementi di rigidità e *lock-in* dipendenti dal sentiero istituzionale pregresso. Un cambiamento basato sull'accumulo di nuove regole (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) e sulla selezione di quelle precedenti minimizzando il potere di veto presente nel Consiglio regionale.

I fattori che hanno permesso questo graduale cambiamento (Mahoney, Thelen, 2009) sono stati essenzialmente la natura monocratica del governo regionale, e le modalità precipue di costruzione del consenso delle giunte Formigoni.

⁴ Seguendo le utili indicazioni di Kazepov (2009, p. 25), una sussidiarietà declinata in termini essenzialmente *passivi*, e non attivi, attribuendo molte responsabilità e poche risorse per fronteggiarle.

Con l'introduzione del meccanismo dell'elezione diretta del presidente di Regione, i poteri di nomina e revoca degli assessori, i nuovi strumenti a sua disposizione per coordinare l'azione di giunta, il processo di centralizzazione governativa nelle sue mani, il ricorso ai suoi decreti in nuovi campi di applicazione, a livello regionale è emersa una forma di governo incentrata sulla figura del leader (Musella, 2008, p. 215). Con esecutivi molto rafforzati, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione anche nuove competenze e risorse, si è modificato in profondità il processo deliberativo (*ibidem*, p. 127): sono cambiati l'oggetto della produzione normativa, i margini di azione dei *policy-maker* (e più complessivamente il loro ruolo) con una forte riduzione delle funzioni del potere legislativo e un notevole ed efficace controllo della Giunta sull'agenda del Consiglio. Sono stati modificati, finanche, gli strumenti di governo che gli esecutivi hanno a disposizione (Ruggeri, 2005).

La formula "sussidiarietà e mercato" (Bifulco, Vitale, 2006), finalizzata ad incrementare la libertà di scelta dei cittadini, è stata perseguita in maniera convinta per ragioni di ipotizzata razionalizzazione della spesa, ma anche e soprattutto per motivi di convincimento ideale dei membri della Giunta regionale e come investimento ai fini di costruzione di consenso politico. Anche grazie alle politiche sociali, in Lombardia si è giocata una partita squisitamente politica che ha portato il governatore a cumulare un forte consenso diffuso che, sebbene scotomizzato dal consenso focalizzato su singole politiche, è emerso con maggior forza in materia di politiche sociali, familiari e assistenziali (ma anche sanitarie) che non in altri ambiti regolativi (ambientali, della istruzione professionale o attive del lavoro)⁵. Formigoni ha investito sulla retorica della società civile e del valore dell'autonomia del sociale per legittimare la propria azione di governo, in coerenza con un contesto in cui veniva meno il ruolo centrale dei partiti, i quali, perlomeno a livello locale, stavano perdendo il ruolo di *gate-keeper* che tradizionalmente avevano rivestito. Il Governato-

⁵ Nel 2008, ad esempio, i sondaggi mettevano in mostra il fatto che il 38% dell'elettorato di sinistra sosteneva che la Regione era governata bene (solo il 13% dello stesso elettorato lo diceva di Berlusconi quando era capo del governo nel 2006). Sebbene sulle specifiche policy i cittadini avessero un'opinione critica (prevaleva l'idea, ad esempio, che la sanità fosse peggiorata), al tempo stesso tutti ritenevano che Formigoni governasse bene. In altri termini, per riprendere il linguaggio di David Easton, Formigoni, pur non godendo di "sostegno specifico" (a singole decisioni politiche e a specifiche politiche implementate), ottiene un "sostegno diffuso", che prescinde da quanto viene fatto e realizzato, anche in condizioni di peggioramento percepito dei servizi collettivi e delle condizioni di vita.

re lombardo ha creato dei canali diretti di interlocuzione fra la propria Giunta e la società civile organizzata (Cousin, Vitale, 2007).

Detto altrimenti, Formigoni e le sue quattro giunte regionali hanno tratto la loro forza (1) da una struttura di opportunità politiche favorevole stante il quadro di destrutturazione del sistema politico italiano nella prima metà degli anni '90 e la più generale crisi di legittimità della politica interventista (Biorcio, 2003); (2) dalle nuove regole elettorali in cui i presidenti regionali apportano un valore aggiunto nella contesa e guadagnano in forza e autonomia rispetto alla coalizione di appartenenza (Musella, 2009, p. 122); (3) da un assetto istituzionale in cui è forte il potere normativo del Governatore⁶.

Governo monocratico, cambiamento graduale e capacità politiche del terzo settore

In questo contesto, la leadership di Roberto Formigoni ha espresso una modalità di costruzione del consenso a suo modo inedita ed efficace. Con Formigoni, il mercato assume una valenza ideale perché permette (sostiene, potenzia) la libertà di scelta: diviene un criterio di giustizia che orienta, giustifica e motiva le scelte pubbliche, con l'obiettivo di favorire il protagonismo dei corpi intermedi nella produzione di risorse sociali ma anche, in modo coerente a un programma di forte accentramento politico, che ricerca un rapporto di tipo uno-a-molti fra leader e cittadinanza, e quindi non vede con favore i processi intermediazione sociale.

E' in questo quadro politico istituzionale che la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore è divenuta un campo di tensione politica centrale. Essa è stata a un tempo promossa e ostacolata: ricercata e temuta dentro i processi di costruzione del consenso.

In un regime monocratico, fortemente orientato al consenso, le decisioni sono prese per decreto attraverso delibere, determine o circolari amministrative e non attraverso leggi o regolamenti consiliari⁷. Sono perciò imposte in chiave amministrativa con forte delega alla Giunta e assenza di dibattito e di conflitto. Per anni gli attori politici, sindacali e di terzo settore non hanno prestato attenzione a queste modalità di cambiamento per decreto. L'assenza di discussione ha così progressivamente atrofizzato le capacità politiche del livello regionale delle reti di terzo settore (March, Olsen, 1995).

⁶ Il Presidente della Regione mette in esecuzione con propri decreti le delibere di giunta e al contempo esercita altre funzioni sue proprie in quanto organo monocratico (Picchi, 2005).

⁷ L'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta è avvenuta nel corso della settima legislatura regionale e costituisce uno dei massimi fattori di rafforzamento degli esecutivi.

Sempre in ritardo, sempre di fronte al fatto compiuto, anche la capacità di critica, di protesta ma anche di co-programmazione del terzo settore si sono progressivamente ridotte (Gori, 2005, p. 318). Ciò non significa che non vi fossero proteste o pressioni, ma che queste erano abbastanza deboli, poco coordinate, e senza arene istituzionali in cui potersi esprimere, in una complessiva disattenzione dei media, dovuta sia al loro stretto controllo politico sia al gergo esperto difficilmente comunicativo delle parti in conflitto. La forte tecnicizzazione del dibattito sul welfare amministrato per decreto ha indebolito la capacità di adottare un linguaggio inclusivo.

4

A piccoli passi verso una capacità critica

Come abbiamo visto, dal 1995 in avanti il governo regionale lombardo ha realizzato continue innovazioni nella regolazione delle politiche sociali e socio-sanitarie, allontanandosi dal quadro legislativo precedente attraverso piccoli scostamenti, senza mai avvertire l'esigenza di mettere a regime l'insieme di questi cambiamenti attraverso una riforma compiuta. A un certo punto, però, la situazione è cambiata per ragioni esogene e relazionali, a partire da uno spostamento nella bilancia dei poteri esterni alla Regione (cfr. Mahoney, Thelen, 2010). Con l'avvento del Governo Prodi nel 2006, dentro un contesto di forte conflitto centro periferia nella Conferenza Stato-Regioni, la Giunta lombarda ha avvertito la debolezza dell'insieme di innovazioni introdotte decidendo di rinforzarle attraverso una legge complessiva di riforma dei servizi sociali e socio-sanitari.

La decisione di formulare una legge di riordino del comparto sociale iniziò a circolare informalmente nel corso di una riunione del Tavolo Regionale del Terzo Settore, organo consultivo convocato dall'Assessorato "Famiglia e solidarietà sociale", in cui il direttore generale chiese ai membri del Tavolo di designare tre esperti che a nome del terzo settore seguissero i lavori di formulazione del progetto di legge (pdl), fornendo indicazioni e suggerimenti ai funzionari dell'Assessorato⁸.

La proposta venne immediatamente valutata da tutti i partecipanti al Tavolo come una sfida insidiosa: le organizzazioni di terzo settore erano tradizionalmente distanti fra loro, senza forme di coordinamento consolidate, e con opzioni politico-culturali assai differenti. Tre le principali reti: la Compagnia delle opere; la "Consulta Regionale delle Opere socio-

⁸ L'autore è stato uno dei tre membri designati, coinvolto pur non avendo appartenenze associative, per un'*expertise* in materia di programmazione sociale e in materia di partecipazione sociale. I dati riportati in questo paragrafo sono tratti dalle osservazioni partecipanti che ha effettuato grazie a questo incarico.

assistenziali – Lombardia”, organismo promosso dalla Conferenza Episcopale Lombarda che coinvolge le principali organizzazioni cattoliche (associazioni, cooperative, fondazioni ex-Ipab); il Forum del terzo settore – Lombardia, che raccoglie sia organizzazioni laiche che di matrice cattolica. Molte organizzazioni, poi, in particolare le associazioni di familiari e le reti di coordinamento delle fondazioni ex-Ipab di matrici laica e socialista, non avevano alcuna assiduità di partecipazione e confronto nelle tre reti suddette.

La scelta dell’assessorato di proporre al Tavolo di nominare tre esperti era tipica della retorica anti-burocratica del Governo lombardo, e finalizzata a snellire i tempi di interlocuzione con le tante organizzazioni di terzo settore. Inoltre, teneva conto della compartimentazione del terzo settore in tre reti separate. Le tre reti, tuttavia non erano così separate. In particolare, sebbene non vi fossero particolari scambi fra la Compagnia delle opere e le altre due, queste ultime avevano diverse organizzazioni in comune, tipicamente quelle del cattolicesimo sociale (ACLI, FEDER SOLIDARIETÀ, CNCA). Sono state proprio queste organizzazioni che hanno svolto un ruolo di *broker* (Tarrow, Tilly 2007, p. 39), favorendo la scelta di giungere a una rosa di nomi pluralista ma condivisa da tutte le organizzazioni, e non a nomine separate per quote (ciascuna rete designando il proprio nome). Questa scelta, a suo modo inedita nella storia della società civile lombarda, permise alle organizzazioni di ridefinire il ruolo dei tre “esperti”, non in quanto “rappresentanti” di tutto il terzo settore, ma come tecnici legittimati da *tutte* le principali organizzazioni e vincolati perciò a lavorare insieme su posizioni unitarie e a mantenere un coordinamento continuo con l’insieme delle organizzazioni per discutere con queste i contenuti e le proposte di modifica sullo stato di avanzamento del pdl.

Il coinvolgimento del terzo settore nella disamina dei lavori preparatori del pdl ha favorito un processo di investimento politico che ha finito col caratterizzare la pratica di nuove forme di coordinamento e di riflessività politica sul proprio ruolo pubblico. Le organizzazioni tematizzavano e discutevano continuamente il rischio di cooptazione e di strumentalizzazione da parte dell’Assessorato, e al contempo mantenevano aperto uno spazio di confronto fra loro e di elaborazione sistematica sui contenuti del progetto di riforma. Nel percorso che ha portato alla formulazione del pdl e successivamente alla sua discussione e revisione nella terza commissione del Consiglio regionale, il terzo settore non sempre ha tenuto una posizione unitaria. Nell’insieme, però, con l’eccezione della Compagnia delle opere, che ha scelto un percorso separato, le altre organizzazioni, comprese quelle tradizionalmente reticenti ad aderire a reti e luoghi di coordinamento, hanno tenuto una alta intensità di incontri, una

continua produzione di documenti tecnicamente affinati dai tre esperti, ma scritti nei contenuti e condivisi dall'insieme delle organizzazioni, e una progressiva capacità di fare pressione. Questi appuntamenti di coordinamento e di deliberazione su documenti condivisi hanno costituito una vera e propria arena di autogoverno del terzo settore.

Il processo di coordinamento ha favorito una vera e propria "risalita in generalità" (Boltanski, Thévenot, 1999) da parte delle organizzazioni del terzo settore. Singolarmente, ciascuna ha continuato a rappresentare i suoi interessi particolari e settoriali. Tuttavia, la presenza di un dispositivo esigente di coordinamento le ha spinte a ragionare non solo sulle singole esperienze e richieste, in chiave legittimamente rivendicativa, ma anche a riflettere e proporre su criteri di governo di sistema dell'insieme delle politiche sociali e socio-sanitarie lombarde, a partire da una centralità sui diritti individuali.

Il percorso partecipato di discussione e critica pubblica del pdl è durato due anni interi. La fase più "spaesante" è stata la prima, allorché le organizzazioni hanno dovuto studiare e approfondire logiche e possibili conseguenze di una serie di strumenti dell'azione pubblica che avevano spesso sottovalutato (accreditamento, privatizzazione attraverso il sostegno della domanda, ma anche amministratore di sostegno, uffici di tutela, e molti altri ancora) e su questioni su cui avevano precedentemente esercitato un'influenza senza però approfondirne le logiche di governo (fissazione di criteri generali per benefici a terzi, assegnazione di risorse, determinazione di tariffe e oneri a carico di terzi, atti di nomina, designazione e richiesta dei pareri). In seguito, il lavoro è proseguito nel continuo confronto con le legislazioni di altre Regioni (Vitale, 2009a), in un esplicito tentativo di cogliere spunti e innovazioni possibili, e con la disamina dei punti di forza e di debolezza del sistema regolativo allora ancora in vigore.

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio i punti di frizione e critica fra le organizzazioni di terzo settore e l'Assessorato, che hanno portato le prime a continue prese di distanza rispetto al testo di legge, e al contempo ad ingaggiarsi sempre di più nel fare pressione e cercare alleati per spostare i rapporti di forza. Semmai, è più interessante riportare i punti che sono stati discussi pubblicamente durante le audizioni della Terza Commissione consigliare, quando nel confronto con i partiti di maggioranza e di minoranza le organizzazioni insieme, o separate ma con una strategia condivisa, hanno potuto far valere le proprie istanze conflittuali e l'*expertise* accumulata nel confronto con i dirigenti amministrativi. Hanno usato conflitto e proposta per minacciare la maggioranza sul piano del consenso (Borghi, Vitale 2007), trovando infatti proprio nei gruppi consiliari di maggioranza degli interlocutori attenti su diverse questioni

inerenti al testo in discussione. Va infatti sempre tenuto a mente il quadro istituzionale delle Regioni, in cui “nuove forme di personalismo emergono nelle assemblee regionali proprio mentre queste sperimentano un forte ridimensionamento delle proprie competenze” (Musella, 2009, p. 88), con continui tentativi di parte dei consiglieri regionali di ridefinire il proprio ruolo⁹. Va inoltre ricordata la debolezza e la scarsa attenzione e investimento su materie sociali dell’opposizione in Lombardia, che ha fatto sì che il Terzo settore non vi cercasse alleanze strategiche e si orientasse verso un’interlocuzione diretta con la Giunta e il Consiglio.

Gli elementi di critica del pdl giunto in sede di discussione consiliare erano diversi ed eterogenei, ma possiamo sintetizzarli sulla base di tre ordini di questioni.

Innanzitutto, il testo era criticato nella sua impostazione di fondo, perché costruito a partire dal sistema di offerta dei servizi e non con riferimento ai bisogni a cui questi devono rispondere e agli obiettivi che devono raggiungere (come invece nella l.r. 1/1986). La critica era di tipo conservativo, cercando di mostrare la presunta attualità di alcuni principi di fondo del “vecchio” sistema regolativo. A partire da questa posizione, la critica insisteva sulla assenza di diritti esigibili dai cittadini, sulla mancanza di indicazioni organizzative vincolanti sulle modalità di garantire la presa in carico globale delle persone e delle famiglie e di assicurare la protezione giuridica delle persone fragili.

Il secondo punto era relativo alla concezione che riduceva i servizi a prestazioni quantificabili e monetizzabili, sottovalutando completamente la componente di politica sociale che risiede nella promozione di socialità, nel sostegno alle risposte informali, nella promozione di coesione sociale e attivismo diffuso per la promozione del benessere, ma anche la funzione di tutela e, nel loro linguaggio, di “rappresentanza” dei diritti delle persone e delle comunità. In questo senso la critica era relativa alla concezione della sussidiarietà orizzontale, sfidando la Giunta regionale sul suo terreno retorico, per non sminuire il terzo settore rendendolo un mero soggetto di mercato erogatore di prestazioni standardizzate invece che di espressione della comunità locale. La sfida sui codici è avvenuta risignificando i termini dominanti, per mostrare le contraddizioni interne al pdl.

Il terzo punto era relativo alla governance multilivello del sistema.

⁹ Non a caso, la vicenda della l.r. 3/2008 si è intrecciata strettamente con quella della discussione e approvazione dello Statuto d’autonomia della Regione Lombardia (pubblicato sul BURL n. 21 del 24 maggio 2008 - IV supplemento straordinario), in cui forte è stato il conflitto fra la Giunta e il Consiglio sulla possibilità di reintrodurre il meccanismo della fiducia consiliare. Simili dinamiche di conflitto hanno caratterizzato la maggior parte delle Regioni italiane (Chiaromonte, Tarli Barbieri, 2007).

Certamente veniva rimproverato di non curare (se non addirittura di “scardinare”) il sistema sociosanitario integrato e di non indicare alcuna modalità per promuovere e garantire i processi di integrazione con altri settori di politica pubblica per promuovere socialità e coesione sociale¹⁰. Soprattutto veniva contestato duramente di affidare alla Giunta regionale competenze proprie sia del Consiglio Regionale che dei Comuni, senza definire modalità di coinvolgimento degli Enti locali e del terzo settore nella definizione delle politiche sociali e nella programmazione dei servizi. Il punto è assai interessante perché non rimanda ad alcuna rivendicazione del terzo settore *pro-domo sua*, ma sfidava la maggioranza sul terreno della sussidiarietà verticale, creando un *frame* che ha agevolato la convergenza (parziale) degli enti locali ma anche dei consiglieri regionali, esasperati dalla perdita di competenze e, comunque, interessati a una certa visibilità, dato il permanere di un sistema di voto di preferenza per le elezioni in Consiglio regionale.

La campagna di pressione sui consiglieri regionali è stata ampia e ben visibile e il testo è stato parzialmente modificato. Sebbene non sia stata toccata l'impostazione di fondo della legge, formulata a partire da esigenze di governo della rete e non da un elenco di diritti da tutelare (Carabelli, Facchini, 2010), su ciascuno dei punti avanzati dalla protesta sono stati effettuati dei cambiamenti. La capacità di influenza del terzo settore è risultata superiore non solo a quella della minoranza in Consiglio regionale, ma anche a quella del sindacato, degli ordini professionali e delle associazioni di rappresentanza di Comuni e Province.

L'efficacia degli argomenti sollevati in modo conflittuale dal terzo settore è dovuta in primo luogo alla rilevanza della frattura legislativo/esecutivo in seno alla Regione. In effetti, ai fini di comprendere gli esiti prodotti dalla mobilitazione non avremmo potuto soffermarci solo sull'analisi degli attori esterni all'amministrazione. Cruciali sono stati gli attori interni alla Regione, sia nella componente tecnico-amministrativa¹¹, che nella componente politica, rappresentata dai consiglieri regionali, anche di maggioranza, e dei loro interessi ad accrescere la loro visibilità e il loro rapporto con la società civile, e/o di ridurre il potere dell'Assessore

¹⁰ E' importante ricordare in proposito che, per ciò che attiene all'integrazione socio-sanitaria, la ricerca comparativa tende a includere il caso Lombardo in un *cluster* di Regioni caratterizzate da bassa integrazione delle strutture organizzative e media diffusione di strumenti di coordinamento (Cepiku e Meneguzzo, 2009, p. 100).

¹¹ Per altro, non avulsa da forte politicizzazione stante la prevalenza di *cartel party* (Katz, Mair, 1995) nel governo regionale, e non solo in Lombardia. Sul rapporto fra attori che sfida dall'esterno una politica pubblica e attori che la sfidano dall'interno, in maniera non dichiarata, partecipandovi, anche in seno all'amministrazione, cfr. Dupuy, Halpern (2011).

o dei dirigenti amministrativi vicini alla corrente dell'Assessore di competenza (Abelli) dentro a Forza Italia, o di giocare una partita più ampia nella competizione fra Assessorati.

In secondo luogo, l'efficacia della mobilitazione può essere ricondotta anche al fatto che gli attori sono stati in grado di inserire in agenda alcuni temi attraverso l'adozione di una vera e propria *campagna*. Una volta entrati nell'agenda della Commissione consiliare di pertinenza, questi temi sono divenuti più difficilmente escludibili, perché le Commissioni consiliari tendono a funzionare incrementalmente, con una modalità continuativa e iterativa poco rilevante sul processo legislativo (Damonte, 2003), ma generativa di effetti imprevisti.

La critica esplicita del pdl rese per altro difficile alla Giunta sostenere che il testo fosse stato voluto e scritto in accordo con la società civile. Le organizzazioni di secondo e terzo livello (federazioni di organizzazioni e federazioni di federazioni) risultarono aver esercitato la propria influenza con diverse modalità. Certo, in parte furono accusate di essere state cooptate, e anche vennero criticate perché troppo conflittuali e poco capaci di negoziazione e di influenza efficace. Queste critiche furono nel complesso però assai deboli, e hanno avuto poco spazio nel dibattito pubblico. Dopo anni in cui una modalità di cambiamento continuo (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) aveva depotenziato le capacità di critica, reazione e proposta pubblica, le organizzazioni si sono ritrovate con un patrimonio di *empowerment* politico per certi versi inedito. Vediamone i contenuti in maniera più analitica.

In primo luogo, il percorso di coordinamento fra realtà non-profit così differenti ha rinforzato e non indebolito la loro capacità di presa di parola pubblica (su dinamiche simili, cfr. Diani, 2009). Organizzazioni abituate a fare lobby, a negoziare individualmente e silenziosamente con i poteri interni alla Giunta regionale o all'Assessorato, coordinandosi hanno dovuto esplicitare i propri obiettivi pubblicamente, segnalare le differenze rispetto alle opzioni dell'amministrazione in carica, giustificare in piena generalità i criteri sottesi alle proprie posizioni anche di fronte a sindacati, ordini professionali, Enti locali e partiti politici. Sono dovute entrare su un registro critico, e così facendo hanno elaborato argomenti di interesse generale, ampliando l'insieme di punti di vista rappresentati. Organizzazioni che avevano pressoché perso la capacità di fare pressione e protestare in piene pubblicità, hanno così riscoperto il potere che deriva da queste forme di mobilitazione quando articolate su un dispositivo di coordinamento vincolante.

In secondo luogo, il lavoro di ascolto delle elaborazioni dell'Assessorato, ricostruzione della geografia politica dei dirigenti assessorili, disamina delle poste in gioco nascoste nei codici amministrativi,

confronto con organizzazioni con cui si condivideva il percorso senza premesse di fiducia reciproca, ha incrementato il coinvolgimento partecipativo, favorendo l'impegno assiduo delle organizzazioni. Trattandosi sempre di organizzazioni di terzo livello (regionali, cioè federazioni di federazioni provinciali), ciò non era scontato, e ha portato anche ad un inedito percorso di circolazione di informazioni ed *expertise* all'interno delle singole organizzazioni. Nell'insieme, il terzo settore lombardo si è ritrovato a maturare una competenza ben distribuita e non accentrata su pochi, e l'ha spesa non solo nella pressione nei confronti dell'istituzione regionale, ma anche nei confronti dell'associazione dei Comuni (ANCI Lombardia), dei sindacati confederali e dei partiti di maggioranza e di opposizione, alquanto disattenti al processo di riforma in corso, sguarniti di strumenti per coglierne le poste in gioco, i rapporti di forza, gli interessi sottostanti agli aspetti tecnici discussi. Il terzo settore, in maniera diffusa, si è così accreditato come attore competente di fronte ad altri tipi di attori con maggiore tradizione di coinvolgimento nei processi politici, con effetti reputazionali d'incremento della propria credibilità.

In terzo luogo, sono emerse istanze trasformative nei rapporti fra le organizzazioni di terzo settore. Gli anni precedenti avevano visto deteriorare i rapporti fra cooperazione sociale e volontariato, fra associazioni di familiari ed enti gestori ex-IPAB, e in parte fra organizzazioni di base e organizzazioni di secondo e terzo livello. L'implementazione di politiche di competizione spinta fra le organizzazioni e di riduzione dei costi aveva compromesso la qualità delle relazioni nei territori, e in qualche misura anche a livello provinciale e regionale, invalidando le possibilità di coalizioni larghe a fini di pressione e presenza politica (Ranci, 2006). Il percorso intorno al pdl non ha ovviamente sanato queste linee di frattura, ma ha creato dei luoghi di confronto in cui i conflitti sono stati nominati, riconosciuti, e per certi aspetti hanno trovato parallelamente forme di composizione e nuovi compromessi, più espliciti, più discussi.

5

L'implementazione della riforma e le capacità di mobilitazione

La legge di riforma venne approvata dal Consiglio Regionale all'inizio del 2008 (l.r. 3/2008), con un articolato esigente sul piano dei decreti di attuazione. Tradizionalmente, in Italia la fase di discussione di un pdl è sempre assai esposta al conflitto e alla discussione pubblica, anche perché esistono luoghi istituzionali deputati a favorire il confronto (i tavoli preparatori negli assessorati, le audizioni in Commissione, il dibattito nell'Aula consiliare). Ben differente è il processo d'implementazione, in cui l'amministrazione riprende il controllo (mai completo) degli atti da

formulare per interpretare e governare l'implementazione della legge. Si riducono gli spazi di informazione, confronto ed elaborazione, e il conflitto tende a banalizzarsi in semplice reazione di protesta tardiva a decisioni già prese.

In termini generali ciò non implica, tuttavia, che nella fase di attuazione della legge si chiuda completamente ogni margine di azione e negoziazione. Sappiamo che l'implementazione di una politica, e più in generale l'azione amministrativa, non sono affatto lineari né tantomeno prevedibili (Lascoumes, Le Galès, 2007). Gli *outcome* in termini di *politics* e di *policy* ottenuti nella fase precedente di formulazione e approvazione della legge hanno spinto, tuttavia, il terzo settore, nella sua eterogeneità, a giocare al meglio le sue carte e non affidarsi solo alle incertezze dell'azione amministrativa (Vitale, 2009b). Per altro, e non a caso, la legge prevede l'obbligo della consultazione preventiva del terzo settore su tutti gli atti di implementazione della legge (art. 11, c. 1, l. m).

Il terzo settore ha chiesto fin dall'inizio di aprile 2008 che venisse confermato il metodo utilizzato in precedenza per raccordare il contributo del terzo settore all'attività normativa ed amministrativa della Regione in occasione della definizione della l.r. 3/2008, ovvero la designazione di tre esperti, gli stessi precedentemente coinvolti, al fine di "favorire la produttività del rapporto fra autonomie sociali e Regione Lombardia". Tuttavia, il coinvolgimento dei tre esperti designati è avvenuto questa volta in maniera più estemporanea, ed essenzialmente per la formulazione della sola delibera 7797/2008, sulla partecipazione del terzo settore ai tavoli della programmazione regionale e di ambito territoriale.

La delibera è stata sostanzialmente scritta sulla base di una collaborazione ben più profonda che in precedenza fra funzionari dell'assessorato e terzo settore. L'atto amministrativo ha aperto delle possibilità in termini di realizzazione di arene deliberative e consultive in cui discutere i temi e gli obiettivi delle politiche sociali. La delibera, infatti, obbliga sia la Regione che i Comuni aggregati ad affrontare problemi di qualità procedurale delle arene deliberative e dell'informazione che vi circola (precisamente: chi decide l'agenda, quali tempi e ritmi delle convocazioni, l'orario degli incontri, quanto tempo prima degli appuntamenti vengono fatti circolare i materiali istruttori, come vengono rendicontate le discussioni). In altri termini, la delibera 7797/2008 ha creato le premesse per il rinforzo di luoghi di interlocuzione congiunta tra i diversi livelli di governo e le organizzazioni di terzo settore per realizzare luoghi di confronto, co-progettazione, elaborazione condivisa e coordinamento.

Sulla base di questa delibera sono state anche normate le modalità di coinvolgimento del sindacato (delibera 7798/2008), nonché le modalità di partecipazione del terzo settore alle attività di programmazione delle

ASL. La collaborazione intensa sperimentata per la scrittura di queste prime delibere si è però interrotta nel momento in cui si è trattato di iniziare a pensare alle delibere relative alle tariffe e ai criteri di accreditamento. Su questi temi i lavori preparatori con gli esperti designati dal Tavolo del terzo settore non sono più stati convocati, e spesso le informazioni trasmesse dall'assessorato alle organizzazioni di terzo settore non hanno rispettato i tempi statuiti dalla suddetta delibera per permettere di fornire un parere condiviso e consapevole.

Nonostante le tensioni fra partecipazione e rappresentanza verticale dentro organizzazioni di secondo e terzo livello, i problemi di rapporto fra enti con orientamenti politico-culturali divergenti, che competono fra loro per l'ottenimento di fondi e spazi di mercato, ed hanno repertori di azione molto differenziati, il terzo settore lombardo sembra aver trovato una propria strada di impegno comune nella cura del processo implementativo della l.r. 3/2008.

L'esperienza del primo anno di confronto sull'attuazione della legge ha messo in luce una modesta capacità dell'Assessorato di individuare le linee di frattura che attraversano il variegato mondo del terzo settore, ed una assai maggiore capacità del terzo settore di non cedere alle logiche di cooptazione e di ricercare posizioni condivise fra le organizzazioni. Il repertorio di azione delle organizzazioni del terzo settore è stato segnato soprattutto dalla pressione e le organizzazioni hanno cominciato a ricorrere anche a strumenti espliciti di protesta non tanto attraverso il ricorso ai media ma attraverso la raccolta di firme su documenti sintetici indirizzati ai consiglieri regionali. In questo processo il Forum lombardo del terzo settore ha svolto un ruolo federatore e di mediazione fra le diversità culturali e politiche delle diverse organizzazioni.

Ancora una volta, il conflitto più acceso si è registrato non tanto su una delibera, ma su un pdl, il progetto di riforma della stessa legge 3/2008. Il pdl n. 10426/2009, "Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – collegato ordinamentale 2010", all'art. 7, a detta del terzo settore avrebbe comportato uno stravolgimento dell'assetto di governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario, così come strutturato dalla l.r. 3/2008. Il punto in questione era relativo all'articolo sulla "partecipazione al costo delle prestazioni". L'accusa del terzo settore era che la modifica avrebbe stralciato qualsiasi riferimento al dovere dell'Ente Pubblico di garantire la presa in carico globale e continuativa della persona: sarebbe venuto meno per i Comuni il ruolo di garante della presa in carico anche economica.

Le diverse reti di terzo settore si sono mobilitate su un punto assai tecnico, ma di portata generale e ricco di molteplici implicazioni.

L'allarme è stato lanciato dalle organizzazioni di terzo livello, in particolare da quelle delle persone con disabilità e dei loro familiari. Il coordinamento con le altre organizzazioni, compresi gli enti gestori, è avvenuto con rapidità, ma non ha trascurato i momenti di confronto. Le organizzazioni hanno cercato un codice espressivo capace di tradurre la questione in maniera semplice, per garantirsi l'appoggio della propria base. L'esperienza degli anni precedenti di costruzione di alleanze con il sindacato è risultata efficace e ben roduta, mentre il rapporto con l'ANCI è stato più difficoltoso. Le pressioni sono state rivolte immediatamente e in piena pubblicità sia agli alti dirigenti dell'Assessorato, sia alla Giunta e ai consiglieri regionali, i quali erano completamente all'oscuro delle possibili implicazioni del pdl. La base strutturale della rete (Diani, 2009) ha tenuto e ha permesso una mobilitazione efficace e di successo che ha portato ad un'alleanza che ha esercitato un vero e proprio potere di veto giungendo allo stralcio dell'articolo in questione. La mobilitazione congiunta sia di associazioni che degli enti gestori (fondazioni ex-IPAB), e l'alleanza tattica costruita con i sindacati, non solo si sono rivelate efficaci, ma anche a basso costo organizzativo¹².

6

Arene deliberative ed esiti di innovazione

La chiave interpretativa per comprendere la capacità di coordinamento e di azione congiunta va dunque individuata proprio nella formula partecipativa scelta dal Forum del terzo settore e condivisa con le organizzazioni aderenti alla Consulta. Una formula precisa e costruita con determinazione "a piccoli passi"¹³: i processi decisionali sono stati guidati da una logica strettamente deliberativa, finalizzata al consenso unanime. Questa scelta metodologica è stata consapevolmente perseguita per ragioni di tipo inclusivo, associativo e federativo, ai fini di favorire la condivisione di criteri guida e decisioni operative e ostacolare l'opzione di *exit* di qualche organizzazione.

Al di là delle ragioni alla base della scelta metodologica, di stile e approccio alla decisione, lo studio di questo caso di coordinamento deliberativo mostra un elemento poco esplorato dalla letteratura: procedere verso decisioni condivise da tutti e non da una maggioranza qualificata "scompagina il campo" in presenza attori della società civile tutt'altro che ingenui, avvezzi alla politica e con posizioni pregresse ben strutturate. I

¹² Un altro tema di confronto acceso è stato quello dell'accreditamento.

¹³ Sappiamo che la costruzione incrementale, a piccoli passi è tipica dei gruppi consapevoli dei propri interessi, e degli interessi altrui in campo, cfr. Lindblom (1958, p. 303).

processi da noi osservati indicano come un'impostazione deliberativa nel terzo settore apra margini di incertezza e introduca una logica esplorativa (March, 1991) nel processo di coordinamento fra attori con opzioni politico-ideologiche eterogenee e interessi in parte divergenti. Ebbene, l'introduzione di una logica esplorativa ha prodotto nel caso in questione due esiti importanti.

In primo luogo si è modificato parzialmente il riferimento cognitivo centrale - l'idea guida (Béland, 2009) - della proposta politica delle reti di terzo settore. Precisamente, è stata rielaborata e precisata l'idea di centralità della persona, così importante sia per le organizzazioni cattoliche che, più in generale, per le organizzazioni di assistenza sociale strutturate su un'idea di relazione duale operatore-utente e di sostegno alla capacità di tutti, anche dei più fragili. Nella tradizione del welfare assistenziale questa centralità della persona è stata progressivamente ridefinita in termini di rilevanza dei processi di presa in carico delle persone. Su questa ridefinizione i saperi esperti degli operatori e le proposte tecniche delle associazioni (per esempio delle associazioni di familiari di persone con disabilità) e delle comunità di accoglienza avevano sviluppato nell'arco degli anni analisi e progettualità, senza tuttavia che questo diventasse un principio di riferimento centrale della proposta del terzo settore nel suo insieme.

Nel processo di critica al pdl sul "governo delle reti" e di cura del processo di implementazione della l.r. 3/2008 è emersa una specificazione in chiave istituzionale-organizzativa: l'importanza di un "soggetto garante della presa in carico nei confronti della persona in modo globale e continuativo" e la condivisione (per nulla scontata) dell'idea che questo soggetto sia il Comune. Così specificata, quest'idea guida riconosce e introduce un principio di titolarità pubblica e si presenta come una vera ibridazione di culture politiche di matrice differente, che sappiamo emergere tendenzialmente all'interno di *mobilitazioni* comuni (Tosi, Vitale, 2009).

La titolarità dei Comuni nella presa in carico globale e continuativa, anche economica, della persona è diventata così il principio cardine intorno a cui il terzo settore ha articolato le sue proposte (a) per procedere nel completamento dell'implementazione della l. 3/2008; (b) per entrare nel merito del rapporto fra l'accreditamento e la programmazione di ambito, definendo i criteri sulla base di cui organizzare una rete di risposte "più efficace, diffusa, affidabile e sostenibile economicamente"; (c) per richiedere che la delibera sull'accreditamento contenesse dei vincoli all'azione delle autonomie locali sui criteri di qualità; e (d) per giustificare le critiche di "minimalismo tecnocratico e deresponsabilizzante" al pdl 10426/2009, e più in generale (e) per stabilire dei rapporti legittimi fra la

condizione del welfare locale precedente alla legge e i cambiamenti valutati come possibili; (f) per avere delle coordinate con le quali orientarsi nei dibattiti sulla sostenibilità (organizzativa ed economica) di una politica¹⁴.

Una seconda innovazione importante è emersa sul piano del repertorio di azione condiviso dalle diverse reti lombarde di terzo settore. Tradizionalmente ciascuna organizzazione multilivello attingeva ad un proprio repertorio di forme di azione privilegiate: la pressione e l'influenza in termini di lobby, la costruzione di luoghi stabili di socialità, il collateralismo, la fornitura di servizi e beni pubblici, la corruzione, il ricorso ad eventi, lo scambio clientelare, la campagna, l'azione diretta, la protesta, la testimonianza. Pur stimando e riconoscendo in parte la legittimità di altre forme di presenza e intervento pubblico, è molto difficile che un'organizzazione solita a precise forme di azione pubblica ne adottasse di nuove o diverse. In questo le organizzazioni sono tendenzialmente rigide e poco adattive.

Proprio la comune mobilitazione ha fatto da terreno fertile per la condivisione e l'innovazione dei repertori di azione. Le organizzazioni maggiormente dedite alla testimonianza silenziosa, alla risposta concreta e auto sostenuta, anche di carattere mutualistico, hanno compreso le ragioni delle organizzazioni più inclini all'azione politica nella forma della pressione e della negoziazione finalizzata ad influenzare la regolazione generale. Hanno inoltre condiviso le interpretazioni di base delle modalità tattiche strumentali a garantirne l'efficacia.

Al contempo, dalla mobilitazione è emersa un'inedita attenzione selettiva verso lo strumento della campagna. Una "campagna" può essere definita come un tentativo di uno o più attori di influenzare il modo in cui i cittadini (o una loro porzione) vedono, categorizzano e interpretano il mondo con l'obiettivo finale e *indiretto* di influenzare il corso degli eventi politici (cfr. Schmitt-Beck, 2002). Molte organizzazioni concepivano le campagne unicamente come modalità autoreferenziali di *fund-raising* per cercare donazioni e accrescere la loro visibilità e reputazione. Al più, esse vedevano le campagne come strumenti di velata protesta, maggiormente adatti alla critica alle grandi iniquità globali e ambientali, ma poco pertinenti ai problemi dell'assistenza sociale e socio-sanitaria. La presenza vivace delle organizzazioni di persone con disabilità e dei loro familiari (LEDHA), nonché l'importanza assunta dal consumerismo criti-

¹⁴ Formulando pubblicamente l'intuizione che la sostenibilità di una politica emergerebbe nel momento in cui il suo disegno, e la sua implementazione, tengono insieme diritti della persona e protagonismo del territorio, alimentandoli reciprocamente: trasferendo, cioè, poteri agli individui (e non solo ai territori) e diritti al territorio (e non solo agli individui).

co in particolare dentro le grandi associazioni multilivello (ACLI, ARCI e AUSER) fra gli operatori occupati nelle reti cooperative (FederSolidarietà) non sarebbero stati fattori sufficienti a socializzare l'insieme delle reti di terzo settore all'uso di questa forma di azione.

Quel che è accaduto nella mobilitazione che abbiamo descritto è frutto dell'istituzione di un luogo di riflessione deliberativa. L'arena di confronto fra le organizzazioni, proprio per il suo carattere esplorativo, ha permesso un ritorno riflessivo e critico sul repertorio di azione in uso nelle organizzazioni. Esse hanno avuto così la possibilità di apprendere, e mettere in discussione la loro attenzione esclusiva sui decisori o sugli alti funzionari assessorili. Hanno progressivamente guardato a comunità epistemiche differenziate e sempre più all'opinione pubblica. Così, via via, le reti di terzo settore - insieme, ma anche singolarmente - a fianco di processi di influenza sui decisori, hanno promosso campagne finalizzate a modificare preferenze e valori di segmenti qualificati dell'opinione pubblica: sia piccole frazioni come l'Ordine degli assistenti sociali, sia segmenti più ampi come quelli rappresentati dai sindacati dei pensionati, sia fasce più generaliste. come nel caso della campagna sui criteri di corresponsione dei singoli alla spesa.

Il rischio di *impasse* e di smobilitazione, la disattenzione dei consiglieri regionali di maggioranza e opposizione verso questi temi, la credenza che i rapporti di forza potessero rimanere immutabili - in altri termini il senso di impotenza - avrebbero potuto assai facilmente far ripiegare sui repertori più semplici e usuali basati sullo scambio legittimo (collateralismo, clientelismo) o meno (corruzione), o sul ripiego semi privatistico, in base a una logica della coerenza che rifugge la presa di parola pubblica, perseguendo "il fare più che il dire", auspicato spesso dalle organizzazioni di volontariato nei territori, anche nel corso degli incontri di confronto e di verifica delle strategie adottate.

La presenza di un'arena deliberativa ha permesso, al contrario, di ripensare agli interlocutori della propria azione, e alle modalità della stessa. In una situazione di risorse scarse, invece di ridurre il paniere di *target* della propria azione, e concentrarsi su quelli più importanti, la scelta è stata semmai opposta: investire, nonostante le fatiche e gli alti costi della mobilitazione; ampliare il numero di interlocutori; estendere le *policy community* di riferimento; semplificare gli argomenti e bilanciarli (Schmitt-Beck, Farrell, 2002), in modo da rivolgersi direttamente all'opinione pubblica per modificarne valori e preferenze. Con l'esito di accreditare temi e questioni, ricavandone maggiore forza nel processo di influenza, mai abbandonato.

La natura riflessiva dell'autorità del terzo settore

In questo articolo abbiamo voluto discutere la dinamica delle capacità politiche del terzo settore, guardando a quanto accaduto nel processo di riforma dell'assistenza sociale e socio-sanitaria in Regione Lombardia.

L'elezione diretta del Presidente della Regione, e più in generale l'estensione dei compiti delle Regioni e la nuova ripartizione di poteri fra esecutivo e legislativo, in senso monocratico, hanno modificato in profondità la struttura di opportunità politiche per le organizzazioni di terzo settore, in tutta Italia. Il caso lombardo illustra solo una delle modalità con cui la leadership politica ha declinato il nuovo contesto istituzionale con le forme possibili di costruzione e di ottenimento di consenso elettorale. L'avvento della prima Giunta Formigoni in Lombardia ha avviato trasformazioni che hanno comportato modifiche radicali del sistema politico, delle identità ad esso associate e "delle modalità con cui certe giustificazioni vengono perpetrate e certe capacità distribuite" (March, Olsen, 1995, p. 231). In questo quadro, istituzionale e politico, la riforma dell'assistenza sociale e socio-sanitaria immaginata nel biennio 2006-7 e coronata con la l.r. 3/2008 ha voluto mettere a regime una serie di piccoli cambiamenti introdotti per decreto negli anni precedenti, nell'assenza di critica e reazione conflittuale del terzo settore, dei sindacati, dei partiti di opposizione o dei Comuni.

Il caso della partecipazione del terzo settore al disegno e all'implementazione delle politiche sociali in Lombardia ci mostra una dinamica interessante per gli studi sul cambiamento politico e sulle capacità della società civile, che attiene sia alla comprensione dei meccanismi in atto nel rapporto fra politiche pubbliche e attori che le mettono in discussione, sia al ruolo dei processi di politicizzazione e depoliticizzazione e dei loro effetti strutturanti nelle logiche di ricomposizione dell'azione pubblica (Dupuy, Halpern, 2009).

Terzo settore e meccanismi di cambiamento di una politica pubblica

Finita la Prima Repubblica ed esauritesi le modalità di collateralismo ai partiti di massa, molte organizzazioni di terzo settore si sono ritrovate impotenti di fronte alle trasformazioni politiche, riducendo la loro presa di parola. La partecipazione delle organizzazioni regionali di terzo settore che abbiamo descritto è emerso in relazione a un cambiamento nei vincoli istituzionali, stante un forte conflitto nella Conferenza Stato-Regioni fra il Governo nazionale e il Governo lombardo, e la conseguente necessità di intraprendere un percorso legislativo per mettere a regime gli scarichi introdotti precedentemente.

Il caso studio mostra una traiettoria in cui organizzazioni con riferimenti ideologici assai differenziati sono state in grado di cogliere delle opportunità di partecipazione offerte dall'Assessorato regionale e non banalizzarle in termini di cooptazione, ma usarle per promuovere un'arena deliberativa di discussione sulle politiche sociali e di riflessione sulle proprie modalità di pressione. Il *frame* contraddittorio di rapporto fra istituzione regionale e società civile (di promozione e di ostacolo al contempo) ha tuttavia aperto margini e opportunità di partecipazione, che abbiamo descritto nel dettaglio nel quarto paragrafo. La dinamica è stata virtuosa, sia per alcuni successi in termini di influenza sui processi di *law-making* e di implementazione, sia perché ha prodotto capacità che si alimentano con l'uso, e ha influenzato l'identità degli attori coinvolti. Esse non sono emerse in relazione ai meccanismi abitualmente individuati dalla letteratura, di costruzione istituzionale di arene partecipative o di isomorfismo mimetico.

Il processo di mobilitazione si è strutturato inizialmente grazie a meccanismi di *brokerage* (Tarrow, Tilly, 2007) che hanno messo in connessione orizzontalmente reti non abituate a lavorare insieme (Consulta e Forum), e verticalmente le organizzazioni regionali e gli attori presenti sul territorio, ben al di là dei canali abituali delle organizzazioni a ombrello (ovvero costituite loro stesse di diversi livelli).

Cruciali sono stati poi i meccanismi di *costruzione di contesti di coordinamento*. L'invenzione di un'arena di coordinamento non istituzionale ha permesso processi deliberativi e riflessivi che hanno prodotto significativi *cambiamenti cognitivi* sulle idee guida e sull'analisi della struttura di opportunità politiche, nonché importanti *cambiamenti relazionali* basati anche sull'adozione di nuove forme di azione e sulla condivisione dei repertori di azione pregressi, con considerevoli effetti di *spillover* (Hadden, Tarrow, 2007) fra le organizzazioni a livello regionale.

Per altro, questi esiti sono emersi senza la presenza di una vera e propria *leadership* nell'arena di coordinamento. Certo, vi è stato un gruppo più compatto di dirigenti di diverse organizzazioni che ha "trainato", ma non è emersa una leadership pubblica unica e visibile, con un effetto significativo di costruzione di "*learning environment*" in cui trasformare e rivedere credenze e indurre preferenze. Spesso è la leadership che assicura queste ed altre funzioni di coordinamento (Levi, 2006, p. 10), mentre nel caso da noi studiato sono stati la gestione collegiale e lo stile deliberativo a garantirle.

Attraverso la costituzione di un luogo di coordinamento e riflessione deliberativa comune alla maggior parte delle organizzazioni di secondo e terzo livello del terzo settore, queste hanno ripreso un protagonismo e sviluppato una capacità critica inedita. Non solo hanno preso parola

pubblicamente, ma hanno progressivamente aumentato la propria credibilità agli occhi di altre organizzazioni e istituzioni (ANCI, sindacati, partiti, fondazioni bancarie, ordini professionali) e hanno riallacciato legami al proprio interno che si erano particolarmente deteriorati negli anni precedenti. Inoltre, sono state in grado di cogliere le fratture interne alla maggioranza di governo, in seno all'assessorato e nella competizione fra assessorati, e di stabilire delle alleanze strategiche lungo queste linee di conflitto, individuando gli attori interni capaci di un potere di veto (in alcuni casi) o comunque di influenza. I cambiamenti relazionali, quindi, si sono verificati sia tra organizzazioni e istituzioni, che tra organizzazioni appartenenti a diverse reti di terzo settore, finanche tra organizzazioni di secondo o terzo livello e organizzazioni di base.

Con l'avvio dei processi di implementazione della legge, l'attività di vigilanza, denuncia, verifica e proposta del terzo settore è diventata assai più difficile. Le reti multilivello hanno difficoltà strutturali a coordinarsi, e l'assenza di luoghi ben istituiti di confronto rende opaca ed estremamente codificata la discussione pubblica sugli strumenti di implementazione (delibere e determine). Il terzo settore lombardo, nella sua eterogeneità, ha cercato una modalità partecipativa che lo mantenesse coordinato e attento nel "sorvegliare" (Rosanvallon, 2006) l'implementazione. Il meccanismo di base è stato la modifica e la *socializzazione dei repertori di azione*, favorendo il ricorso condiviso a campagne per rivolgersi a una platea di interlocutori sempre più ampia e non solo all'Assessore, al Presidente e ai dirigenti regionali.

Critica, politicizzazione e ricomposizione dell'azione pubblica

Nell'insieme ne ricaviamo alcuni spunti per ragionare sul rapporto fra culture politiche e struttura di opportunità politiche nella spiegazione delle capacità politiche della società civile organizzata. Cominciamo dalla seconda.

Rimane confermata l'importanza della struttura delle opportunità economiche, culturali, discorsive e politiche del contesto in cui le organizzazioni si trovano immerse, a più livelli. Più, precisamente, e seguendo un recente sviluppo della letteratura in politica comparata favorito dalle ricerche di Mario Diani (2009), possiamo aggiungere che nel caso da noi studiato la struttura delle opportunità politiche è stata rilevante per la sua influenza sui *pattern* di relazioni nelle reti della società civile.

Come abbiamo visto, la struttura di opportunità nel caso lombardo era attraversata da tensioni e da alcune linee di frattura e conflitto (in primo luogo quello fra potere esecutivo e potere legislativo) e ciò ha fatto sì che anche in un contesto robusto come quello lombardo, con una

grande stabilità garantita dalla leadership politica del Presidente Formigoni e dalla sua modalità specifica di costruire consenso diffuso, emergessero faglie ed elementi di incertezza. Esse sono state colte ed utilizzate strategicamente da attori eterogenei, che decidendo di coordinarsi e di adottare uno stile deliberativo (Pellizzoni, 2007) sono state in grado di “giocare” le proprie competenze e identità in maniera riflessiva (vedi anche Melucci, 1996).

Stante (a) la salienza dei *cleavage* dentro il terzo settore, abbiamo osservato (b) una prevalenza di cooperazione, giacché le interazioni hanno alimentato (c) una certa riflessività. La varietà di posizioni e di interessi internamente rappresentati ha permesso una riflessività virtuosa che ha sostenuto l'apprendimento e la revisione critica (1) delle idee guida di valutazione delle politiche sociali e (2) delle modalità di azione principali da ottenere.

Venendo alla importanza delle culture politiche, in questo caso studio, le innovazioni emerse non hanno modificato né omogeneizzato identità politiche che si fondano su tradizioni distinte e di lungo periodo. Sono emersi, semmai, quelli che Bruno Palier (2005) chiama “compromessi ambigui” fra attori che possono coordinarsi sulla base di mezzi istituzionali pur non condividendo tutti gli obiettivi sostanziali. Al contempo, però, la mobilitazione ha favorito lo sviluppo di capacità politiche inedite e comuni alle diverse organizzazioni, con effetti di socializzazione e di cambiamento delle identità.

Veniamo infine alle considerazioni sul rapporto fra processo di policy making, capacità critiche e politiche, e potere legittimo di influenza del terzo settore. Le capacità politiche maturate grazie ai processi di coordinamento fra organizzazioni eterogenee e al contesto di conflitto con l'Assessorato regionale hanno consentito di esercitare un potere di critica e di proposta, costruendone insieme le condizioni di legittimità. In termini sintetici, l'autorità delle reti di organizzazioni della società civile nel contesto lombardo si è caratterizzata per la sua dimensione riflessiva¹⁵.

Non siamo ovviamente in grado di generalizzare, ma nel processo da noi osservato la natura riflessiva dell'autorità del terzo settore ha avuto una portata determinante e generativa. Senza dipendere esclusivamente dall'intenzionalità degli attori, essa è stata infrastrutturata e permessa dalla creazione di un'arena di coordinamento fra attori assai diversi fra loro, parzialmente estranei e spesso in conflitto (Vitale, 2013). Questa arena è

¹⁵ Con l'avvertenza che i compromessi su cui si fonda questa autorità sono comunque vulnerabili al cambiamento (Palier, 2005; Mahoney, Thelen, 2010), così come fragile è l'arena di coordinamento creata fra le due principali reti di terzo, e non sono emersi rendimenti crescenti (in termini di potere di influenza), nulla garantendo l'auto-perpetuazione dell'autorità cumulata.

stata un luogo in cui si è tentato innanzitutto di comprendere i problemi sociali e i problemi di governo delle politiche sociali (cosa viene governato? Cosa non viene governato e viene lasciato al solo scambio sociale/politico?¹⁶). Con un'attenzione selettiva ai problemi da analizzare e comprendere, quindi, più che su pacchetti di soluzioni ereditate o acquisite esogenamente.

Non solo la presenza, ma anche la qualità delle configurazioni di regole che danno forma alle arene deliberative del terzo settore è risultata assai importante per ricomporre l'azione pubblica. Ricomposizione che è avvenuta a livello regionale, con effetti di politicizzazione che hanno (1) introdotto dei nuovi vincoli alle modalità di governo delle politiche sociali (la delibera 7797/2008, ad esempio); (2) hanno strutturato le modalità della messa in agenda del dibattito in Terza Commissione consiliare e/o in Assessorato di questioni specifiche relative all'implementazione della legge (in tema di tariffe, di compartecipazione alla spesa di standard di accreditamento, di presa in carico, solo per richiamarne alcuni); (3) hanno ridefinito le modalità di critica e riformulazione delle poste in gioco implicate dalle scelte tecniche sugli strumenti e sulle misure di valutazione e di accreditamento¹⁷.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Beckert J. (2010), *Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change*, in «Sociological Theory», n. 2, pp. 150-66.
- Béland D. (2009), *Ideas, institutions, and policy change*, in «Journal of European Public Policy», n. 5, pp. 701-718.
- Bifulco L. (2005), *Geometrie dell'integrazione: le governance di Campania, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 181-201.
- Bifulco L. - Vitale T. (2006), *Contracting for welfare services in Italy*, in «Journal of Social Policy», n. 3, pp. 495-513.
- Biorcio R. (2003), *Sociologia politica*, Bologna, il Mulino.
- Biorcio R. - Vitale T. (2010), *Associazionismo e partecipazione*, in A. Magnier e G. Vicarelli (a cura di), *Lo stato dell'Italia 2010*, Milano, FrancoAngeli.
- Borghi V. - Vitale T. (2007), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, Milano, FrancoAngeli.
- Boltanski L. - Thévenot L. (1999; trad. it. 2009), *Verso una sociologia della capacità critica*, in M. Santoro e R. Sassatelli (a cura di), *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Bologna, il Mulino.
- Borraz O. - Le Galès P. (2010), *Urban governance in Europe: The government of what?*, in «Pole Sud», n. 32, pp. 137-51.

¹⁶ Sulla pertinenza politica di questi quesiti, cfr. Borraz, Le Galès (2010).

¹⁷ Sulla centralità di queste tre dimensioni, si vedano le conclusioni del recente saggio di Dupuy e Halpern (2009).

- Carabelli G. – Facchini C. (a cura di) (2010), *Il modello lombardo di welfare*, Milano, FrancoAngeli.
- Chiaramonte A. - Tarli Barbieri G. (a cura di) (2007), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino.
- Cousin B. - Vitale T. (2007), *De Porto Rotondo à Wolfeboro. Vertus et faux-semblants de la comparaison Sarkozy-Berlusconi*, in «Mouvements - Sociétés, Politique, Culture», n. 52, pp. 105-113.
- Damonte A. (2003), *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 131-162.
- della Porta D. (2008), *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in «Partecipazione e conflitto», n. 0, pp. 15-42.
- Diani M. (2009), *The structural bases of protest events*, in «Acta Sociologica», n. 1, pp. 63-83.
- Donati P. - Colozzi I. (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, il Mulino.
- Dupuy C. - Halpern C. (2009), *Les politiques publiques face à leurs protestataires*, in «Revue Française de Science Politique», n. 4, pp. 701-22.
- (2011), *Innovazione degli strumenti e risoluzione dei conflitti aeroportuali a Parigi e Berlino*, in N. Podestà e T. Vitale (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Bruno Mondadori.
- Gori C. (2005), *La riforma lombarda: un bilancio*, in C. Gori (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci.
- Hadden J. - Tarrow S. (2007; trad. it. 2010), *Spillover o spillout?*, in «Partecipazione e conflitto», n. 1, pp. 101-129.
- Katz S. R. - Mair P. (1995), *Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-28.
- Kazepov Y. (2009), *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 11-38.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Levi M. (2006), *Why we need a new theory of government*, in «Perspectives on Politics», n. 1, pp. 5-19.
- Lindblom C. (1958), *Policy analysis*, in «American Economic Review», n. 3, pp. 298-312.
- Mahoney J. - Thelen K. (2010), *A theory of gradual institutional change*, in J. Mahoney e K. Thelen (a cura di), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, New York, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- March J.G. (1991), *Exploration and exploitation in organizational learning*, in «Organization Science», n. 1, pp. 71-87.
- March J.G. - Olsen J.P. (1995; trad. it. 1995), *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Melucci A. (1996), *Challenging codes*, Cambridge-New York, Cambridge University Press.

- Mosca A. (a cura di) (2008), *Il volontariato e il nuovo welfare. Partecipazione, Legge 328/00, programmazione dei servizi in Lombardia*, Milano, FrancoAngeli.
- Musella F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino.
- Palier B. (2005), *Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s*, in W. Streeck e K. Thelen (a cura di), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 127-44.
- Pellizzoni L. (2007), *Democrazia locale e deliberazione pubblica.*, in L. Pellizzoni (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, ISIG DSU, Gorizia.
- Picchi, M. (2005) *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè.
- Ranci C. (2006), *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-35.
- Rosanvallon P. (2006, trad. it. 2009), *La politica nell'era della sfiducia*, Troina, Città aperta.
- Ruggeri A. (2005), *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli.
- Schmitt-Beck R., *New modes of campaigning*, in R. Dalton e H.-D. Klingemann (a cura di), *The Oxford handbook of political behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 744-64.
- Schmitt-Beck R. - Farrell D.M. (2002), *Do political campaigns matter? Yes, but it depends?*, in D.-M. Farrell e R. Schmitt-Beck (a cura di), *Do political campaign matter?*, Routledge, London, pp. 133-61.
- Tarrow S. - Tilly C. (2007; trad. it. 2008), *La politica del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori.
- Tosi S. - Vitale T. (2009), *Explaining how political culture changes*, in «Social Movements Studies», n. 2, pp. 131-47.
- Vitale T. (2009a), *La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata*, in G. Costa (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 49-86.
- Vitale T. (2009b), *Discorso pubblico e legittimazione dell'innovazione sociale*, in S. Vicari Haddock – F. Moulaert (a cura di). *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino, pp. 123-62.
- Vitale T. (2013), *Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati: una introduzione*, «Partecipazione e conflitto. Rivista di studi politici e sociali», vol. 5, n. 3, pp. 5-20.