

Programmi di sviluppo *place-based* e analisi degli strumenti di implementazione

La valutazione di programmi integrati per la mobilitazione delle conoscenze e degli attori locali

di

Liliana Leone* e Franco Dalla Mura[§]

**Paper for the Espanet Conference
“Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”
Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011**

*Liliana Leone -Direttore CEVAS (Consulenza e Valutazione nel Sociale)

V. Calpurnio Fiamma, 9 - 00175 Roma - Sito: www.cevas.it

Cell 3494210845 E-mail leone@cevas.it

[§] Franco Dalla Mura - Avvocato e docente Università di Verona Scienze della Formazione. Via Ca' di Cozzi, 41 – 37124 Verona

Cell. 3483635433 E-mail franco@dallamura.it

Franco Dalla Mura ha curato in particolare i Paragrafi 2.2 e 2.3, Liliana Leone i restanti paragrafi.

Sommario

1.	Programmi di sviluppo place-based e analisi degli strumenti di implementazione	3
1.1	Approcci place-based per la mobilitazione delle conoscenze e degli attori locali e lo sviluppo di interventi integrati.....	3
2.	Programmazione per progetti, bandi di gara e altri strumenti	5
2.1.	La programmazione per progetti e l'utilizzo dei bandi.....	8
2.2	Le implicazioni giuridico-amministrative del rapporto pubblico-privato	11
2.3	Le partnership miste e il principio della consensualità: quando la gara non serve	13
2.4	Appalti socialmente responsabili e clausole sociali.....	14
3.	Approcci per la valutazione dei programmi di sviluppo place-based.....	16
3.1	L'approccio della 'valutazione realista'	16
3.2	Analisi degli strumenti di implementazione nella valutazione di alcuni programmi	18
4.	Discussione e conclusioni	23
4.1	Perché valutare i meccanismi di implementazione e l'uso degli strumenti di policy	23
5.	Riferimenti bibliografici	24

1. Programmi di sviluppo place-based e analisi degli strumenti di implementazione

Il focus del paper è posto sulla valutazione dei meccanismi di implementazione di interventi locali, *place-based*, aventi obiettivi che includono rigenerazione urbana, sviluppo economico, aumento della coesione sociale nelle città e promossi sia da istituzioni pubbliche e sia soggetti del Terzo settore.

I programmi oggetto di riflessione nello scritto sono quelli che si sviluppano a livello di città, quartieri o realtà territoriali e che, grazie a strategie di coinvolgimento attivo dei possibili *stakeholders*, perseguono obiettivi di sviluppo socioeconomico, di riqualificazione dei contesti urbani, riduzione di fenomeni di devianza e marginalità sociale, di attivazione di processi di mobilitazione degli attori e delle risorse locali e di rafforzamento del senso di appartenenza alle comunità.

1.1 Approcci place-based per la mobilitazione delle conoscenze e degli attori locali e lo sviluppo di interventi integrati

Uno dei pilastri della pianificazione delle politiche di coesione sociale¹ a livello UE (Barca 2009) consiste nell'adozione di approcci *place-based* per promuovere sperimentazioni e mobilitare gli attori locali. Il riconoscimento del ruolo chiave del contesto 'locale' si traduce nella promozione di interventi in grado di attivare e aggregare conoscenze e preferenze in determinate aree target in contrasto con il precedente paradigma alla base delle politiche di sviluppo che era fortemente centrato sui sussidi alle imprese per colmare i gap di sviluppo socio economico e su interventi a carattere settoriale e che, assumendo fosse possibile una replicazione delle buone prassi, utilizzava modelli di tipo top-down.

Le politiche di sviluppo *place-based* vengono definite in funzione dei loro scopi, dei livelli di autonomia nella scelta dei mezzi e nei processi di integrazione attivati e della relazione tra livello di governo, istituzioni centrali e periferiche, rispetto al controllo delle risorse economiche. I programmi di sviluppo locale, o mirati a promuovere coesione sociale e contrastare processi di marginalità sociale nelle città, sono per definizione politiche *place-based*, e vengono identificate da:

- Una strategia di sviluppo a lungo termine i cui obiettivi sono la riduzione delle inefficienze intese come sottoutilizzazione dei potenziali esistenti, e la riduzione delle ineguaglianze, rispetto standard di benessere e disparità tra gruppi sociali, di specifici contesti;
- Politiche che attraverso l'aggregazione di preferenze e conoscenze locali e istituzioni per la partecipazione politica disegnano e implementano un insieme di servizi e beni integrati e mirati alle specificità dei contesti;
- Promosse da attori esterni al contesto locale attraverso un sistema di *multilevel governance* dove i sussidi soggetti a condizionalità sono trasferiti dal più alto al più basso livello di governo.

Una criticità segnalata da questo tipo di politiche, come pure dal rapporto precedentemente citato, riguarda la necessità di bilanciare meglio la creazione di sistemi di incentivi per gli attori locali a 'scambiare informazioni, rischiare e investire' con, d'altro canto, la necessità di evitare che le misure di intervento pubblico vengano 'catturate' dagli interessi di tali attori.

¹ Nell'UE le politiche di coesione rappresentano la maggiore parte del totale del budget (84%) impegnato nello sviluppo social ed economico che corrisponde a 58.3 miliardi di euro all'anno nel periodo 2006-2008 e le voci di spesa più rilevanti sono quelle per i trasporti, il supporto alle imprese e il settore formazione-educazione-occupazione.

Due dei principali problemi di un'agenzia che controlla un finanziamento sono quello di prevenire e contrastare comportamenti opportunistici degli attori per accedere a fondi e l'utilizzo di risorse per scopi diversi da quelli a cui originariamente erano deputati. La rigidità di modelli di progettazione come il 'logical frame' in auge negli anni '80 nei programmi di cooperazione allo sviluppo e successivamente adottati acriticamente in ogni altro settore, deriva dalla necessità delle burocrazie, deputate a giudicare i progetti presentati ed effettuare i controlli di *audit*, di porre sotto controllo tali tendenze 'opportuniste', dalla necessità di uniformare le procedure di presentazione delle proposte e da una sfiducia diffusa sulle capacità degli attori locali. Come più volte dimostrato da studi e ricerche valutative la predefinita rigidità dei comportamenti degli attori produce effetti perversi e si traduce in aderenza formale al mandato con meccanismi di inversione mezzi-fini e in ultimo con incremento di comportamenti opportunistici e rafforzamento di lobby di interessi preesistenti.

La Teoria dei 'Beni comuni'

La teoria dei Beni comuni (anche *Commons*) non fa parte in senso stretto del dibattito sullo sviluppo locale e tanto meno in via diretta di quello relativo alle politiche di coesione a livello UE, ma ha costituito un importante specifico filone di studi e rappresenta una branca della teoria della scelta pubblica (*Public Choice*). I 'commons' sono quei beni finiti come l'acqua, l'aria pulita, la pesca, i terreni e gli immobili del demanio, le fonti energetiche non rinnovabili ma anche negli ultimi scritti beni come la conoscenza (v. questione software open source e normativa diritti d'autore). Il tema della gestione dei beni comuni è oggi al centro della riflessione politica e scientifica anche grazie al lavoro di Elinor Ostrom, Nobel per l'economia del 2009, che ha affrontato una delle questioni più antiche e controverse nel campo dei beni comuni: come l'utilizzo di questi beni può essere organizzato in modo da evitare sia lo sfruttamento eccessivo (convezione privatistica) sia costi amministrativi troppo elevati (concezione pubblicistica).

Tale teoria, come pure il confronto con casi che hanno sperimentato nel corso dei secoli soluzioni efficaci nella gestione dei beni comuni (es: Valencia con il Tribunale delle acque), risulta estremamente illuminante e utile perché permette di sviluppare ipotesi di intervento e ricerca per analizzare il rapporto tra strumenti regolamentativi e forme di auto-organizzazione e di innovazioni istituzionale, sviluppati a livello di singole comunità locali.

In precedenza gli economisti sostenevano che se una risorsa è sfruttata da molti utilizzatori, ciascuno dei quali con diritti garantiti di accesso ad essa, ne consegue un incoraggiamento al suo sovra-sfruttamento. Tale fenomeno è stato denominato "la tragedia dei beni comuni". Un merito della Ostrom è stato quello di mettere in evidenza che esistono molteplici esperienze che sfuggono a tale 'tragedia dei beni comuni' e che esiste una terza via tra Stato e Mercato. In sintesi la differenza per le sorti del bene comune, come ad esempio delle falde acquifere, dipende da sistemi di regole che riguardano l'agire collettivo.

Ecco perché uno strumento di regolazione quale quello degli appalti pubblici è idealmente lo strumento privilegiato per accogliere le lezioni di questo importante settore di ricerca.

Laddove esistono confini chiaramente definiti dello spazio collettivo e della comunità titolare dei diritti di proprietà o di uso a fare la differenza è l'esistenza di una comunità, l'appartenenza alla quale impone agli individui certi diritti di sfruttamento del bene comune (i cosiddetti diritti a livello individuale o operazionali), ma anche determinati doveri (i diritti a livello collettivo o di amministrazione) di provvedere alla sua gestione, manutenzione e riproduzione, sanzionati dalla comunità stessa attraverso l'inclusione di chi ne rispetta le regole e meccanismi di esclusione di chi non le rispetta.

I meccanismi, congiuntamente alle condizioni o circostanze, che garantiscono un modello efficace e duraturo di sfruttamento delle risorse naturali, evidenziati negli studi sui beni comuni, dovrebbero influenzare le logiche che presiedono i comportamenti della PA negli appalti pubblici. L'esperienza

internazionale suggerisce di guardare con molto rispetto e attenzione a istituti (nel senso giuridico) e pratiche che, che hanno origini anche molto lontane nel tempo e che pure hanno mantenuto la loro centralità nella vita socio-economica e nella tutela e nello sfruttamento di risorse ambientali. Un esempio 'moderno' di recupero di tali pratiche nel settore dell'economia sociale è dato dalle 'fattorie sociali' che talvolta vengono realizzate in terreni del demanio statale adibiti da secoli a spazi di pascolo comuni.

Si consiglia quindi di guardare alle esperienze positive di buona gestione delle risorse (v. risorse naturali ma anche conoscitive) realizzate da parte delle comunità locali dove si opera, in modo tale da cogliere modelli di comportamenti che possono essere tradotti, aggiornati, applicati con un orizzonte allargato ad altri settori. I casi positivi di gestione dei beni comuni sottolineano:

- l'importanza dei comportamenti cooperativi quale tratto caratterizzante le comunità locali;
- l'importanza della democrazia partecipativa, della società civile organizzata, delle regole condivise e rispettate in quanto percepite come giuste, della rotazione delle posizioni di controllo e di sfruttamento dei benefici;
- l'importanza della comunicazione, di un efficace scambio di informazioni, di forme di controllo reciproco, e delle dimensioni del gruppo sociale che condivide tali regole;
- l'importanza di condividere sistemi di regole e istituzioni ben studiate, in grado di attivare incentivi e meccanismi di autoregolazione dei beni comuni.

Per sviluppare una riflessione sull'uso e sull'innovazione degli strumenti regolativi ci pare vantaggioso prendere in considerazione entrambi i frame teorici, quelli derivati dalla lettura sullo sviluppo locale ripresa in parte dai programmi che derivano dalle politiche di coesione regionale a livello UE, e quella che riguarda la gestione dei beni comuni nelle comunità locali. Il presente contributo rappresenta un primo sforzo di analisi valutativa che si muove in tal senso.

2. Programmazione per progetti, bandi di gara e altri strumenti

Attualmente l'utilizzo dei diversi strumenti per l'allocazione di finanziamenti, da parte sia di amministrazioni pubbliche, sia di enti privati e del privato sociale, rappresenta una frontiera poco esplorata; più in generale la riflessione sugli 'strumenti di policy' rappresenta una prospettiva di *policy analysis* poco presente nel dibattito italiano e maggiormente sviluppata in quello canadese e anglosassone al tal punto che si parla di *tools analysis*. Esiste, infatti, una relazione non lineare e univoca tra definizione stessa del problema e utilizzo di uno strumento di policy: ogni strumento implica un insieme di attori e definisce regole che influenzano la partecipazione pubblica e l'affermazione di certi valori democratici ed in questo modo possono avere ricadute sulla definizione del problema e degli obiettivi di policy (Ponzini 2008).

La questione su cui si focalizza di seguito l'attenzione è quella del rapporto tra l'oggetto di una *policy*, la 'teoria del programma' sottostante allo specifico caso, l'analisi dei suoi effetti e il tipo di utilizzo di procedure e strumenti attuativi. Ci si interroga sulle finalità e i limiti della programmazione per progetti e su alcuni procedimenti amministrativi per l'assegnazione di risorse finanziarie che da essa discendono compresi i criteri adottati dal promotore/finanziatore per coinvolgere e/o selezionare i soggetti responsabili dell'implementazione dei progetti. La riflessione si concentrerà sull'appropriatezza rispetto agli scopi della policy della formula del bando di gara o 'Call' per la promozione e il cofinanziamento di progetti locali.

Quali nessi esistono, ci si chiede, tra strumenti di finanziamento, modalità di allocazione delle risorse e il disegno dello programma, contesto di attuazione, effetti e scelta di diverse procedure amministrative in fase di avvio e implementazione?

Si tratta di un quesito che posto in relazione a specifici casi può risultare di modesta rilevanza ma, pur tuttavia, risponde a un dubbio più complessivo.

- Perché viene dato con tanta frequenza per scontato l'utilizzo dei bandi di gara per accedere al cofinanziamento di progetti di sviluppo locale e promozione dell'inclusione sociale a fronte del fatto che gli stessi *policy makers* e i diversi attori coinvolti nei progetti, esplicitano spesso il dubbio che si tratti di strumenti troppo vincolanti, non utilizzati in modo del tutto coerente o a rischio di effetti imprevisti negativi?
- Perché anche soggetti non di diritto pubblico, come le Fondazioni bancarie, utilizzano in modo massiccio il Bando per la concessione di finanziamenti a progetti di sviluppo locale?
- In che misura la previsione di bandi di gara per il finanziamento di progetti di coesione sociale risulta coerente con l'affermarsi di contesti di *governance* pluricentrici e con obiettivi di mobilitazione delle risorse e cooperazione tra istituzioni e altri attori presenti sul territorio?

La coppia strumento-soluzione del problema spesso si presenta come frame compatto e non diviene oggetto d'interrogazione; si sviluppano degli automatismi, dei frame cognitivi, che inducono a rispondere a determinati problemi sociali tramite date soluzioni precostituite e anzi spesso la 'soluzione' viene prima della comprensione o definizione del problema oggetto di intervento. Tali 'frame' derivano anche dalla tendenza dei soggetti ad ottimizzare gli sforzi, da un punto di vista pratico e cognitivo, e ripetere soluzioni adottate in precedenza e di cui ci si sente competenti. Con l'utilizzo di uno strumento si produce una sorta di istituzionalizzazione di una data prospettiva d'azione sociale relativamente ad un problema pubblico.

In alcuni studi sviluppati secondo le prospettive e metodi tipici dell'analisi delle politiche pubbliche si è iniziato a riflettere sui molteplici strumenti utilizzati per strutturare l'azione pubblica: regolazione, agenzie governative, bandi, contratti pubblico-privati, detassazione ed altri e sull'intreccio tra le dimensioni tecniche e politiche degli strumenti delle politiche urbane (Ponzini 2008). Negli studi valutativi il dibattito sembra, invece, articolarsi più che sulla comprensione delle interazioni tra strumenti di policy ed effetti dei programmi, sullo scontro tra paradigmi e metodi per identificare i secondi.

Il gioco della programmazione nello sviluppo locale è stato spesso descritto come *trade off* tra indicazioni troppo lasche del programma che condurrebbero a meccanismi di conversione massiccia dei fini in funzione di interessi particolaristici delle diverse comunità locali o territori o parti e indicazioni troppo vincolanti in termini di obiettivi, azioni percorribili e regole di finanziamento che, viceversa, indurrebbero gli attori locali a privilegiare un uso delle risorse poco efficiente perché troppo governato da prefigurazioni top down e non rispondenti al mix bisogni-risorse di ciascuna realtà locale.

Due dei principali problemi dell'agenzia che controlla il finanziamento sono quello di prevenire e contrastare comportamenti opportunistici degli attori per accedere a fondi e l'utilizzo di risorse per scopi diversi da quelli a cui originariamente erano deputati. La rigidità di modelli di progettazione come il 'logical frame' in auge negli anni '80 nei programmi di cooperazione allo sviluppo e successivamente adottati acriticamente in ogni altro settore, deriva dalla necessità delle burocrazie deputate a giudicare i progetti presentati ed effettuare i controlli di audit di porre sotto controllo tali tendenze 'opportuniste', uniformare e semplificare i format dei progetti e da una sfiducia diffusa sulle capacità degli attori. Come più volte dimostrato da studi e ricerche valutative la predefinizione rigida dei comportamenti degli attori produce effetti perversi, si traduce in aderenza formale al mandato con meccanismi di inversione mezzi-fini.

Nel settore delle politiche di sviluppo e coesione sociale, fortemente orientate allo sviluppo di processi di mobilitazione di conoscenze e risorse e non alla realizzazione predefinita di beni e servizi, la predefinitezza troppo vincolante di output e risultati diventa estremamente incoerente e addirittura paradossale poiché ci si aspetta che i risultati e gli obiettivi perseguiti saranno ridefiniti in funzione dei meccanismi di interazione tra risorse locali e processi di attivazione e mobilitazione prevalentemente endogeni.

Queste in estrema sintesi alcune ragioni 'tecniche' della profonda innovazione sviluppata in relazione agli strumenti di planning con l'affermarsi di pratiche di pianificazione strategica e co-progettazione, lo sviluppo di nuovi sistemi di regole e norme in materia di appalti pubblici e la modifica dei procedimenti amministrativi. I cambiamenti difficilmente sono del tutto coerenti, gli usi e le pratiche si sovrappongono e coesistono anche a prescindere dalla ragione originaria per cui erano nate, per tale ragione vale oggi la pena di soffermarsi sull'utilizzo degli strumenti e in questa sede del bando di gara in contesti di *governance multistakeholder* e *multilevel* finalizzati ad attivare 'processi' di conoscenza e di sviluppo più che realizzazione di opere.

Come meglio si vedrà *infra*, la dimensione delle problematiche è in buona misura la conseguenza di un approccio non sempre appropriato al lessico stesso, "vissuto" dalle competenze tecniche in modo diverso da quelle giuridico-amministrative senza che da parte di entrambe vi sia completa consapevolezza della necessità di un approccio multidisciplinare integrato.

A partire dalla metà degli anni '90 a livello comunitario le diverse istituzioni dell'UE hanno promosso programmi attraverso un gran numero di grant, competitivi e non, che sono stati ridefiniti o implementati a livello nazionale e di singole regioni. "I cosiddetti "bandi" (e.g. Urban, Prusst, contratti di quartiere) hanno rapidamente invaso il dibattito e le pratiche urbanistiche" (Ponzini 2008) ma anche tutti gli altri settori di *policy* introducendo un modello di azione e una cultura di riferimento a cui i decisori e programmatori di politiche pubbliche (non necessariamente di istituzioni pubbliche) hanno poi aderito anche in forma acritica. Osservando le tipologie di intervento Ponzini sostiene che i nuovi strumenti sono stati associati con gli interessi di specifici attori pubblici, semipubblici e privati e che questi interessi non sono riusciti ad indurre effetti urbani rilevanti attraverso queste nuove forme di azione pubblica in particolare perché hanno incontrato culture politiche ed amministrative resilienti agli impulsi innovativi per le politiche di sviluppo.

L'insuccesso di molte esperienze di programmazione vengono spiegate non solo in termini di 'resistenza culturale', ma anche in termini di mancata contestualizzazione degli strumenti e scarsa capacità degli stessi di interagire con l'articolata varietà che caratterizza i contesti locali e le reti territoriali, le quali, a loro volta, determinano limiti ed opportunità in termini di capitale sociale e beni comuni localizzati.

L'autore presentando la nozione di *path dependency* fa riferimento all'esistenza di "costi economici, politici e conoscitivi di spostarsi da uno strumento di politiche ad un altro, costi che in parte dipendono dall'adattamento delle attese degli attori e dal framing che l'uso degli strumenti stessi esercita" (ibidem), inoltre una volta compiute date scelte per una certa fase storica vi è un consolidamento delle modalità d'azione preferite nei periodi successivi con vantaggi per i gruppi che avevano introdotto tali strumenti (v. si pensi alla fase della certificazione di qualità che sta adesso tramontando). Vengono immaginate delle sorti di "traiettorie di lungo periodo di strumenti e dei relativi effetti (attesi o inattesi, reali o percepiti)" che permetterebbe di spiegare la resilienza di strumenti inadatti oppure la sostituzione di strumenti nonostante il loro successo. Pensando allo strumento del Bando di gara utilizzato per la selezione di progetti e la concessione di finanziamenti da parte non solo di enti pubblici, ma anche di enti privati sorge

il dubbio: forse si tratta anche in questo caso di un processo di istituzionalizzazione di certe modalità d'azione e di imitazione di strumenti adottati in altri contesti e ad altri scopi (v concetto di isomorfismo istituzionale).

Uno strumento rappresenta in questa ottica un metodo identificabile attraverso cui il governo struttura l'azione pubblica nell'affrontare un problema.

“Osservare per ogni strumento le caratteristiche distintive, il processo di selezione, le sue modalità di applicazione ed i meccanismi di interazione politica e sociale innescati, i vantaggi e gli svantaggi non solo economici, le criticità gestionali e di legittimità che la scelta e l'applicazione di determinati strumenti comportano, l'evoluzione storica e gli altri aspetti mostrati, permette di porre le basi per lo studio degli strumenti di governo del territorio e superare una parte degli attuali limiti conoscitivi ed operativi.” (Ibidem)

2.1. La programmazione per progetti e l'utilizzo dei bandi

Con sempre maggiore frequenza i finanziatori pubblici e privati a diversi livelli di governo, Commissione europea, Ministeri, ASL, Comuni, enti di diritto pubblico o privato, Fondazioni bancarie, per assegnare le risorse e al contempo indirizzare e vincolare gli interventi al raggiungimento di obiettivi e modalità di intervento precedentemente identificati, utilizzano il metodo della programmazione per progetti. Tale metodo, pur con innumerevoli variazioni, consiste essenzialmente nella definizione di un programma generale e nell'adozione di procedure amministrative a carattere competitivo per l'assegnazione delle risorse con la pubblicizzazione di un bando, se PA procedure di evidenza pubblica, e la richiesta di idee progettuali o progetti ad una platea di soggetti aventi determinati requisiti.

Le gare per gli appalti pubblici di beni e servizi, o la richiesta di progetti o idee progettuali con una pre-selezione, hanno finalità, caratteristiche e struttura diversificata in relazione a fasi del processo di formulazione della proposta progettuale (a uno o due step nel caso di progetti con margini di innovatività maggiori o costi elevati di progettazione), margini di flessibilità e discrezionalità lasciati alle parti, vincoli e grado di strutturazione richiesto. Alcuni dilemmi delle amministrazioni pubbliche e private che finanziano interventi di sviluppo locale si intrecciano fortemente con la questione delle procedure amministrative connesse allo 'strumento' appalto pubblico, gara o delle regole indicate in fase di bando.

Sotto un profilo squisitamente tecnico, si tende ad affermare che lo strumento più comune per cofinanziare progetti di sviluppo a livello locale è sicuramente il bando di gara che non è appannaggio esclusivo di amministrazioni pubbliche centrali e di enti locali ma, negli ultimi dieci anni, è ampiamente utilizzato dalle Fondazioni bancarie (es: Fondazione per il Sud, Fondazione La Spezia, Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Fondazione Cariplo, Fondazione S.Paolo solo per citarne alcune..) e dalla stessa CEI (Conferenza Episcopale Italiana) e dalla Caritas nazionale per l'allocazione di una parte del Fondo 8xMille alle 220 Caritas diocesane italiane.

Il Bando di gara implica l'innescare di dinamiche competitive per accedere a risorse e finanziamenti: è uno strumento che se utilizzato per porre in competizione reti di attori di singoli contesti in condizioni di disagio socio-economico e debole livello di coesione sociale, ad esempio all'interno di alcuni quartieri o circoscrizioni di città del Mezzogiorno, può risultare improprio perché contrasta con la necessità di favorire la mobilitazione e messa in rete di risorse conoscitive e materiali scarse; non favorisce il rafforzamento delle reti di fiducia e può creare fratture e peggiorare la difficile collaborazione tra diverse istituzioni locali (es: amministrazione provinciale e comunale).

Consideriamo di seguito alcune dimensioni rilevanti dei processi di sviluppo locale che dovrebbero indirizzare le scelte degli strumenti utilizzati in una policy e che vengono messe in luce dalla letteratura di settore:

- mobilitazione di risorse locali (conoscenze e risorse cognitive, ambientali e materiali) che sebbene presenti non erano precedentemente sufficientemente valorizzate
- scovare le risorse nascoste e sostenere iniziative spontanee, i movimenti autonomi, che innescano processo di sviluppo
- garantire il riequilibrio del sistema di interessi che funge da ostacolo ai processi di sviluppo aumentando l'efficiente utilizzo delle risorse potenziali
- supportare processi di *capacity building* all'interno delle istituzioni/organizzazione e processi di *empowerment* nella società civile
- ridurre le diseguaglianze dovute a ridotte capacitazione dei soggetti per il soddisfacimento di propri bisogni materiali (casa, sicurezza, reddito), accesso alla conoscenza e di soddisfacimento di bisogni relazionali; rafforzare il criterio di equità nell'allocazione delle risorse complessive

Nei programmi di sviluppo locale e contrasto alla marginalità sociale, coerentemente con quanto indicato in precedenza, osserviamo che i criteri introdotti dei bandi di gara rispondono spesso alle seguenti esigenze generali: (1) garantire l'equità e la trasparenza nelle procedure che si adottano; (2) favorire le partnership pubblico-privato e la cooperazione tra diversi attori territoriali; (3) promuovere l'innovazione; (4) rafforzare reti di conoscenza; (5) promuovere l'integrazione degli interventi tra diversi ambiti di policy (es: sostenibilità ambientale, trasporti, sanità, riqualificazione urbana); (6) innalzare la qualità delle proposte progettuali anche grazie a meccanismi competitivi.

Osserviamo di seguito nella tabella 1 il rapporto tra alcuni criteri dei bandi di gara ed effetti: nelle prime due colonne vengono indicati i criteri e alcuni accorgimenti presenti nei bandi, seguono un'elencazione degli effetti attesi e di quelli negativi imprevisti frequentemente osservati.

Tabella 1 Rapporto tra strumenti ed effetti nell'implementazione di interventi di sviluppo locale

Criteri Bando di gara	Strumenti comunemente in uso	Effetti desiderati	Effetti imprevisti
Qualità della proposta	Predisposizione di chiare indicazioni circa obiettivi del programma, strategie etc (es. Faq) e selezione di proposte 'migliori'	innalzare la qualità delle proposte progettuali Innescare meccanismi competitivi tra potenziali interessati in presenza di risorse finite	Adeguatezza formale della formulazione affidata a professionisti/agenzie esterne.
Equità	Identificazione di alcune caratteristiche anagrafiche e sociali del target, dei beneficiari aventi diritto ai servizi, con identificazione delle priorità per garantire pari opportunità.	Diffusione delle opportunità a tutti gli aventi diritto Riduzione di privilegi di alcuni soggetti	-Assenza equità nell'allocazione di risorse e concentrazione in territori o sottotarget con maggiori vantaggi competitivi -Meccanismi di selezione (creaming) del target

Trasparenza	-Apertura in fase di accesso al bando di una pluralità di attori 'aventi diritto' -Adozione di griglie con criteri e regole attribuzione punteggi – giudizi per <i>assessment</i> delle proposte. Predisposizione di formulari vincolanti.	Garanzia di trasparenza nell'accesso alle risorse. Omogeneità dei criteri adottati per esprimere giudizi	-Riduzione della discrezionalità e della flessibilità. -Comportamenti 'adattativi' e orientamento alle procedure scisse dai risultati -Reinterpretazione sostanziale soggettiva dei criteri da parte degli esperti
Innovazione	Adozione di gare di idee o Call a 2 fasi di cui la prima di preselezione In fase di <i>assessment</i> previsione di un punteggio alto per il criterio 'innovatività'	Apertura delle opportunità con accesso di nuovi soggetti selezionati sulla base della qualità dell'idea Modifica dei sistemi di incentivi nella rete degli attori che ostacolano/promuovono nuove strategie di sviluppo locale	-Non emergono piccole realtà esterne a network e alleanze consolidate Adozione di criteri di selezione poco propensi al rischio. -Asimmetria informativa in fase di selezione delle proposte circa contestualizzazione territoriale del criterio innovazione
Cooperazione	-Premiazione del criterio tra i requisiti del bando compreso un n° minimo di partner.	Aumento cooperazione tra istituzioni locali, organizzazioni profit e reti del terzo settore. Rafforzamento sussidiarietà orizzontale con sviluppo progettualità bottom up.	Rafforzamento meccanismi competitivi e fratture tra network di attori locali rilevanti
Mobilizzazione di risorse	- Indicazione di criteri di <i>assessment</i> premiali in fase di bando su caratteristiche del partenariato per la formulazione dei progetti.	Aumento scambi informativi e accesso alle informazioni nei network locali e sovra locali. -Accrescimento competenze organizzative e know how professionali. -Mobilizzazione e messa in rete di risorse disperse, non riconosciute	-Rafforzamento meccanismi competitivi e fratture tra attori locali rilevanti. -Distribuzione delle risorse nella rete dei partner 'forti' a prescindere da specifiche competenze tecniche o non funzionali all'obiettivo tecnico -Sindrome 'progettificio'
Reti di conoscenza	-Prevedere vincoli su caratteristiche dei partner ammessi a finanziamento (es: presenza Università e PMI) -sostenere tra azioni ammissibili scambi e seminari	Sviluppo conoscenze diffuse e miglioramento processo policy making. Sviluppo processi decisionali 'maggiormente informati' con miglioramento processi di <i>governance</i> e partecipazione di cittadini	-Esternalizzazione attività ad alto contenuto di competenze professionale. - Separazione tra parte operativa del progetto e 'scambi di conoscenza' concepiti come privilegio e tour
Integrazione	-criteri per la selezione dei soggetti ammissibili e criteri premiali circa la loro natura differenziata (es: privato, pubblico, università, PMI, terzo settore)	-Ridurre la frammentazione degli interventi e ottenere effetti congiunti non altrimenti perseguibili -Raggiungimento obiettivi altrimenti non raggiungibili	-Integrazione pro-forma con assorbimento di risorse e obiettivi dominati dal settore di intervento da cui deriva il finanziamento

La tabella ha elencato a titolo esemplificativo una serie di ricadute negative non volute segnalate dalla letteratura. Lo strumento del Bando di gara per il finanziamento di progetti di sviluppo locale e la promozione di processi di mobilitazione delle risorse e conoscenze pone alcuni problemi e dilemmi di non facile soluzione e non sempre, in particolare se utilizzato come strumento sganciato da altre misure di supporto, rappresenta lo strumento migliore.

Una particolare riflessione merita lo strumento del bando di gara nell'ambito della programmazione per progetti sia sotto il profilo dell'adeguatezza giuridico/amministrativa che su quello: come evidenziato

nel testo, l'innescare di meccanismi competitivi, tra potenziali concorrenti di una stessa comunità - tipici dello strumento bando di gara - non è detto che favorisca quelle relazioni di fiducia e propensione alla collaborazione, in contesti tra l'altro con risorse relazionali e materiali scarse, considerate necessarie per innescare meccanismi di mobilitazione sociale e sviluppo locale.

Dato che si intendono promuovere meccanismi cooperativi in singoli micro territori (n.b. quartieri di alcune città o distretti sociosanitari) e che le istituzioni locali potenzialmente partner sono, per definizione, limitate in termini numerici, come è possibile favorire la composizione degli interessi in un'ottica di sviluppo locale integrato dal momento che grazie a un Bando di gara competitivo si attivano dinamiche concorrenziali con frammentazione delle proposte di singoli network? Un cofinanziamento in genere non ingente (di circa mezzo milione di euro) condiviso in 2-3 anni da una decina di partner, in un contesto e un periodo caratterizzato da grave carenza di risorse economiche, è sufficiente per attivare strategie integrate multisettoriali di intervento in grado di offrire servizi ai cittadini, garantire sviluppo sostenibile e creazione di occupazione e innescare meccanismi virtuosi di crescita?

Un Programma che mira al rafforzamento di processi di innovazione e di sviluppo delle comunità locali ha spesso la necessità proprio di coinvolgere gli 'assenti' e favorire la diffusione degli interventi in particolare nelle aree più svantaggiate e con minor capacità di mobilitazione sociale. Per ottenere ciò lo strumento del Bando di gara per il finanziamento dei progetti non è detto quindi che rappresenti lo strumento ideale.

Una seconda questione riguarda i format per la presentazione dei progetti. La presentazione di un progetto redatto sulla base di un formulario, simile per struttura a quelli utilizzati nell'utilizzo dei Fondi strutturali, è adatto - ci si chiede - ad esprimere gli aspetti più salienti di un progetto di sviluppo - e cioè la presenza di un disegno strategico - o induce a comportamenti rituali che inducono, ad esempio, a concepire gli obiettivi come generici grandiosi buoni auspici o elenchi di attività e ampliare il numero dei partner per rispondere alle ipotetiche attese del finanziatore?

Tra gli strumenti alternativi o complementari al bando di gara per promozione di interventi di sviluppo vi sono: (i) l'organizzazione di seminari, laboratori di formazione su competenze progettuali e *capacity building* aperti ai potenziali attori territoriali; (ii) inserimento di clausole sociali in appalti della PA e pratiche di RSI responsabilità sociale di impresa; (iii) l'utilizzazione di altri strumenti di evidenza pubblica nel caso della PA maggiormente coerenti con la finalità dell'intervento come la 'concessione' o il 'sostegno istituzionale' che analizziamo nel paragrafo successivo; (iv) attività di 'scouting' sul territorio, di ricerca di iniziative meritevoli con successivo sostegno idee progettuali o idee imprenditoriali; (v) infine, attività di ricerca-azione e ricerca valutativa sul campo finalizzata a individuare meccanismi di sviluppo e sostenere lo scambio e la costruzione di conoscenze condivise.

2.2 Le implicazioni giuridico-amministrative del rapporto pubblico-privato

In realtà, se si vuole evitare che l'approccio a problematiche che hanno consistenti implicazioni di tipo giuridico-amministrativo risulti fuorviante, esso non può prescindere da queste.

Sotto il profilo giuridico-amministrativo è fondamentale la distinzione fra gli aspetti che riguardano la sostanza, e dunque la natura giuridica, del rapporto pubblico-privato da quelli che concernono i profili procedimentali: sono questi ultimi a dover essere condizionati dai primi e mai viceversa; purtroppo è proprio tale inversione a rafforzare spesso quell'inversione mezzi/fini che si critica e che si vuole evitare.

Sotto il profilo sostanziale è necessario distinguere i rapporti in due categorie fondamentali: l'affidamento (di forniture e servizi) da parte delle pubbliche amministrazioni ed il sostegno istituzionale a

processi di collaborazione sinergica fra le formazioni sociali (in particolare, prive di finalità di profitto) e fra queste e le PP.AA. stesse (ma al di fuori dell'affidamento di servizi).

La prima categoria di rapporti (di affidamento) a propria volta (almeno nei paesi europei che come Italia, Francia, Spagna e Germania hanno un sistema giuridico caratterizzato dalla presenza del "Diritto Amministrativo") si può distinguere in due sotto-categorie: rapporti che consistono nell'acquisto di servizi o di beni, o nella realizzazione di opere (appalti di servizi, di beni e di opere e lavori), che sono fondamentalmente disciplinati, per quanto ora interessa, dalla Direttiva comunitaria n. 18/2004; ed i rapporti che sono generati da concessioni (di servizi, di opere) attraverso i quali le PP.AA. trasferiscono nella *titolarità* (e dunque nella responsabilità) di privati la realizzazione di servizi ed opere (che restano, comunque, servizi ed opere *pubblici*) e che non sono disciplinati nel dettaglio dalla direttiva.

In entrambi i casi (appalti, concessioni) il "progetto sociale" costituisce l'oggetto diretto e principale del contratto (appalto o concessione di servizi sociali), oppure l'oggetto indiretto e secondario come nel caso delle clausole sociali (Commissione Europea 2010).

La seconda categoria di rapporti riguarda più propriamente le azioni di facilitazione e sostegno che le PP.AA. possono porre in essere per promuovere la coprogettazione e l'autonoma attuazione di progetti di intervento sociale. In tali casi, non si ha alcun "affidamento", bensì il sostegno istituzionale di autonome iniziative delle formazioni sociali. Queste, con la coprogettazione e la realizzazione degli interventi non assumono *obblighi* di natura privatistica verso le PP.AA. attraverso la stipula con esse di contratti; assumono, invece, (in Italia, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e dell'articolo 3 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali) *doveri* corrispondenti alle pubbliche funzioni la cui responsabilità primaria è attribuita *ex lege* alle PP.AA. In tali rapporti il legame giuridico con le PP.AA. ha natura pubblicistica e la sua causa (rilevanza economico sociale) è ravvisata dall'ordinamento giuridico non già nell'opportunità di riconoscere rilevanza a rapporti commerciali di scambio (com'è nel caso degli appalti) bensì nell'opportunità di favorire e sostenere reti private di solidarietà per l'inclusione e l'integrazione.

Per quanto riguarda le procedure attraverso le quali giungere alla stipula degli accordi sulla base dei quali le PP.AA. erogano benefici economici a titolo di sostegno, esse devono rispettare le norme generali sul procedimento contenute nella legge n. 241/1990 e sono evidentemente sottratte all'applicazione delle norme specifiche riguardanti i pubblici appalti; in particolare, tali procedure dovranno essere preferibilmente non competitive, ad evidenza pubblica e, in relazione all'oggetto, rispettose delle prescrizioni contenute nell'articolo 12 della legge (dedicato proprio ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici), che stabiliscono che *"La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi"* e che *"l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi"*.

Come accertato da copiosa giurisprudenza (vedasi in particolare: TAR Puglia, Bari, sez. I, 7 luglio 2007, n. 2689), l'articolo 12 della legge n. 241/1990 non impone affatto, sempre e comunque la previsione di una vera e propria procedura concorsuale, limitandosi a richiedere la semplice predeterminazione di criteri. A conclusione delle procedure consensuali poste in essere in conformità alle prescrizioni di legge, la P.A.

potrà stipulare con i soggetti privati accordi procedurali sostitutivi dei provvedimenti di concessione dei benefici economici, ai sensi dell'articolo 11 della stessa legge n. 241/1990.

2.3 Le partnership miste e il principio della consensualità: quando la gara non serve

Le partnership di tipo pubblico-privato (PPP) si basano su nuove regole di relazione tra la sfera pubblica e quella privata e rappresentano un fenomeno in forte espansione. Le PPP si realizzano in tutti i settori di policy, nei trasporti, nella sanità, presentano le seguenti caratteristiche: a) la durata della relazione fra i partner; b) le modalità di finanziamento del progetto; c) il ruolo dei partner nella definizione, nella concezione, nella realizzazione, nell'attuazione e nel finanziamento; d) la ripartizione dei rischi. La Commissione Europea tramite il Libro verde (Commissione Europea 2004)² ha prestato forte attenzione a tale fenomeno in espansione sostenendo la necessità di sviluppare un quadro giuridico specifico; nel testo la Commissione distingue due tipi di PPP: quelle di tipo puramente contrattuale in cui la partnership è basata su legami esclusivamente contrattuali e si situa nel campo d'applicazione delle direttive europee sugli appalti pubblici; e quelle di tipo istituzionalizzato che possono condurre alla creazione di organismi ad hoc detenuti congiuntamente. Solo alcune forme di PPP sono sottoposte alla legislazione europea riguardante le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici che dal 2004 introduce anche la nuova procedura di aggiudicazione degli appalti denominata dialogo competitivo utilizzata dall'autorità pubblica per la realizzazione di progetti molto complessi.

“Le PPP possono essere oggetto di concessioni di lavori e di servizi. Esse si distinguono dagli appalti pubblici in quanto l'operatore economico si remunera almeno in parte sfruttando l'opera o il servizio. A livello europeo, le concessioni escono parzialmente dal campo d'applicazione delle direttive europee sugli appalti pubblici, perfino totalmente quando si tratta di concessioni di servizi” [Gazzetta ufficiale C 121 del 29 aprile 2000]

Anche a questo proposito, va ricordato che, quando in un procedimento amministrativo sono coinvolti un interesse pubblico e uno o più interessi privati va distinta la regola generale, che è quella della consensualità (pur sempre nell'evidenza pubblica) (Legge 241/90 Artt. 11 e 12), dalla sua “eccezione”, costituita dalla competitività nell'evidenza pubblica, propria di particolari procedimenti amministrativi finalizzati ad instaurare particolari categorie di rapporti, come i contratti di appalto o di concessione.

In altre parole, i principi generali di trasparenza e *par condicio*, garantiti da procedure aperte e rette da regole predefinite e rese pubbliche (c.d. evidenza pubblica) trova attuazione in via generale anche nell'instaurazione di partnership attraverso il consenso e la sinergia degli interessi coinvolti, mentre in via eccezionale (partnership riconducibili ad appalti e concessioni o comunque oggetto di specifica disciplina legislativa, come nel caso di società miste finalizzate alla produzione di pubblici servizi) deve trovare attuazione nel modo opposto, confidando che proprio attraverso il contrasto competitivo degli interessi l'affidamento possa realizzarsi alle migliori condizioni possibili; tale regola particolare trova però contemperamento e correzione attraverso l'applicazione delle “clausole sociali” (CE 2010).

² Libro verde sulle partnership di tipo pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni [[COM\(2004\) 327](#) def]

Nell'ordinamento giuridico italiano (L. n. 241/1990, art. 11, comma 1 bis) nel caso di procedimenti amministrativi non competitivi, il responsabile del procedimento dovrebbe convocare i diversi portatori di interessi favorendo il raggiungimento di accordi "trasversali" che, pur sempre nel pubblico interesse, permettano di volgere a sinergica collaborazione la possibile inclinazione al contrasto ed allo snaturamento delle finalità del "progetto".

Il "bando di gara" non è quindi la modalità procedurale principe, in particolare a livello locale, per la promozione di progetti finalizzati allo sviluppo (Dalla Mura 2005, 2006, 2008). Quando l'approdo è un appalto per la realizzazione di beni o servizi si utilizzano preferibilmente gli strumenti della concessione e dell'appalto di servizi e non è applicabile la formula del sostegno istituzionale perché si configurerebbe come reato di turbativa d'asta ed è quindi necessario che la PA faccia una gara; ma se le parti pervengono a risultati diversi non è detto che si debba fare una gara. Il 'sostegno istituzionale', oltre che rispettoso principio libera circolazione in ambito comunitario, deve rispettare la normativa sugli aiuti di Stato dando applicazione a una decisione CE del 28/11/95 che spiega come gli interventi di sostegno devono essere dati affinché non si trasformino in aiuti di Stato. Garantire l'evidenza pubblica significa che il procedimento deve essere caratterizzato da regole predefinite circa l'accesso dei soggetti potenzialmente interessati ed essere trasparente e non che si deve adottare la procedura della gara.

Ipotizziamo che un *network* misto di attori locali decida di attivarsi per realizzare una serie di servizi e interventi finalizzati allo sviluppo locale e la copertura di servizi per i cittadini con problemi di non autosufficienza facendosi carico di alcuni problemi della comunità e di chiedere il supporto del Comune o della ASL. In questo caso l'EELL, recepita l'idea, potrebbe avviare un procedimento di evidenza pubblica, sapendo che ci sono altre organizzazioni interessate, e tramite un Avviso pubblico invitare altri soggetti a manifestare interesse presentandosi al tavolo di progettazione. Si attivano dei processi di co-progettazione tra i diversi portatori di interesse con l'elaborazione di una proposta progettuale; in seguito verificata l'adeguatezza della proposta L'EELL può decidere o meno di farsi carico di un sostegno istituzionale attraverso una forma di compensazione economica e stipulare un accordo. Si tratta di un contratto di diritto pubblico a tutti gli effetti realizzato senza la procedura del bando di gara. La compensazione è un sistema per far sì che l'impegno dei privati sia tale da costituire adeguata attuazione della funzione pubblica anche in quei casi in cui non potrebbe esserlo senza un adeguato riconoscimento, oppure non risponderebbe alle esigenze sociali a cui dovrebbe rispondere e creerebbe condizioni di iniquità tra diverse categorie di utenza dovute a disegualianze di tipo socioeconomico (Es: un centro estivo per minori, l'accesso a un nido privato).

2.4 Appalti socialmente responsabili e clausole sociali

Un approccio socialmente responsabile agli appalti si ritiene possa influenzare fortemente il mercato, spingendolo verso uno sviluppo sostenibile e inclusivo. La promozione di appalti pubblici socialmente responsabili (CE 2010) consente di sviluppare un modello attraverso cui le autorità pubbliche possono offrire alle aziende degli incentivi per lo sviluppo di modelli di gestione socialmente responsabili. Le autorità pubbliche rappresentano i principali consumatori e sono la principale stazione appaltante nella maggioranza dei casi; possono di conseguenza far fare leva su tale potere d'acquisto incentivando modelli virtuosi di sviluppo, scegliendo merci e servizi che, grazie alle loro forme di produzione ed erogazione, sostengono una serie di benefici collaterali: opportunità di occupazione in particolare delle fasce deboli, accessibilità, equità sociale ed inclusione, commercio etico, sostenibilità ambientale (Leone et al. 2011). I settori dei servizi alla persona, sociali e sanitari, sono stati oggetto di attenzione da parte della Commissione solo negli anni più recenti e si sono imposti per la loro rilevanza riguardo le politiche di coesione e le politiche di inclusione

sociale: la stessa attrattività dei territori alla base di dinamiche di sviluppo economico dipende, infatti, in una certa misura dalla qualità sistema di offerta dei servizi alla persona. Inoltre le strategie di inclusione sociale e di contenimento di forme espulsive del mercato del lavoro si basano sulla presenza diffusa del sistema dei servizi sociali³. Il settore dei servizi territoriali alla persona viene progressivamente considerato come il terreno più appropriato a rispondere alla nuova domanda di protezione sociale.

Il sistema dei servizi di welfare (sanità, istruzione, educazione, protezione sociale) registra ovunque, anche se in misura diversa, un crescente problema di sostenibilità economica dovuta sia alle ristrettezze degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni locali, sia alle ridotte disponibilità economiche della maggioranza delle famiglie e degli utenti che sempre più sostengono e cofinanziano margini importanti dei costi di servizi. Questo quadro ha già prodotto e impone ulteriormente un ripensamento dei sistemi di welfare e dei modelli d'intervento e lo strumento degli APSR può rappresentare una leva interessante per introdurre elementi d'innovazione sia a livello dei sistemi di *governance* e delle partnership locali per lo sviluppo, sia a livello dei modelli d'intervento e della concezione stessa di 'politiche di sviluppo locale'. Tale processo è sfociato spesso in profonde modifiche delle modalità di organizzazione, fornitura e finanziamento dei servizi, tra cui anche l'emergenza di nuovi ambiti d'intervento, l'esternalizzazione di servizi precedentemente forniti direttamente dalle autorità pubbliche e il crescente trasferimento di competenze al livello locale.

Esistono potenziali benefici che possono essere valorizzati nelle diverse fasi degli APSR, grazie all'incorporazione delle dimensioni di coesione sociale e giustizia sociale all'interno dei diversi settori di policy, e possono essere analizzati in corso di implementazione-erogazione del servizio e, a posteriori, nelle valutazioni degli esiti.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono contribuire allo sviluppo di un mercato di prodotti socialmente vantaggiosi attraverso l'espansione dei mercati esistenti o la creazione di nuovi mercati per i beni e i servizi che mirano a sostenere il raggiungimento degli obiettivi sociali e servono da modello per altri consumatori offrendo loro standard e informazioni. Gli appalti pubblici ecosociali possono realmente contribuire alla creazione di condizioni di parità in Europa e di economie di scala. L'innovazione dei mercati, così come la concorrenza a livello europeo, possono essere stimolate attraverso l'acquisto di tecnologie informatiche accessibili alle persone con disabilità, con conseguente miglioramento della qualità e maggiore convenienza di tali prodotti nel mercato.

Il volume degli appalti pubblici e i limiti all'intervento sociale diretto derivanti dalle ristrettezze di bilancio potrebbero fare di questo settore un'area di interesse per la promozione dell'inclusione sociale. L'area degli appalti pubblici socialmente responsabili e degli appalti pubblici di servizi sociali e sanitari di interesse generale (APS e SSIG) interessa trasversalmente tutte le tipologie di impresa anche se nel testo verrà focalizzata la trattazione di temi riguardanti gli appalti a imprese di piccole e medie dimensioni SME, alle imprese sociali (la cooperazione sociale) e al terzo settore più in generale.

³ Si veda a tal proposito quanto raccomandato dalla Guida "Piattaforma Sociale, Forum europeo sulla disabilità, Eurocities, Associazione europea di commercio equo e solidale, Cecop, Sfruttare al meglio il denaro pubblico – una guida pratica per l'implementazione e la contrattualizzazione in base alla versione revisionata della direttiva europea sugli appalti pubblici, 2004. "Social Platform, European Disability Forum, Eurocities, European Fair Trade Associations, Cecop, Making the most of public money – A practical guide to implementation and contracting under the revised EU public procurement directives, 2004", (ultimo accesso 20/06/2011)
<http://www.socialplatform.org/module/FileLib/PracticalGuidePublicProcurementFINALNOVEMBER2004.pdf>

3. Approcci per la valutazione dei programmi di sviluppo place-based

Una seconda criticità individuata nel testo di Barca redatto per la CE e citato in precedenza, riguarda i modesti risultati degli esercizi valutativi promossi dalla Commissione europea relativamente agli effetti raggiunti in 20 anni di politiche per la coesione dal momento che “*no progress has been made,*” nella comprensione di “*what works*”, di “*what effects*” producono particolari interventi e “*for whom*”.

Per risolvere tale dilemma di carattere apparentemente di carattere conoscitivo, ma di fondo connesso alla stessa legittimazione delle scelte compiute dall’UE in materia di programmazione dei Fondi strutturali, si auspica l’introduzione di un approccio di valutazione maggiormente ‘sperimentalista’ basato su approcci valutativi ritenuti più solidi e in grado di provare l’efficacia degli interventi e su sistemi di performance maggiormente in grado di monitorare indicatori a livello di comunità (*community-based*) in particolare per quanto concerne il raggiungimento di obiettivi di inclusione sociale. Accanto a tale raccomandazione il rapporto auspica che la Commissione possa allocare una ridotta quota di risorse, senza alcuna pre-allocazione nazionale, in azioni dirette sui territori a carattere innovativo, *Innovative territorial actions*, per sperimentare forme innovative di interventi *place-based*.

I comuni sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi adottati a livello UE dalla programmazione comunitaria tendono a focalizzare l’attenzione su questioni di *accountability* e rendicontazione del singolo programma e in misura ridotta sul rapporto tra effetti, contesti e caratteristiche degli strumenti di *policy*. Un approccio per la valutazione di interventi *place-based* auspicato dallo stesso Fabrizio Barca (2009) nel suo rapporto è quello di tipo sperimentale con l’adozione di tecniche di indagine di tipo controfattuale. Tale approccio⁴ focalizza l’attenzione sull’analisi degli *outcome* e concepisce i programmi come ‘trattamenti’ da studiare tenendo sotto controllo fattori confondenti dovuti alle influenze dei contesti o alle forme difformi di ‘implementazione’. Attraverso tali metodi si cerca di misurare l’impatto di un intervento stimando quali *outcome* si sarebbero ottenuti se l’intervento non avesse avuto luogo principalmente comparando i risultati ottenuti rispetto determinati indicatori con l’andamento degli stessi indicatori misurati in altre popolazioni (persone o comunità) il più possibili simili a quella oggetto dell’intervento ma non influenzate dalla policy.

3.1 L’approccio della ‘valutazione realista’

Un approccio alternativo e complementare per rispondere alle sfide poste dalla valutazione di programmi *place-based* è quello della valutazione realista. La valutazione realista (Pawson Tilley 1997, Pawson 2006, Biolcati Rinaldi, Leone 2011) è un approccio caratterizzato da una forte attenzione alla comprensione degli effetti dei programmi sociali complessi alla luce delle teorie del cambiamento sociale. La ‘valutazione realista’ ha delle implicazioni circa i disegni valutativi e il modo di considerare i contributi dei committenti e degli altri *stakeholders* allo sviluppo di ipotesi di ricerca e al disegno stesso delle ricerche valutative. In questo come in tutti gli approcci valutativi *theory-oriented* (Stame 2004), gli attori non sono soggetti che passivamente ‘implementano’ protocolli ma con le loro idee, atteggiamenti e competenze contribuiscono attivamente modificando il programma in opera. Le lezioni delle scienze

⁴ Ci riferiamo all’approccio sperimentale e alle tecniche di analisi contro fattuali. In letteratura tale approccio è denominato anche come modello ‘black box’ (scatola nera) proprio perché si focalizza evidenze di efficacia considerate robuste perché, nella loro versione ideale, sono basate su disegni di ricerca pre-post sperimentali con gruppi di controllo casuali.

organizzative post tayloriste e degli approcci di programmazione successive al modello della razionalità sinottico-lineare vengono accolte. L'idea di razionalità assoluta, tipica degli approcci di programmazione degli anni '50, viene sostituita con modelli di tipo incrementale o con la razionalità limitata post Simon. Anche nel caso della 'valutazione realista' gli operatori e i funzionari delle amministrazioni pubbliche (v. 'practitioners' e gli *street-level burocracy*) diventano attori rilevanti in grado di offrire al ricercatore importanti chiavi di lettura e ipotesi, sul 'perché e per chi il programma dovrebbe funzionare e sui meccanismi sottostanti ai programmi che ne spiegano i cambiamenti.

Il primo elemento cardine della valutazione realista⁵ riguarda la **concezione di programma**.

I programmi vengono concepiti come sistemi sociali complessi e vengono definiti come "teorie incarnate" (Pawson, Tilley 1997) intendendo con ciò che:

- -comprendono attese che alcuni stati problematici o regolarità possono essere alterati ai fini del miglioramento e tramite l'introduzione di un set di misure.
- comprendono idee e ipotesi circa i modi in cui tale set di misure condurrà a dati cambiamenti. Le ipotesi riguardano sia i cambiamenti previsti (Outcome) sia il fatto che tali cambiamenti saranno sviluppati grazie a particolari mezzi: interventi e successione di un insieme di interventi, misure legislative o regolamentative.

Questo approccio si distanzia da una concezione del programma del tipo 'dose-risposta': il programma viene considerato alla stregua di un sistema sociale anch'esso, interconnesso con il/i contesti sociali entro cui prende forma, e non come trattamento standardizzabile. Di seguito nel Box sono riassunte le caratteristiche dei programmi sociali complessi secondo l'approccio della valutazione realista.

Tabella 2 Le caratteristiche dei programmi sociali complessi

- **In genere c'è più di una teoria (o quasi-teorie) sottostante al programma** – 'razionale' implicito sugli effetti nei confronti dei diversi beneficiari.
- Concezione dei beneficiari come 'attori': l'intervento **implica l'agire delle persone, le intenzioni e le motivazioni. Non sono i programmi in sé a funzionare** ma essi hanno effetto attraverso il ragionamento e l'uso che ne fanno i diversi destinatari e funzionano grazie al fatto che permettono ai beneficiari di fare differenti scelte.
- L'intervento **consiste in una catena di steps o processi**. Ad ogni fase l'intervento potrebbe funzionare come previsto o 'far cilecca'. Tale catena di *steps* o processi è **spesso non lineare**; ad ogni stage essa implica negoziazioni e feedback.
- I Programmi hanno *stakeholders* multipli e lunghe catene di implementazione; gli interventi sono **incastonati nei sistemi sociali complessi e il modo in cui funzionano è modellato dal contesto**. I programmi sono implementati in contesti turbolenti soggetti a variazioni apportate da altri interventi. I destinatari sono radicati in differenti località, istituzioni, culture che incidono sulla fortuna del programma.
- Gli interventi sono **inclinati a modificazioni nel corso dell'implementazione** tramite un processo di adattamento e '*embedding*' ai contesti locali. I Programmi cambiano le condizioni che li avevano fatti inizialmente funzionare sicché alleviandosi un problema spesso evolvono.

⁵ Il termine 'valutazione realista' è tratto dal testo di Pawson e Tilley, *Realistic Evaluation* (1997). Esistono diverse scuole filosofiche e di filosofia della scienza che adottano il paradigma del realismo; quello adottato da Pawson e Tilley si radica nel realismo scientifico, una posizione epistemologica vicina al pensiero di Popper.

- Gli interventi sono **sistemi aperti che si modificano grazie all'apprendimento** nel momento in cui gli *stakeholders* comprendono dati meccanismi. Gli operatori non operano per preservare l'uniformità degli interventi utile ai valutatori.

Volendo ragionare per opposti possiamo identificare due concezioni di 'intervento'. In una prima concezione i programmi sono considerabili come trattamenti rivolti a singoli e popolazioni e la misura della loro efficacia deriva dalla capacità di produrre i cambiamenti attesi rilevabili, ex post, tramite un ridotto numero di variabili di *outcomes*. La concezione di programma quale trattamento viene esportata all'esterno, nel contesto del mondo reale e oltrepassa il *setting* di laboratorio. Secondo tale approccio l'efficacia è rappresentata dalle differenze pre-post rispetto alle misure di outcomes e l'attribuzione causale del cambiamento osservato adotta una 'logica successionista'. Una seconda concezione adottata anche dalla 'valutazione realista' prende in considerazione le comunità e i contesti: le pratiche professionali, le culture, gli atteggiamenti, i legami sociali degli attori, le reti tra organizzazioni, gli assetti istituzionali e la struttura sociale più ampia che influenzano in diversi modi i cambiamenti e l'efficacia degli stessi.

Un programma sociale complesso è in genere caratterizzato da una lunga catena di *steps* e da un complesso reticolo di teorie e assunzioni. Inoltre, i programmi spesso cambiano e tali cambiamenti comportano un'alterazione della teoria del programma. Prima che la valutazione sia possibile perciò è necessario fare emergere tali teorie e articularle e uno dei compiti del valutatore è proprio quello di rendere esplicite le teorie implicite sviluppando chiare ipotesi circa '*how, and for whom, programs might work*'. E' quindi necessario raccogliere dati non solo sugli impatti del programma e sui processi di implementazione, ma anche sugli aspetti specifici del contesto che potrebbero impattare sugli *outcomes* e sugli specifici meccanismi che potrebbero innescare e creare il cambiamento.

L'approccio realista non si limita ad affrontare la questione del "quanto" un intervento funziona, ma ha l'obiettivo di approfondire, piuttosto, quella del "come" e del "per chi" e in "quali circostanze" funziona. Ci si aspetta che gli impatti di una misura possano variare a seconda delle circostanze, dei contesti non solo fisici, in cui viene introdotta. Talvolta gli effetti sono un mix di risultati voluti e non voluti: comprendendo questi elementi i policy maker e gli operatori sono maggiormente in grado di decidere quali politiche implementare e dove.

3.2 Analisi degli strumenti di implementazione nella valutazione di alcuni programmi

I seguenti casi sinteticamente indicano alcune delle possibili interazione tra dimensione regolamentativa procedure del bando ed esiti del programma: tali nessi non sono concepibili e tanto meno analizzabili scindendo in modo semplicistico le due dimensioni, quella attinente ai processi e quella connessa agli esiti o *outcome*.

La valutazione del Fondo 8x Mille della Caritas Italiana: analisi di uno strumento per l'innovazione delle strategie di intervento

La domanda di valutazione da parte di Caritas Italiana verteva sull'efficacia del programma pluriennale (2001-2009) finanziato dal Fondo CEI 8xmille denominato '8 x mille Italia' inteso come 'strumento-grimaldello' volto a promuovere l'innovazione delle strategie di intervento e cambiamenti organizzativi nell'assetto delle sedi Caritas a livello diocesano (n.b. 220 diocesi in tutta Italia). Alcuni quesiti valutativi vertevano proprio sull'adeguatezza dello strumento bando o di alcuni suoi criteri e sul rischio connesso alla

possibilità di sostenere progettualità finalizzate alle sole funzioni di mantenimento di opere e servizi o addirittura indebolire i livelli di autonomia e le capacità dei soggetti di attivare proprie soluzioni e risorse. La valutazione, realizzata nel periodo 2008-2009 (Leone 2010), ha cercato di cogliere i fattori maggiormente in grado di spiegare alcune scelte relative all'utilizzo del Fondo CEI 8xmille Italia e il nesso tra regole di accesso poste nel bando e strategie di azione dei diversi attori.

La valutazione ha avuto più una funzione di analisi degli effetti complessivi della progettualità 8xmille Italia piuttosto che di rendere conto e *accountability* dei risultati di singole tipologie di azioni contenute nei 600 progetti cofinanziati dal Fondo 8xmille Italia nel triennio 2005-2007 per un totale di circa 51milioni di euro. E' stata ricostruita la teoria del 'Programma' (Fondo 8xmille Italia) e valutata la capacità di promuovere mobilitazione delle reti primarie sui diritti di cittadinanza, partecipazione politica e sociale, svolgere funzioni di *advocacy* e di misurarsi con la questione della sostenibilità in un'ottica di sviluppo territoriale. Nella ricerca valutativa si è focalizzata l'attenzione sulle strategie d'intervento delle diverse Caritas diocesane e sulle concezioni sottese alla scelta di realizzare determinati progetti oltre che sull'analisi dei meccanismi di implementazione connessi ad alcune caratteristiche del bando annuale. La presentazione di progetti in risposta al bando era vincolante per ottenere i finanziamenti ma non si prevedevano meccanismi competitivi tra realtà diocesane che potevano concorrere presentando un numero variabile di proposte di importo simile (da 1 a 3) in funzione del numero di abitanti presenti nella diocesi. Tramite una analisi fattoriale sono state identificate tre strategie di intervento che caratterizzano l'operato delle Caritas diocesane:

I° la strategia di 'mobilitazione della società civile' che include i rapporti con la stampa e i media, il lavoro con i rappresentanti delle istituzioni in diversi ambiti di policy, la presenza nei diversi spazi di partecipazione civile, il rafforzamento dei rapporti con il privato sociale, la sensibilizzazione delle istituzioni e il coinvolgimento dei cittadini.

II° La strategia di 'mobilitazione della comunità ecclesiale' che riguarda gli effetti circa il rafforzamento delle collaborazioni con gli uffici diocesani, le parrocchie e la comunità ecclesiale in senso lato.

III° La 'strategia di mantenimento' che riguarda l'utilizzo del Fondo 8xmille Italia per sostenere opere e servizi di base, come mense e dormitori (servizi a bassa soglia solitamente non finanziate dal Fondo), o anche opere ritenute indispensabili ma comunque considerate poco congruenti con la *mission* stessa del Fondo 8xmille Italia.

Le tre strategie in precedenza citate erano presenti in misura diversa in ciascuna realtà. Successivamente sono state analizzate le interazioni tra tali strategie e alcuni elementi salienti delle storie, dei contesti organizzativi e delle condizioni socioeconomiche dei territori, allo scopo di far emergere aspetti in grado di 'spiegare' perché si erano adottati determinati interventi. Secondo la stessa Caritas Italiana *"...una valutazione è davvero possibile a patto di leggere sinotticamente e diacronicamente il lavoro che le Caritas hanno realizzato negli anni. (...) la lettura dei singoli progetti intesi come fenomeni isolati dal contesto rischia non solo di essere riduttiva, ma per di più fuorviante in quanto non consente di cogliere la dinamica complessiva diocesana in cui è stato pensato, realizzato, implementato" (...)* *"...solo la ricostruzione del mosaico complesso che ogni realtà/Caritas diocesana rappresenta – all'interno del proprio contesto socio-ecclesiale – ci dà la possibilità di penetrare le strategie degli attori in campo e di cogliere il grado di recezione di qualunque proposta progettuale da parte dei territori"*. (Tratto da Introduzione di F Marsico, in Leone 2010)

Le strategie di utilizzo del fondo 8xmille Italia emerse nello studio sono concepibili come sistemi di azione messi in atto dalle Caritas locali sulla base dell'interazione di almeno cinque fattori di seguito indicati.

1° Le dimensioni della diocesi che incidono sull'accessibilità stessa alle risorse del Fondo con un assenteismo maggiore, del 42%, tra quelle piccole del Mezzogiorno interpretato da alcuni come indice di fragilità di sistema, carenze di risorse umane e debole strutturazione dovuta a mancanza di economie di scala per funzioni complesse come la progettazione e il coordinamento dei progetti.

2° La diversa natura dei sistemi di Welfare regionale che condiziona l'operato delle Caritas almeno in una duplice modalità: sul piano della qualità o, viceversa, delle carenze del sistema d'offerta che impongono l'avvio e il mantenimento di servizi assenti o carenti sul territorio e sul piano delle risorse di Comuni e ASL dedicate complessivamente alla spesa sociosanitaria che si traduce anche in diversi volumi di impegno economico dedicato all'esternalizzazione dei servizi ed alla stipula di convenzioni con organismi del terzo settore. E' emerso che nelle Caritas situate in territori con un Modello di Welfare 'Munifico' la voce di entrata del budget 'convenzioni con Enti Locali' raggiunge il valore di 2,3 euro procapite (nel triennio 2005-2007), dove vige un modello di Welfare 'Fragile' tale voce si abbassa drasticamente e scende mediamente a soli 40 centesimi per abitante. Un simile andamento caratterizza anche la voce di entrata 'Donazioni'.

3° I problemi di marginalità sociale e povertà presenti sul territorio che variano in modo molto notevole tra diverse diocesi. Poiché in alcuni territori si associano gravi forme di marginalità, debole coesione sociale e scarsa presenza dell'associazionismo, le Caritas, anche nei casi in cui godono di una relativa disponibilità economica, registrano fragilità sul piano organizzativo che si riflettono anche in termini di fragilità organizzativa come, ad esempio, una ridotta presenza del volontariato, una ridotta competenza progettuale e di management dei progetti. Negli ambienti più 'ostici' si sviluppano alcune eccezioni, delle esperienze di eccellenza che (v. Case analysis) riescono a catalizzare le energie presenti e presentano *performance* importanti.

4° Lo stile di gestione del Direttore e la 'vocazione' delle singole Caritas influenzano la propensione ad adottare strategie di *advocacy* e mobilitazione sociale piuttosto che di offerta e talvolta gestione diretta dei servizi. I modelli ideali alla base dell'operato dei direttori Caritas, come pure le diverse concezioni di 'opera' (nel mondo Caritas si utilizza il concetto di 'opera segno'), derivano anche da concrete storie ed esperienze realizzate in ciascun territorio e rappresentano una sorta di 'variabile indipendente' che più di altri fattori di tipo strutturale possono influenzare i percorsi delle Caritas. Le 'radici storiche' delle organizzazioni Caritas, assieme a peculiarità di contesto, anche a distanza di decine di anni orientano l'operatività e permettono all'osservatore esterno di cogliere alcuni aspetti unici, come se rappresentassero un 'imprinting' che opera a distanza.

5° La struttura e composizione del budget delle Caritas diocesane. L'attribuzione delle risorse alle Caritas diocesane di un'altra voce dell'8xmille, detta 8xmille diocesano e gestita direttamente dal Vescovo, si differenzia in modo estremo, toccando tassi che variano dal 100% alla totale assenza nel 6% delle realtà. Le strategie di azione delle Caritas risultarono in vari modi influenzate dalla composizione complessiva del budget. Parte del dibattito e delle riflessioni sviluppate attorno al tema dei criteri per l'allocazione delle risorse del Fondo 8xmille Italia derivava sostanzialmente dalla impossibilità per Caritas Italiana di orientare l'utilizzo dell'altro fondo, il Fondo 8xmille Diocesano, e al contempo l'impossibilità di ignorarne l'interazione sostanziale con le progettualità promosse dall'8xmille Italia almeno in termini di attese che finiscono per ricadere su quest'ultima leva finanziaria.

Per giudicare le dimensioni connesse all'equità, allo sviluppo di pratiche innovative diffuse e alle modalità di allocazione delle risorse sono stati analizzati in modo congiunto i dati di monitoraggio del programma di diverse annualità, la composizione complessiva dei budget delle Caritas diocesane e i dati sulle condizioni socio-economiche dei territori. Nei primi anni di utilizzo del Fondo il tasso di progettualità

complessivamente non è stato particolarmente elevato ed è emersa una forte difformità nell'accesso alle risorse connessa alle dimensioni delle diocesi e all'appartenenza regionale. Già nel biennio successivo, grazie anche ad alcuni cambiamenti adottati da Caritas Italiana tra cui anche modifiche dei criteri posti nel Bando, tale percentuale si ridusse notevolmente.

Il caso del codice etico delle palestre in Regione Emilia Romagna per la promozione della salute: un esempio di politiche integrate

Il caso che si sta per descrivere riguarda la questione degli strumenti e delle strategie atte a promuovere l'integrazione delle politiche per il raggiungimento di obiettivi di salute.

La nozione di politiche integrate si riferisce secondo Carlo Donolo a *“politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate.”* (2003) Effetti d'integrazione, nelle politiche sanitarie, ma non solo, vengono ritenuti desiderabili come valore aggiunto ad impatti settoriali e parziali di politiche in atto e contestualmente per evitare danni, rischi e costi sociali che deriverebbero dalla mancata integrazione delle politiche. Tali politiche si realizzerebbero, secondo l'autore, in un contesto di *“risk society”* o società della globalizzazione che determina, a sua volta, la necessità di sviluppare forme di integrazione più complesse per far fronte ai nuovi problemi.

La nozione d'integrazione applicata al contesto delle politiche per la salute è riferita necessariamente all'integrazione tra più aree di *policy*. La stessa Commissione Europea nel 2007 utilizza questa accezione d'integrazione quando dichiara, nel libro bianco già citato, che risposte ottimali nel settore della salute saranno raggiunte promuovendo sia la complementarietà e l'integrazione di diverse aree di *policy* (approccio orizzontale), sia differenti livelli d'azione (approccio verticale). La letteratura suggerisce di ridurre i programmi di prevenzione indirizzati ai singoli a favore di collaborazioni multisettoriali che connettono diversi programmi preesistenti.

Occorrerebbe focalizzare l'attenzione sulle determinanti socioeconomiche della salute e sui nessi tra diritto alla salute, stili di vita e di consumo e modelli di sviluppo sociale ed economico (WHO 2007). Per combattere l'obesità, ad esempio, viene auspicato un approccio ecologico o 'strutturale' e viene coniata l'espressione *“ambiente obesogenico”* con l'invito a indirizzarsi sulle determinanti ambientali (v. disponibilità del cibo, qualità e prezzo) che potrebbero ridurre le ineguaglianze di salute e supportare la scelta delle fasce svantaggiate verso il consumo di cibi più salutari e l'aumento dell'attività motoria. Interagire con altri settori dell'economia significa fare i conti con un'arena politica in cui gli interessi spesso non convergono: *“C'è un conflitto fondamentale tra il bisogno di consumare meno zucchero, grassi, alcol per prevenire l'obesità e altre malattie e gli interessi delle industrie che producono alimenti e bevande a vendere quantitativi maggiori di tali prodotti”* (trad.ns. OMS 92,2007). La Commissione Europea (2007) raccomanda di operare attraverso diverse aree di *policy* e a diversi livelli di governo utilizzando un insieme di strumenti incluse le misure regolamentative, il networking, approcci congiunti privato-pubblico coinvolgendo il settore privato e la società civile, l'industria alimentare, le scuole, le organizzazioni di comunità. (Leone, Coppola 2010)

Il Sistema Sanitario nei suoi diversi snodi (Ministero, ASL, ecc.) in tale contesto svolge il ruolo di *“avvocato-advocacy* della salute dei cittadini”, mettendo in evidenza le ricadute delle politiche governative, regionali e locali sulla stessa. La funzione regolamentativa non implica necessariamente rapporti top-down di tipo gerarchico; le misure, infatti, possono avere diversi gradi di 'cogenza': possono essere a carattere sanzionatorio o svolgere una funzione di coordinamento soft come protocolli d'intesa, raccomandazioni di settore e linee guida, andando a svolgere una funzione di *‘moral suasion’* finalizzata ad orientare i comportamenti. Mentre alcuni aspetti sono meglio regolati da meccanismi di 'comando e controllo', altri

sono più adatti ad essere regolati attraverso forme collaborative. Nell'era della *'networked governance'*, è necessario rafforzare il ruolo di forme di meta-regolazione specialmente dove i comportamenti dipendono fortemente da opzioni volontarie e da forme d'auto-regolazione. I Dipartimenti di Sanità Pubblica delle ASL e le Direzioni generali Sanità delle regioni, sono sempre più chiamati non a decretare pareri e gestire procedure burocratiche, ma a sedere ai tavoli di coordinamento e delle Conferenze dei Servizi dove "difendere le ragioni della Salute, spiegando e convincendo, non più disponendo", sulla base non di sole funzioni di comando e controllo ma di *'moral suasion'* e di mobilizzatori di risorse umane e conoscitive⁶.

Sulla base di queste considerazioni si è mossa l'esperienza del progetto 'Palestra Sicura'⁷ che in Regione Emilia Romagna è sfociata nella sottoscrizione volontaria di un Codice etico tra le palestre, l'Amministrazione regionale i Comuni e le ASL per la prevenzione del doping e l'eliminazione dei consumi di sostanze legali ma ritenuti non utili per la salute. I gestori delle palestre e dei centri sportivi che aderiscono volontariamente al Codice Etico, si impegnano, tra l'altro, a non commercializzare alcolici e bevande a basso contenuto alcolico, integratori proteici e bevande ad alto contenuto di sostanze stimolanti (*energy drink come la Red Bull*), a non promuovere o incoraggiare tra gli utenti l'utilizzo in ambito sportivo di farmaci o sostanze con possibile valenza dopante, di psicostimolanti e anoressizzanti, di antinfiammatori e analgesici e partecipare alle attività di formazione ed aggiornamento organizzate a livello regionale e locale nell'ambito del progetto "Palestra Sicura".

"Sin dalle prime fasi si è dibattuto sulle diverse misure regolamentative, messe in opera dalla Regione e dagli altri attori, per incentivare le palestre ad adottare pratiche salutari e ridurre la vendita di sostanze dopanti e integratori alimentari. In un primo momento si è pensato di istituire il cosiddetto 'bollino blu', un certificato di qualità che avrebbero potuto avere le palestre aderenti al progetto; successivamente questa ipotesi si è modificata e tradotta in due diverse misure: nell'adesione a un Codice etico e nell'introduzione del progetto e nel riconoscimento della rete di 'Palestre sicure' nel Piano di regionale della prevenzione 2010-2012 (p.149). Entrambe tali misure sono incluse nel documento di programmazione.⁸" (Leone 2011b).

Il Codice etico è finalizzato alla promozione del benessere e dell'attività motoria e vi aderiscono in modo volontario le palestre. Esso nasce dal riconoscimento da parte della Regione Emilia-Romagna delle funzioni formative ed educative, di mantenimento e miglioramento della salute, di sviluppo delle relazioni sociali e di integrazione interculturale dello sport e dell'attività fisica. La richiesta di adesione al Codice da

⁶ Tali funzioni emergono in modo prepotente nel programma dell'OMS sulle 'Città a misura di anziano', entrato nella fase operativa a fine giugno 2010 (Parry 2010), che si propone di supportare una sperimentazione in una rete di città, in 22 nazioni del mondo, *age-friendly*, cioè 'a misura di anziano'. Anche in questo caso una caratteristica distintiva del programma e dell'approccio del *network* è il modo in cui si estende oltre i confini del settore sanitario e il forte legame con il contesto sociale. Secondo lo stesso responsabile per l'OMS del programma "Rimanere impegnato socialmente per la salute di una persona anziana è una componente tanto importante quanto l'assenza del diabete." (Parry p.406, 2010)

⁷ Si tratta di un progetto finanziato dal disciolto Ministero della Solidarietà Sociale per un in collaborazione con il Ministero della Salute, con il disciolto Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive presso la Presidenza del Consigli dei Ministri (Pogas) e un rappresentante della Commissione nazionale per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive (di seguito Cvd). La Regione Emilia-Romagna, Area Dipendenza Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali, tramite un Accordo di collaborazione del 24 dicembre 2007 ha svolto il ruolo di capofila. <http://www.palestrasicura.it> Sono disponibile le slide con la presentazione dei risultati della prima valutazione a cura di Leone 2010 CEVAS <http://www.palestrasicura.it/files/varii/progetto/valutazione-progetto-ps.pdf>

⁸ Regione Emilia Romagna Piano della prevenzione 2010-2012 "La prescrizione dell'attività fisica": primi indirizzi per l'attuazione del progetto "PALESTRA SICURA. PREVENZIONE E BENESSERE" http://www.saluter.it/documentazione/piani-e-programmi/piano-regionale-della-prevenzione/piano-prevenzione-2010-2012-/at_download/file/piano_prevenzione_genn2011_contributi_64.pdf

parte delle palestre viene inoltrata al Comune di appartenenza, il Comune e la ASL svolgono funzioni di controllo dei requisiti e segnalano alla regione la presenza degli stessi o in seguito, eventualmente, perdita degli stessi. Il registro tenuto dalla Regione ha una visibilità pubblica e costituisce autorizzazione alle palestre ad utilizzare il riconoscimento di "Palestra Etica" nella promozione della propria attività.

La seconda misura è consistita nell'inserimento del progetto Palestra Sicura all'interno del Piano della prevenzione 2010-2012 della Regione Emilia Romagna. Tale inserimento permetterebbe alle palestre aderenti di ampliare una nicchia di mercato accogliendo anche soggetti con alcune patologie croniche inviati direttamente dal servizio sanitario nazionale; le stesse AUSL potranno prevedere di compensare economicamente la prestazione svolta dalle palestre alla stregua delle attività fisioterapiche o delle prestazioni farmacologiche.

4. Discussione e conclusioni

4.1 Perché valutare i meccanismi di implementazione e l'uso degli strumenti di policy

I programmi finalizzati alla promozione dello sviluppo socioeconomico e alla coesione sociale, sono programmi sociali complessi *place-based* (Barca 2009) e sono caratterizzati da catene di meccanismi in cui ad ogni *step* i risultati possono divergere da quanto previsto. I policy maker utilizzano 'teorie del programma' nel senso che hanno una serie di ipotesi e assunti circa i nessi tra interventi, contesti ed effetti che si presume saranno ottenuti nei confronti dei gruppi beneficiari. I meccanismi di implementazione, e tra questi anche le procedure adottate in fase di bando di gara, l'uso di clausole sociali nell'appalto (Sharon et al. 2002), o le caratteristiche di una concessione, come pure lo sviluppo di strumenti di co-progettazione e coregolazione più collaborativi quali il sostegno istituzionale al di fuori dell'affido di servizi (Dalla Mura 2006, 2008) e i Codici etici, sono parte integrante della 'teoria di un programma'. Il valutatore, ad avviso di chi scrive, non può scindere nella ricostruzione della teoria del programma, le due dimensioni, l'analisi degli *outcome* dall'analisi dei processi di implementazione.

Porre specifiche questioni valutative relativamente all'uso degli strumenti di governo e del rapporto tra meccanismi di implementazione ed effetti dei programmi, può offrire un contributo e un impulso innovativo alla ricerca nel campo delle politiche di sviluppo territoriali. Questo genere di interrogativi riprende la questione di fondo posta dalla *implementation research* nell'analisi delle politiche pubbliche in merito al rapporto tra mezzi e fini alla luce dei nuovi sviluppi offerti dalla 'valutazione realista' (Pawson Tilley 1997, Biolcati Leone 2011).

Per rispondere a quesiti valutativi riguardanti gli impatti inattesi attinenti a come gli attori locali traducono determinati supporti offerti dal programma all'interno di proprie preesistenti strategie a medio lungo termine occorre adottare una prospettiva temporale non ancorata ai tempi 'limitati' del programma. Lo stesso concetto di 'strategia', sebbene tanto rilevante per le imprese, esula dalla manualistica della programmazione per progetti e, a ben vedere, dagli stessi formulari proposti per la presentazione dei progetti.

Non solo determinati strumenti di implementazione sono parte integrante, ma contengono essi stessi assunti impliciti circa la natura delle relazioni tra i diversi attori, la lettura dei problemi oggetto di intervento, le modalità atte a innescare comportamenti cooperativi e partenariati 'virtuosi' modificando il sistemi degli incentivi e producendo effetti ritenuti auspicabili. In conclusione talvolta l'uso di dati

strumenti non deriva necessariamente da verifiche puntuali, né è supportato da motivazioni strettamente giuridiche (v. Par 2.2) o da altre evidenze, ma fan piuttosto parte di pratiche organizzative, sistemi di preferenze, euristiche e cioè modi di risolvere i problemi, culture organizzative e retoriche dell'azione dovute in parte anche a modelli di azione che hanno sostenuto e accompagnato in Italia l'utilizzo dei Fondi Strutturali e hanno contaminato anche le culture della programmazione di altri settori. Tale atteggiamento riguarda anche le procedure amministrative e le pratiche connesse alla programmazione nel 'Terzo settore' e probabilmente per tale ragione si utilizzano i bandi di gara fatti in un certo modo anche laddove non occorrerebbe o non risultano, sotto il profilo tecnico, coerenti con gli obiettivi.

A partire dagli anni '80 e '90 il quadro in cui operano gli attori istituzionali si è via via ridefinito, a legare tra loro i diversi attori " *non è solo una catena di deleghe, ma è soprattutto una rete su cui transitano conoscenze, contrattazioni, feedback sugli effettivi risultati delle innovazioni*" (Regonini 20, 2004).

Sempre più la PA è portata ad utilizzare (v. Il caso del progetto Palestra Sicura in Emilia Romagna) strumenti di *governance* 'soft' e partenariati pubblico-privato, per l'orientamento dei comportamenti degli attori e la sottoscrizione volontaria di accordi e sistemi di regole mirati a modificare i sistemi di incentivi dei mercati. In contesti di *governance multistakeholder* e *multilevel*, in cui è necessario attivare 'processi' di conoscenza e di sviluppo, innescare dinamiche collaborative per il governo di 'beni comuni' (Ostrom 2006) più che realizzare solo opere e servizi, anche gli strumenti di policy hanno bisogno di innovazione. A tal fine, a nostro avviso, sarebbe opportuno adottare un approccio integrato in cui interagiscono competenze tecniche a carattere non solo settoriale, competenze di valutazione '*theory driven*' e di analisi delle politiche pubbliche e competenze giuridico-amministrative.

Questo tipo di attenzione agli strumenti di *policy* sembra aprire ai *policy makers* e ai ricercatori nuove prospettive per capire il nesso tra effetti, specifici contesti d'azione e le misure che sono state promosse e orientare meglio gli sforzi e le scelte future. La valutazione a più elevato valore aggiunto non può essere più quella fornita da metodi che si ispirano alla logica del controllo di gestione o della 'black box' (Stame 2004), ma deriva da analisi a carattere 'esplorativo' che utilizzano i dati sull'implementazione per scoprire nuovi vincoli e per sondare nuove opportunità.

5. Riferimenti bibliografici

Barca F. (2009), An Agenda for Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Commissione Europea. Berger-Schmitt, R. (2000), Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement, EuReporting Working Paper No. 14, Mannheim, Centre for Survey Research and Methodology.

Berger-Schmitt, R. e Noll, H.-H. (2000), Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators, EuReporting Working Paper no. 9, Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.

Bernard, P. (1999), Social Cohesion: A Critique, CPRN Discussion Paper No. F09

Bernard, P. (2000) Social cohesion: a dialectical critique of a quasi-concept, Paper SRA-491, (Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ottawa).

Biolcati Rinaldi F., Leone L. (2011) In: cap. 5 L'approccio realista alla valutazione degli effetti, In: L. Tagle, B. Befani, Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionali, Marchesi, Ministero dello sviluppo economico, DPS Collana Materiali Uval n.22.

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/mat_uval_valutazione_impatto_def.pdf

Borelli G.(2006), Questioni Urbane. Pluralismo e *governance* nelle città, Edizioni CUEM.

Commissione Europea (2010), Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, Comunicazione SEC(2010) 1545 final (IT), CE Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea 2011 — 49 pagg. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=it>

Dalla Mura F. (2005), Oltre il contracting out: nuove forme di relazione con le amministrazioni pubbliche", in "Beni comuni – quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, ed. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

Dalla Mura F. (2005b), La concessione e l'accreditamento dei servizi sociali" in AA.VV. "Appalti, concessioni e convenzioni tra enti pubblici e terzo settore", ed. de Il Sole 24 Ore, Roma.

Dalla Mura F. (2006), Verso la Legge regionale sul sistema dei servizi sociali nel quadro della legge 328/2000, Linee Guida regionali sui rapporti fra Pubblica Amministrazione e soggetti non profit nel sistema integrato locale dei servizi e degli interventi sociali, Documento elaborato per la Regione Marche, Seminari di Osimo. www.consortioaltaformazione.it/santarelli_linee_guida_affidamenti.doc

Dalla Mura F. (2008), Social clauses after the seminar organised in Milan, 4th February 2008" in: Equal project Agenzia di cittadinanza – una rete per lo sviluppo dell'economia sociale" (Anversa,2008)

Leone L., Masi L., Tarantino R. (2007), Come scovare benedizioni nascoste e meccanismi di sviluppo: il caso di studio di un Accordo di programma Quadro, Paper X Congresso AIV Associazione Italiana di Valutazione "Guardare dentro e guardare oltre: dieci anni di valutazione italiana", Roma 19-21/4. www.cevas.it

Leone L. (a cura di) (2010), Valutazione dei progetti Caritas-Cei 8 per mille Italia 2005-2007, Caritas Italiana.

http://www.caritasitaliana.it/home_page/pubblicazioni/00001956_Rapporto_di_valutazione_dei_progetti_Caritas_Cei_8_per_mille_Italia.html o www.cevas.it/report-ricerca-valutazione

Leone L. e Di Paola G.(2011), Linee Guida sui criteri di valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di affidamento dei servizi, Progetto PASE "Politiche pubbliche e imprese sociali", INTERREG IVC, Regione Marche, Fondazione Brodolini.

Leone L. (2011b), Rapporto finale di Valutazione Progetto Palestra Sicura, Regione Emilia Romagna Scaricabile da www.cevas.it www.palestrasicura.it

McDonnell LM, Elmore RF (1987), Getting the job done: alternative policy instruments, Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol.9, No.2, 132-152.

<http://www.education.umd.edu/EDPA/courses/EDPL788S/Sept26mcDonnellonTools.pdf>

Ostrom E. (2006), Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità, Marsilio.

Pawson R, Tilley N. (1997), Realistic Evaluation. London: Sage. ([Scarica.pdf](#))

Pawson R. (2006), *Evidence Based Policy: A realist perspective*. London: Sage.

Ponzini D. (2008), Strumenti di governo del territorio in Italia: una proposta interpretativa, The European Journal of Planning 3/32, Dicembre 2008. www.planum.net

Regonini G (2004), Innovazione istituzionale e accountability democratica. Working Paper del Dipartimento di studi sociali e politici Università degli Studi di Milano, n. 3 / 2004 www.sociol.unimi.it/ricerca_pubblicazioni.php

Sharon M.J., Stanley D., Pendakur R., Jamieson B., Williams M. and Aizlewood A. (2002), *Buying or dropping out: the public policy implications of social cohesion research*, Paper SRA-631-e (Strategic Research and Analysis Department of Canadian Heritage, Ottawa).

Stame N. (2004) *Theory-based evaluation and various types of complexity*, *Evaluation*, Vol 10(1): 58-76.

Vedana C (a cura di), *Reti per lo sviluppo locale. Dossier Città e sviluppo urbano*, Progetto Programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno, Formez, Dipartimento Politiche di Sviluppo Ministero dell'Economia e delle Finanze, e Dipartimento Finzione Pubblica Presidenza del Consiglio dei Ministri, Aprile 2006.