

La governance nei processi decisionali delle politiche sociali dopo la legge 11/2016 della Regione Lazio.

Laura Cecchini

Università Roma Tre - Dipartimento di Scienze della Formazione

Corso di Laurea Magistrale in Coordinatore dei Servizi Educativi e dei Servizi Sociali (DM270) CLASSE LM
-87

Curriculum: Servizio Sociale e Politiche Sociali

Relatrice: Prof.ssa Eleonora Melchiorre

Correlatrice: Prof.ssa Angelina di Prinzio

Il presente lavoro è frutto della ricerca qualitativa, secondo la metodologia dello studio di caso (R. Yin, 2005), realizzata presso l'Ufficio di Piano (U.d.P.) di un Municipio del Comune di Roma, nell'ambito dello stage formativo del corso di Laurea Magistrale in Servizio Sociale e politiche sociali dell'Università di Roma Tre.

Nello specifico, è stata presa in esame la *governance*¹ del Piano di Zona (P.d.Z.) di tale Municipio nel triennio 2018-2020, preliminarmente attraverso la raccolta, selezione e valutazione di fonti teoriche sul tema della governance, l'analisi della normativa, l'analisi del territorio con le sue caratteristiche socio-economiche, la comprensione della struttura organizzativa dell'U.d.P., del contesto politico e delle realtà associative. Successivamente, per la raccolta di prove multiple, sono stati utilizzati gli strumenti della ricerca qualitativa: l'osservazione partecipante, le interviste semi-strutturate, l'analisi dei verbali dei tavoli di lavoro e delle comunicazioni come la corrispondenza e le direttive dirigenziali. Come noto, il Piano di zona è lo strumento di programmazione delle politiche sociali locali previsto a livello nazionale dalla L.328/00 e che nel Lazio era già stato introdotto dalla precedente LR 38/96, poi rafforzata dalla più recente LR11/2016.

La ricerca qualitativa, in particolare lo studio di caso, si basa sull'assunto che il vissuto esperienziale delle persone determina il significato della realtà ed è mediato dall'interpretazione del ricercatore. Contrariamente alla ricerca quantitativa, questa metodologia non quantifica fenomeni, ma osserva e interpreta le variabili dell'oggetto di ricerca. In tal modo è possibile comprendere un fenomeno studiandolo dalla prospettiva interna, mediante un lavoro sul campo, con lo studio delle relazioni che caratterizzano un'organizzazione, la raccolta sistematica dei dati quali-quantitativi, la loro analisi, senza tralasciare le informazioni desumibili dall'osservazione partecipante relative ai comportamenti, alla comunicazione verbale e non verbale ma anche a componenti strutturali e fisiche dell'ambiente.

Per l'indagine si è scelto di seguire il frame teorico sviluppato da Eleonora Melchiorre (2015), nell'ambito della tesi di dottorato in Servizio Sociale presso l'Università di Roma Tre dal titolo: *"Governare la complessità; un approccio tridimensionale allo studio dei Piani di zona. Il caso della Regione Lazio"*.

Questo approccio teorico è riconducibile principalmente al neoistituzionalismo (Powell, Di Maggio 2000; Meyer, Rowan, 1977) che prende in esame le dinamiche relazionali nei processi decisionali, la tendenza all'isomorfismo all'interno delle istituzioni, le resistenze al cambiamento, i rapporti di forza e di potere nell'ambito dei contesti decisionali. L'impostazione teorica dell'autrice di riferimento intende superare il concetto di "contesto", introducendo la nozione bourdesiana di *campo della programmazione* (Melchiorre, 2015), successivamente rielaborata nella prospettiva neoistituzionalista *come campo organizzativo*, all'interno del quale i diversi soggetti, in posizioni differenziate, interagiscono nell'arena decisionale per preservare o modificare le risorse e la loro allocazione.

Il *campo organizzativo*, nella presente ricerca, si riferisce al complesso sistema di relazioni e di azioni alla base del processo decisionale nell'ambito del P.d.Z. del Municipio in esame, nel quale interagiscono simultaneamente l'area politica, costituita dalla Giunta municipale, l'area tecnica dell'Ufficio di Piano (composta dalla Responsabile, dalle assistenti sociali delle singole aree di intervento sotto la direzione della Dirigente dell'area socio educativa) e tutti gli attori coinvolti a livello territoriale nella programmazione partecipata.

Ad incrementare la complessità del sistema decisionale, in questo specifico contesto, è l'interazione con la programmazione capitolina, in un livello superiore di governance verticale che si realizza attraverso il Piano sociale cittadino, coordinato da un Ufficio tecnico denominato "Azioni di Sistema" che comprende i 15 piani di zona municipali.

¹ La *governance* è lo strumento della sussidiarietà, concetto entrato a far parte del nuovo tracciato delle democrazie moderne, nel passaggio da forme di governo centralizzate a forme di spostamento dei poteri dal centro alla periferia e della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

In via teorica, Merlo (2014) spiega questo meccanismo di programmazione come un “meccanismo a spirale”, nel quale tutti i *campi organizzativi*, relativi alle singole programmazioni locali, interagiscono tra loro e tengono conto degli altri P.d.Z., instaurando un meccanismo di *mutuo adattamento*, lavorando in sinergia tra loro e andando ad intervenire sulle aree tematiche o territoriali lasciate scoperte.

La programmazione partecipata dei P.d.Z. si inserisce in un contesto di trasformazione della struttura organizzativa istituzionale, tesa alla valorizzazione delle comunità locali mediante l'applicazione dei concetti di sussidiarietà verticale e orizzontale che, insieme a quelli di adeguatezza e differenziazione, sono sanciti dalla Costituzione all'art. 118.

Nella ricerca, che con questa sintesi si intende presentare, sono state prese in considerazione due dimensioni della governance. La prima *orizzontale*, costituita a sua volta da due assi di osservazione: le relazioni interne al municipio, tra dirigenza politica e la cabina di regia tecnica (U.d.P.) e tra cittadinanza e istituzione. La seconda è relativa all'asse interistituzionale tra Municipio e Comune, in particolare tra Ufficio Azioni di Sistema del Comune di Roma e l'U.d.P. del Municipio in esame.

In virtù della decentralizzazione dei poteri dallo Stato, gli Enti locali sono chiamati a coordinare e gestire la programmazione sociale, tenendo conto delle esigenze territoriali e coinvolgendo un'ampia platea di soggetti e non solo gli attori che già operavano in quegli spazi e ambiti (Ranci Ortigiosa, 2006). Questo cambio di paradigma implica un processo trasformativo della mentalità organizzativa degli enti locali, sia sul piano tecnico sia valoriale, essendo sollecitati ad uscire da una logica di *government* per realizzare un processo decisionale secondo i principi della *governance* (Cocozza, 2014). Non sempre è un passaggio scontato; esso dipende da molteplici fattori, tra i quali gli indirizzi politici dei governi, sia locali che nazionali, che giocano un ruolo determinante nel dare forma al processo. A ciò si aggiunge la difficoltà delle amministrazioni pubbliche ad uscire dalla logica della gestione burocratica per adottare modelli cooperativi più idonei a gestire la complessità. In Italia, nel corso di questi venti anni dall'applicazione della 328/00, si è infatti verificata una situazione di grande eterogeneità tra i Comuni nella programmazione sociale con diversi modelli gestionali.

Pertanto, ciascun P.d.Z. scaturisce da una rete di relazioni che si instaurano all'interno delle singole organizzazioni. Il processo decisionale deve tenere conto delle singole caratteristiche dei *campi organizzativi* come nel caso studiato, dove l'accorpamento di due municipi, ognuno con caratteristiche diverse, sia nella composizione territoriale che demografica, ha reso necessario un riassetto sia nell'organico che nei servizi e numerosi avvicendamenti delle dirigenze. Contestualmente, anche la ASL ha subito una fusione dei Distretti con l'avvicendamento dei ruoli nella dirigenza che, insieme al mancato rinnovo dell'Accordo di programma, previsto dalla normativa per la realizzazione del P.d.Z., ha comportato una presenza discontinua e poco incisiva nel processo decisionale, confermando che il cammino per una reale integrazione sociosanitaria è ancora molto difficile.

Oltre all'integrazione sociosanitaria, un ulteriore elemento richiesto dal P.d.Z. è l'integrazione con le altre politiche pubbliche, come quelle abitative, del lavoro, scolastiche o sportive, nella logica di una programmazione dei servizi alla persona che tenga conto di molteplici aspetti della vita degli individui. Questa visione, spesso dichiarata negli intenti, rimane imbrigliata nelle maglie burocratiche, in dinamiche e in conflitti interni poco trasformativi, come è accaduto nell'osservazione del presente lavoro, con la costituzione di una Consulta sulle politiche abitative che ha seguito un percorso parallelo alle consultazioni per i Piani di Zona.

Sulla base dei presupposti teorici fin qui esposti, l'indagine si è focalizzata su alcuni fattori che determinano la buona riuscita della programmazione sociale (Bifulco, 2006; Melchiorre, 2015; Giullari e Melchiorre, 2012) nelle sue tre dimensioni sopra indicate, in particolare:

- il ruolo della dirigenza politica, la sua capacità di valutare le effettive priorità, la condivisione dei valori e degli obiettivi con la comunità locale e gli Uffici tecnici;
- la dimensione organizzativa dell'U.d.P. e il clima di collaborazione con la dirigenza politica e gli altri stakeholder;
- il livello di comunicazione e di interazione tra l'U.d.P. e Ufficio Azioni di Sistema a livello centrale del Comune di Roma;
- il grado e la qualità della partecipazione del Terzo Settore e della cittadinanza, valutata secondo la scala O.E.C.D. (Citizens as Partners, 2001) opportunamente adattata secondo il modello proposto da Melchiorre (2015) e che prevede 4 livelli di partecipazione: l'informazione, la consultazione, la negoziazione e la concertazione.
- l'impiego di risorse economiche ed umane e il rispetto dei tempi della partecipazione.

La ricerca sul campo si è svolta tra settembre 2017 e febbraio 2018, a seguito della partecipazione della sottoscritta all'evento di presentazione del Piano sociale regionale “Prendersi cura un Bene Comune”, realizzato secondo i criteri della Riforma dei servizi socio assistenziali regionali avviata dalla L.R. 11/16 del

Lazio e all'iniziativa "Roma Ascolta Roma" promossa dal Comune di Roma, che a sua volta ha dato avvio al processo decisionale per il Piano Sociale Cittadino. Questo ciclo di incontri ha previsto 15 assemblee con i cittadini romani, terminate nel maggio 2017, al quale hanno fatto seguito i tavoli di lavoro, a livello territoriale, per la realizzazione dei P.d.Z.

Dalle interviste realizzate durante la ricerca, tuttavia, è emerso che gli incontri organizzati dall'amministrazione Comunale, uno per ciascun Municipio su diverse aree tematiche, pur essendo intesi come propedeutici all'avvio dei tavoli di lavoro nei singoli Municipi, non sono stati sufficientemente pubblicizzati e, soprattutto, non sono stati percepiti come un processo unico e continuo tra livello cittadino e livello municipale.

La maggiore criticità riscontrata sia nell'osservazione sul campo sia nell'analisi delle interviste, riguarda i tempi della partecipazione. Il processo decisionale municipale ha avuto una durata complessiva di sei mesi, con soli tre incontri con la cittadinanza. Questo breve tempo, unitamente ai ritardi organizzativi, non ha consentito di realizzare una efficace programmazione, che avrebbe necessitato di tempi di discussione più ampi. La consegna del documento di Piano Municipale all'Ufficio Azioni di Sistema del Dipartimento delle Politiche alla Persona del Comune di Roma, non ha rispettato i tempi previsti, come riscontrato anche per altri municipi, comportando uno slittamento dell'approvazione del Piano Sociale Cittadino della Giunta Capitolina.

Una seconda criticità ha riguardato la comunicazione, risultata poco efficace nell'ambito della programmazione municipale sia nel flusso delle comunicazioni interne all'organizzazione municipale, sia nella comunicazione con i cittadini del territorio. A dimostrazione di ciò si registrano i numeri esigui relativi all'adesione ai tavoli di lavoro territoriali, da parte delle associazioni rispetto alla totalità delle realtà che insistono sull'area del municipio in esame e che sono registrate all'albo. Rilevante, ai fini dell'indagine, è stato il mancato utilizzo degli strumenti comunicativi che avrebbero dovuto essere adottati, come gli inviti di persona, per e-mail, per lettera, via telefono. Solo alcune realtà sono state informate dell'avvio dei tavoli di lavoro con una comunicazione ufficiale, in particolare, i rappresentanti sindacali e di alcune associazioni, contattati dalla segreteria di Presidenza tramite e-mail. Alcuni attori sono venuti a conoscenza per passaparola o per presa visione di locandine poste nelle sedi istituzionali. Il processo partecipativo ha coinvolto portatori di interesse e coloro che sono inseriti abitualmente nei processi di programmazione perché già erogano servizi territoriali o con forti motivazioni di carattere personale, come nel caso dei Comitati di genitori, delle Consulte per la disabilità o degli immigrati. Tutto ciò a rischio di una partecipazione sbilanciata, a favore di stakeholder forti, con potere di parola e abili nella negoziazione, escludendo dall'arena decisionale proprio i cittadini più deboli, non autorganizzati o non rappresentati adeguatamente, i cui bisogni rimangono così sommersi.

L'analisi del territorio e i dati raccolti dal segretariato sociale del Municipio in esame, strumenti indispensabili per la lettura dei bisogni, sono stati inseriti nel documento di Piano in fase di stesura, a fine processo, ma non sono stati condivisi nei tavoli di lavoro per consentire una progettazione consapevole e partecipata fondata sulla domanda effettiva.

Il Municipio ha inoltre avviato una formazione, finanziata dal P.d.Z. che prevede la creazione di un database relativo ai servizi erogati. Si pensa che queste risorse potrebbero essere utilizzate in futuro per rilevare i bisogni emergenti, monitorare i servizi e fornire dati aggiornati per calibrare la programmazione sociale territoriale.

Dalle interviste ai componenti dell'U.d.P., emerge che la stesura del documento di Piano è frutto di una elaborazione politica e tecnica redatta separatamente, nella quale i cittadini hanno avuto un ruolo marginale. Le proposte emerse nei tavoli di lavoro, inserite poi nel documento di Piano non sono state discusse con i cittadini, ma all'interno delle riunioni istituzionali. Il contesto istituzionale, politico e tecnico, è rimasto separato dalla comunità e la dirigenza politica ha assunto una leadership direttiva. Nel terzo e ultimo incontro di restituzione dei tavoli di lavoro, non è stato presentato e condiviso il documento di piano, né sono stati dichiarati i progetti e le proposte accolte. Anche il clima comunicativo della riunione è sembrato fortemente asimmetrico, a tratti anche conflittuale, e gli interventi dei rappresentanti politici hanno mostrato momenti di incoerenza con le dichiarazioni dei componenti dell'U.d.P.

Il quadro che è emerso dal presente studio è quello di un "percorso tutto in salita"² che tuttavia contiene grandi potenzialità non espresse a causa delle molte criticità relative all'organizzazione del processo programmatico, alla modalità di comunicazione disfunzionale al passaggio delle informazioni tra i diversi attori e alla mancanza di una *vision* comune tra dirigenza politica e componenti dell'U.d.P.

Pertanto, sulla base dei dati rilevati dalla ricerca, si può ragionevolmente affermare che, nonostante gli intenti dichiarati dal livello politico, la partecipazione dei cittadini alla progettazione non è in linea con quanto previsto dalla legge regionale n. 11/16, che prevede un livello di co-progettazione. Il coinvolgimento della

² Cit. della Responsabile dell'U.d.P. nel Documento di Piano

cittadinanza alla programmazione si è limitata al livello dell'informazione-consultazione, secondo la scala O.E.C.D. riadattata al contesto in esame, non consentendo la creazione di un ecosistema dell'organizzazione che includesse a pieno titolo la comunità *et large* (Cocozza, 2014).

Secondo Cocozza (*ibidem*), un'organizzazione per potersi sviluppare adeguatamente deve attivare un costante interscambio con gli attori che compongono l'ecosistema di riferimento, portatori a loro volta di istanze diversificate che sono espressione della cultura della comunità sociale nella quale è inserita.

Il percorso di ricerca, con l'osservazione partecipante, ha contribuito a fornire alcuni spunti di riflessione relativi alla metodologia di lavoro ed al ruolo assunto sia dalla Responsabile dell'U.d.P. sia dalle assistenti sociali.

L'U.d.P. costituisce l'interfaccia organizzativa tra i diversi livelli del processo programmatico. Il suo obiettivo è la costruzione di una rete territoriale che valorizzi le esperienze locali mediante il coinvolgimento di tutti gli attori nelle fasi progettuali, dall'ideazione alla valutazione. Il ruolo dell'assistente sociale specialista, nella veste di responsabile dell'U.d.P., rappresenta la figura professionale che meglio incarna queste competenze, assumendo una funzione di *linker* per la promozione della cittadinanza attiva, adottando strategie comunicative in grado di coinvolgere i diversi attori, incentivando la condivisione dei valori nell'ottica di un welfare community e rivestendo un ruolo centrale per la creazione di una semantica comune che favorisca un clima organizzativo orientato alla cooperazione tra la dirigenza politica e l'area tecnica.

A tal proposito, i dati della ricerca hanno fatto emergere una mancata centralità dell'U.d.P. per l'assenza di una adeguata metodologia nella progettazione partecipata, secondo quanto previsto dalle Linee Guida (Direttiva di Giunta n. 10 del 2017) che individua l'U.d.P. come "cabina di regia", aggravata dal sovraccarico di lavoro della Responsabile dell'U.d.P., dedicata anche ad altre funzioni che comportavano un impegno in termini di tempo e di investimento relazionale professionale. Queste criticità, insieme alle difficoltà relazionali con la dirigenza politica, hanno inciso negativamente sul risultato del processo partecipativo.

In prospettiva, ai fini di un potenziamento dello strumento partecipativo, potrebbe essere utile:

- Esplicitare i ruoli e le competenze nelle fasi iniziali del processo programmatico, al fine di delineare il livello di dipendenza dagli organi politici e il potere/autonomia decisionale lasciato alle scelte gestionali.
- Stipulare Accordi di programma con gli enti pubblici che concorrono al processo decisionale per conferire ruoli, deleghe e responsabilità e definire linee di indirizzo.
- Realizzare percorsi formativi rivolti ai componenti dell'U.d.P. per acquisire competenze specifiche riguardanti la comunicazione, la progettazione partecipata e contestualmente sviluppare un clima di gruppo.
- Inserire un facilitatore della comunicazione nei tavoli di lavoro per la gestione dei gruppi e garantire il diritto di parola a tutti i componenti, anche ai soggetti più deboli. I tavoli di lavoro tematici costituiscono lo strumento privilegiato della partecipazione cittadina. La loro implementazione, anche in modo permanente, è a garanzia del diritto di partecipazione nella programmazione sociale locale. La costruzione di reti e di condivisione dei saperi fa sì che si generi uno scambio di idee, un processo virtuoso di crescita della comunità e di consapevolezza. In tal modo, i tavoli permanenti non si riducono ad un mezzo finalizzato al solo momento della stesura del documento di Piano, ma costituiscono uno spazio democratico di crescita della comunità educante.
- Disporre di strumenti e tempi adeguati ad attuare un'informazione e una comunicazione capillare sul territorio che preveda una pianificazione dei tempi, dei luoghi e delle modalità di lavoro e con la possibilità di dislocare gli incontri sul territorio in orari compatibili con le esigenze dei cittadini e favorire un'ampia partecipazione.
- Favorire la partecipazione per genere. Spesso le donne sono penalizzate per l'impossibilità di conciliare gli impegni familiari e di lavoro con i tempi della partecipazione, generando uno squilibrio in termini di democraticità, proprio per quei soggetti coinvolti in misura maggiore nei lavori di cura e riproduzione.
- Implementare modalità di partecipazione innovative anche sotto il profilo tecnologico, in grado di garantire l'accesso alle informazioni con l'utilizzo di mezzi informatici e di social network. La circolarità delle informazioni è presupposto per uno scambio di dati, buone prassi e un aggiornamento costante dei servizi e degli interventi. A tal fine la legge regionale ha previsto l'Osservatorio sociale regionale e il Sistema informativo dei servizi sociali che deve essere portato a regime se si intende utilizzarlo nel pieno delle potenzialità.

Il P.d.Z. non deve rappresentare uno mezzo per la ricerca di consenso o un obbligo normativo, ma è uno strumento democratico, un luogo per esercitare diritti di cittadinanza, uno spazio per elaborare idee per la

produzione di benessere sociale, dove è possibile mettere a valore le capacità collettive di un territorio. La buona riuscita di un processo partecipativo si traduce in una maggiore fiducia dei cittadini nelle amministrazioni e il suo sviluppo, nel tempo, è il presupposto del ribaltamento del paradigma assistenzialista verso una comunità consapevole.

Solo così i processi di governance e di partecipazione inclusiva possono divenire pratiche di educazione “problematizzante e dialogica” volte a modificare il rapporto tra soggetto e mondo, attraverso quello che Freire definisce un processo di “coscientizzazione” (Freire, 1970).

Bibliografia

- ASCOLI U., RANCI C., (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- BATTISTELLA A., DE AMBROGIO U., RANCI ORTIGOSA E., (2004) *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci Faber;
- BIFULCO L., CENTEMERI L., (2007) *La partecipazione nei piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, Bologna, Il Mulino
- BURGALASSI M., (2007), *Il welfare dei servizi alla persona in Italia*, Milano, Franco Angeli
- COCOZZA A., (2014), *Organizzazioni. Culture, modelli, governance*, Milano, Franco Angeli
- COTESTA V., (1995), a cura di, *Il Welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Roma, Donzelli
- CROZIER M., & FRIEDBERG E., (1978), *Attore sociale e sistema* (ed. or. 1977). Milano: Etas Libri
- DEVASTATO G., (2009), *Nel nuovo welfare*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- DONATI P., (1993), “*La Cittadinanza Societaria*”, Roma-Bari Laterza
- FERRERA M., (2006), *L’Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino
- FOLGHERAITER F., (2006), *La cura delle reti, oltre i piani sociali di zona*, Trento, Erickson
- GIULLARI B. MELCHIORRE E., (2012) *Politiche sociali e democrazia locale: soggetti e pratiche decisionali nel welfare municipale* in «POLIS», 2012, XXVI, pp. 325 - 353
- KARL E. WEICK, (1997), *Senso e significato nell'organizzazione* Milano, Raffaello Cortina Editore,
- MELCHIORRE E., (2012); Tesi di Dottorato Università di Roma Tre - XXVII CICLO – Scuola Dottorale in Pedagogia e Servizio Sociale – Sezione Servizio Sociale -*Governare la complessità; un approccio tridimensionale allo studio dei Piani di zona. Il caso della Regione Lazio*;
- MELCHIORRE E., *Governare la complessità. Attori e livelli istituzionali nella pianificazione zonale del Lazio*, in "Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare" 3/2016, pp. 537-554, doi: 10.1447/85717
- MERLO G., (2014) *La programmazione sociale*, Roma, Carocci Faber
- POWELL W. W., & DIMAGGIO P. J. (Eds.), (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa* (ed. or.1991). Torino, Comunità
- SELZNICK P. (1974), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority* (ed. or. 1949). Milano: Franco Angeli
- YIN R. K., (2005), *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*, Roma, Armando Editore