

Verso quale welfare? Il welfare locale tra nuovi bisogni sociali e risorse scarse

Chiara Lodi Rizzini

RPS

A fronte della crescente complessità di bisogni e rischi sociali e della contrazione delle risorse disponibili, gli enti locali, sebbene con profonde differenze, hanno intrapreso interessanti percorsi di innovazione sociale che stanno ridisegnando le strutture del welfare locale e il concetto stesso di «politica pubblica». In queste sperimentazioni, ricomprende nello schema

del secondo welfare, gli enti locali diventano promotori di reti e attivatori delle risorse presenti sui territori, mantenendo il ruolo di garanti dei diritti sociali in ultima istanza. Il modello che ne deriva non è però immune a rischi, a cominciare da un'accentuazione delle disparità territoriali, e richiede adeguati investimenti e politiche di supporto.

1. Introduzione

I Comuni sono l'istituzione più vicina ai cittadini e come tali si trovano ad assumere un ruolo centrale nella gestione dell'impatto della crisi economica e dei cambiamenti delle strutture demografiche e sociali. La crescente delega delle competenze al livello locale avvenuta nell'ultimo decennio – e riconosciuta sia a livello nazionale che comunitario, con l'ufficializzazione del principio di sussidiarietà – si basa, in particolare, su due assunti. Innanzitutto il territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte adeguate ai bisogni attuali e potenziali della persona: gli amministratori locali, grazie alla profonda conoscenza del proprio territorio – sia in termini di problemi che di risorse per farvi fronte – possono perseguire soluzioni più mirate, e quindi efficaci. La crisi economica ha infatti generato impatti differenti a seconda delle aree territoriali, il che richiede di disporre di strumenti quanto più adattabili ai singoli contesti. In secondo luogo, le politiche *place based* possono contare sulla facoltà di mobilitare gli attori locali, condizione fondamentale per la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi.

Gli enti locali rientrano quindi tra i soggetti potenzialmente più capaci di promuovere l'innovazione sociale e di sviluppare nuovi modelli di

governance che, valorizzando i corpi intermedi della comunità locale, potrebbero attivare meccanismi virtuosi in grado di «curare» il nostro Stato sociale e garantire i diritti dei cittadini. Al contempo, si trovano oggi compressi tra l'aumento delle richieste di aiuto dei cittadini – e della loro complessità – e la diminuzione delle risorse finanziarie e umane con cui farvi fronte, a causa dei tagli alla spesa pubblica. Ciononostante, molti Comuni stanno cercando di riorganizzarsi per non sacrificare le politiche sociali ma, anzi, innovarle e adattarle alla società contemporanea. Un percorso che passa necessariamente per quel sentiero intrapreso, seppur con risultati non sempre soddisfacenti, con i Piani di zona, caratterizzato dall'integrazione di tutti i soggetti portatori di interessi e delle risorse in campo sociale, ma che non è immune a nuovi rischi.

2. I tagli alle risorse e la nuova domanda sociale

In base alla legge quadro n. 328 del 2000, i Comuni, singolarmente o in forma associata, svolgono un ruolo chiave nell'offerta pubblica della rete di servizi sociali e socio-assistenziali sul territorio, di cui sono i principali finanziatori. Analizzando il quadro complessivo delle fonti di finanziamento della spesa sociale locale, infatti, si evince che circa il 62% è costituito da risorse proprie dei Comuni, il 12,4% dello Stato (era il 16,8% nel 2010), tramite il Fondo per le politiche sociali, il 17,1% delle Regioni, attraverso i fondi regionali vincolati, e il rimanente 8% da altre fonti (Istat, 2014, dati riferiti al 2011). La percentuale di risorse locali è decisamente più alta al Centro-Nord, dove raggiunge il 70% della spesa sociale territoriale al Nord-Ovest, mentre scende al 55,7% al Sud e al 36,1% nelle Isole.

Nonostante sul piano normativo le riforme più recenti abbiano attribuito crescente centralità agli enti locali, questi sono stati oggetto di una progressiva riduzione delle risorse economiche disponibili – in particolare dei trasferimenti provenienti dal governo centrale – accentuatasi dopo il 2008 e l'adozione delle politiche di *austerity*: complessivamente dal 2008 al 2013 i Fondi nazionali per gli interventi sociali sono stati tagliati del 92%. Il Fondo nazionale per le politiche sociali, ad esempio, è sceso da 1,420 miliardi di euro nel 2009 a 297 milioni nel 2014. Il Fondo per la non autosufficienza, azzerato dalla Legge di stabilità 2012, è stato parzialmente ricostituito dalla Legge di stabilità 2013 e nel 2015 dovrebbe risalire a 400 milioni. Il Fondo per

le politiche della famiglia, dai 186 milioni del 2009, dovrebbe attestarsi sui 18 milioni nel 2015 (Agolini e Simoni, 2015).

La contrazione dei trasferimenti centrali ha prodotto tagli inevitabili sulle politiche sociali locali, con il risultato che nel 2011 – per la prima volta dal 2003 – le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare territoriale¹ (complessivamente circa 7 miliardi e 27 milioni di euro) hanno registrato un segno negativo rispetto all'anno precedente, con una diminuzione dell'1% rispetto al 2010 (Istat, 2015). Quindi se fino al 2011 gli enti locali, nonostante gli effetti della crisi e dell'austerità, hanno continuato a investire nelle politiche sociali, ritenendole prioritarie per il benessere dei cittadini, dal 2011 anche queste ultime hanno iniziato a cadere sotto la scure della *spending review*. Al punto che, secondo le stime disponibili realizzate da Istat, la spesa sociale locale dei Comuni singoli e associati nel 2013 dovrebbe essere ulteriormente scesa a 6,8 miliardi di euro, cioè -4% rispetto al 2010 (Istat, 2015).

I tagli delle risorse degli enti locali hanno gravi implicazioni. Considerando che una parte della spesa sociale è rigida (ad esempio quella per il personale dipendente) essi rischiano di tradursi perlopiù nella riduzione dei contributi erogati a famiglie e individui, o nell'aumento delle tariffe per i servizi erogati, con evidenti ripercussioni sulla qualità dei servizi e sul godimento dei diritti sociali, oltre che nella riduzione dell'acquisto di prestazioni da soggetti esterni, determinando effetti negativi sui già contenuti livelli di occupazione del settore sociale.

Il tutto a fronte di un progressivo aumento dei bisogni e rischi sociali. Ma quali sono specificatamente le nuove domande sociali che gli enti locali si trovano a gestire? La «nuova domanda sociale» è l'esito dei profondi cambiamenti che riguardano da una parte le trasformazioni delle reti relazionali, in particolare delle strutture familiari; dall'altra i mutamenti del sistema produttivo, con importanti ricadute sul livello della stratificazione sociale (aumento delle disuguaglianze, crescita della vulnerabilità sociale). Su questo fronte la crisi ha avuto un impatto altissimo, facendo scivolare nell'«area grigia» del disagio una fetta consistente di popolazione che vive in condizioni economiche precarie e che, rispetto al passato – quando prevalevano forme di povertà croniche e manifeste – è più difficile da intercettare. La povertà economica sta infatti cambiando fisionomia, con la conseguenza di rendere le politiche tradizionali spesso inefficaci: le soglie di accesso

¹ Al netto della compartecipazione alla spesa da parte degli utenti e del Sistema sanitario nazionale.

attualmente richieste dall'Edilizia residenziale pubblica, ad esempio, sono spesso troppo basse ed escludono una vasta fetta di popolazione *borderline* che è troppo «ricca» per averne diritto, ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Altri cambiamenti hanno riguardato la struttura demografica della popolazione e in particolare dei nuclei familiari. Accanto al calo della popolazione totale, assistiamo all'aumento dei nuclei familiari (+7,6% dal 2003 al 2013) e alla riduzione del numero di componenti, con ripercussioni sulla capacità delle famiglie di fungere da produttrici di welfare; si allunga l'aspettativa di vita media, con evidenti conseguenze sulle esigenze di cura e sul rischio che l'assistenza agli anziani – così come l'assistenza ai disabili – venga scaricata sulle famiglie, soprattutto sulle donne. Un altro fattore che esercita pesanti pressioni sui Comuni è la consistenza dei movimenti migratori interni e dall'estero, con ripercussioni sia per i territori che si spopolano che per quelli che invece ricevono flussi di lavoratori e migranti, i quali devono essere integrati nel sistema sociale e nello spazio urbano spesso con grandi difficoltà, come dimostrano gli episodi avvenuti lo scorso inverno nelle città di Roma e Milano.

3. *Verso un nuovo welfare locale?*

Sebbene a fronte delle criticità evidenziate gli enti locali avrebbero potuto passivamente rinunciare a investire nelle politiche sociali, diverse amministrazioni hanno invece avviato sperimentazioni innovative che stanno mutando profondamente le caratteristiche del welfare locale. Tali sperimentazioni assumono caratteristiche piuttosto eterogenee, essendo fortemente influenzate dal sentiero politico preesistente e dall'assetto sociale delineatosi in particolare a seguito della legge 328/2000, tuttavia è possibile individuare alcune linee comuni. La risposta più immediata in molti casi è stata quella di migliorare l'efficienza, riorganizzando cioè i servizi sulla base delle risorse disponibili. A questo scopo si razionalizza l'offerta accorpando servizi ed evitando duplicazioni; si taglia il «superfluo», eliminando gli interventi che non mostrano di avere sufficiente impatto; si riducono i costi, intervenendo solo nei casi di bisogno estremo – contenendo, in particolare, il numero di nuovi casi presi a carico, limitatamente alle situazioni più fragili – o attraverso una compartecipazione maggiore degli utenti (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012). Questa riorganizzazione ha effetti sia positivi che negativi, in quanto riduce sì sprechi e inefficien-

ze, concentrando le risorse pubbliche là dove sono più utili, ma alla lunga rischia di compromettere l'efficacia stessa degli interventi: inasprendo eccessivamente i requisiti richiesti dai *means test*, infatti, si rischia di escludere quei cittadini che, pur non trovandosi in condizioni di disagio estremo, sono comunque in reale difficoltà, *outsiders* che vanno invece intercettati al fine di contenere la progressiva erosione della classe media e di ridurre l'offerta di servizi al mero assistenzialismo (Lodi Rizzini, 2013).

Altra via frequentemente intrapresa è stata quella dell'esternalizzazione dei servizi a soggetti terzi. La competizione tra i soggetti operanti nel sociale secondo il meccanismo delle «gare al ribasso» ha però spesso generato sistemi distorti, a discapito della qualità dei servizi e delle condizioni lavorative degli operatori coinvolti, con ricadute negative sui livelli di occupazione nel terziario sociale.

Per compensare i tagli ai trasferimenti statali, gli enti locali ricercano inoltre finanziamenti non statali (principalmente da fondazioni bancarie e di comunità, Unione europea e Regioni) tramite bandi e progetti, fino al coinvolgimento degli stessi cittadini attraverso iniziative di *civic crowdfunding*, o promuovendo la *sharing economy*, la condivisione dei servizi. L'idea di condividere i bisogni e aggregare le domande dei cittadini è oggi ritenuta una soluzione efficace al fine di orientare la spesa privata verso servizi di qualità a costi accessibili. Il cosiddetto «welfare fai da te», particolarmente diffuso nei servizi di cura, infatti, può arrivare a costare alle famiglie quasi quanto le risorse dedicate da un bilancio comunale. Aggregando i bisogni dei cittadini sarebbe quindi possibile da un lato abbassare i costi sostenuti dagli utenti e dall'altro salvaguardare la qualità dei servizi, investendo la spesa privata in forme più sicure e tutelate poiché garantite da intermediari «credibili», in questo caso gli enti territoriali. Pensiamo al caso delle mutue territoriali che aggregano appunto la domanda sanitaria dei cittadini in forme assicurative che dovrebbero rispettare determinati standard qualitativi e garantire l'accesso ai servizi anche a chi ha risorse personali contenute; oppure ai progetti di welfare locale che promuovono la condivisione di servizi per zona e/o a livello di quartieri, condomini, aziende, scuole e associazioni (residenze per anziani condivise, baby sitter di condominio, ecc.).

Più in generale, i Comuni hanno avviato il passaggio dal government alla governance nel sistema dei servizi, mettendo in rete i soggetti che operano nel sociale e che compongono la comunità locale, condividendo rischi e obiettivi. Si assiste così all'ingresso nell'arena del welfa-

RPS

Chiara Lodi Rizzini

re di nuovi attori sociali, talvolta addirittura estranei al sistema di welfare tradizionale – fondazioni bancarie, fondazioni di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, terzo settore e volontariato – che possono, grazie al forte radicamento territoriale, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni per arginare l'arretramento del welfare state pubblico, assicurando così agli individui il godimento dei diritti sociali. Si tratta della costruzione di una *welfare community* in cui l'ente locale non è più il soggetto unico deputato alla gestione e alla produzione delle politiche sociali locali, ma promuove e coordina reti tra tutti i soggetti attivi nel territorio, i quali sono chiamati appunto a co-progettare e co-implementare i servizi (Lodi Rizzini, 2013). Un sentiero già avviato con i Piani di zona e in parte già affermato nei rapporti col terzo settore e il mondo del volontariato, relativamente ai quali, in molte città, sono già stati costituiti dei forum che, nel tentativo di superare la precedente frammentazione, operano come interlocutori privilegiati con le istituzioni. Un esempio interessante è quello del Comune di Brescia, che sta provando a rivoluzionare l'ambito dei rapporti tra le amministrazioni locali, i soggetti che operano sul territorio e le comunità, eliminando le gare d'appalto e sostituendole appunto con la co-progettazione.

La difficoltà di questo approccio, come si vedrà nel paragrafo seguente, consiste nel dare sostanza a tale partecipazione, superando la mera consultazione che spesso non produce effetti vincolanti. Inoltre, si dovrebbe meglio definire la *ratio* su cui si basa il coinvolgimento del terzo settore, onde evitare che diventi un sostituto delle istituzioni sul quale queste scarichino l'offerta dei servizi cui non riescono più a provvedere. Infine, da molti viene riportata la preoccupazione che un eccessivo coinvolgimento di nuovi attori possa tradursi in un prolungamento dei già lunghi tempi decisionali degli enti pubblici.

4. Governance e resistenze organizzative

Le dinamiche descritte suggeriscono un processo di riposizionamento dell'ente pubblico nella cornice del welfare state.

In particolare, nella relazione tra Stato e corpi sociali² assistiamo oggi

² In materia sociale il primo – il governo – attiene al modello del primo welfare, cioè il welfare tradizionale europeo, dove un decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di forme istituzionali, centralizzato – lo Stato –, agisce

al passaggio dal government alla governance, dunque da un piano relazionale e di coordinamento di tipo verticale a uno orizzontale. In questo nuovo modello possono confluire programmi di protezione e misure d'investimento da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un ampio e variegato insieme di attori economici e sociali ancorati sul territorio e disponibili alla creazione di reti multi-stakeholder. Nel corso degli anni lo Stato ha infatti assunto un ruolo rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni sociali, ma a rischi e bisogni si può far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della famiglia (comprese le reti parentali e amicali) e a quella delle cosiddette associazioni intermedie (Ferrera e Maino, 2012).

In questo scenario, riconducibile al paradigma del secondo welfare, l'ente locale si appropria di nuove funzioni, ovvero costruire reti, attivare risorse aggiuntive e promuovere la collaborazione tra gli attori in campo, configurando modalità innovative di relazione tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali. Esso conserva dunque un ruolo chiave per coordinare i singoli attori, evitando sovrapposizioni e distorsioni, e per amplificare l'impatto degli interventi. Grazie alle competenze legislative e alle risorse economiche e umane, per quanto sempre più ridotte, di cui dispone, resta infatti l'unico soggetto in grado di implementare politiche su larga scala.

L'assetto così generato si presuppone di ridisegnare i processi di policy making aprendoli alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi stakeholder; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che gerarchica e processi di negoziazione e partecipazione piuttosto che di impostazione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione (Ferrera e Maino, 2012). Si tratta in parte di quel

entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti – gli attori sociali – facendo perno sull'applicazione di procedure amministrative. La seconda evoca invece un insieme di soggetti che insiste su un perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-amministrative e che concorrono alla gestione del potere di decisione (Bifulco e Borghi, 2012).

RPS

Chiara Lodi Rizzi

percorso già avviato con i Piani di zona che, in molti casi, hanno infatti rappresentato un punto di inizio, un luogo dove iniziare a confrontarsi e acquisire familiarità con mondi diversi, per quanto spesso con risultati poco soddisfacenti.

Perché ciò avvenga, è necessario che tutti gli attori coinvolti cambino il paradigma in base al quale si sono mossi fino a oggi, a cominciare dalle istituzioni locali, chiamate a «ribaltare» la logica di programmazione, facendo di bisogni e possibili soluzioni il punto di partenza per coinvolgere soggetti anche non pubblici. Ma anche da tutti gli altri attori sociali, che devono apprendere come sfruttare il lavoro di rete e superare la contrapposizione derivata da quella logica di «funzionamento per settori e aree di competenza» che ha fatto sì che per anni operassero quasi in isolamento. A fronte dell'aumento della complessità dei bisogni, le politiche sociali si stanno infatti sempre più «contaminando» ad esempio con le politiche del lavoro, dell'istruzione, della casa e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012). E se le politiche devono integrarsi, superando la tradizionale logica «a sportello», devono necessariamente integrarsi anche i soggetti competenti – ente pubblico e terzo settore, ma anche settori interni alla stessa amministrazione. La mancata integrazione tra settori di policy, dovuta soprattutto all'assenza di coordinamento e di una chiara attribuzione di competenze tra le istituzioni, ha effetti notevolmente penalizzanti sull'efficacia delle risposte sociali. L'ente locale deve quindi superare le tradizionali separazioni che ne hanno caratterizzato il funzionamento per decenni e sviluppare nuove capacità di azione. Un risultato non facile da raggiungere, dal momento che, ad esempio, i fondi sono ancora assegnati per target.

È evidente, allora, che il cambiamento delle politiche sociali e delle strutture che le governano non è semplice da perseguire, poiché caratterizzato da resistenze organizzative che tendono a conservare lo status quo esistente, tanto più quanto tali strutture sono radicate. La scelta di innovare, e la capacità di farlo effettivamente, presenta dunque una componente politica dalla quale non è possibile prescindere. Richiede da un lato percorsi di accompagnamento e formazione degli attori coinvolti e dall'altro la ferma volontà di rompere gli schemi esistenti. Da un certo punto di vista quindi la crisi, facendo venire meno molti di quei presupposti su cui è stato costruito il welfare pubblico, se ben governata potrebbe fungere da spinta verso un vero cambiamento.

5. Beni comuni, sharing economy e welfare di comunità: quale ruolo per i cittadini?

Se la teoria della governance ha generalmente enfatizzato le interazioni fra lo Stato e i corpi sociali e l'interdipendenza fra attori pubblici e privati, recentemente sembra aver imboccato una direzione più netta a favore di temi quali il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali, la costruzione di partnership cooperative e lo sviluppo di processi decisionali inclusivi. Si tratta quindi di una «interpretazione estensiva» della governance, che progressivamente va comprendendo sempre più soggetti, fino a includere gli stessi cittadini (Bifulco e Borghi, 2012). Lo dimostrano la diffusione del paradigma del welfare di comunità e il ricorso crescente a quelle pratiche di *civic crowdfunding* e *sharing economy* – promosse dalle stesse istituzioni locali – dove tutti i cittadini sono corresponsabilizzati nell'individuazione dei problemi e nella progettazione e implementazione delle relative soluzioni.

Questo modello è oggi particolarmente «di successo» innanzitutto perché, promuovendo un nuovo protagonismo dei singoli cittadini per il potenziale rinnovamento delle istituzioni, trova terreno fertile nella crisi dei tradizionali meccanismi della rappresentanza: il cittadino che diviene protagonista assume un controllo più diretto sulle istituzioni, talvolta fino a sostituirvisi nella definizione delle scelte di policy. Inoltre, in tempi di risorse scarse, focalizzare l'azione sulla collettività, aggregandone la domanda – come nel caso delle mutue territoriali, dei gruppi di acquisto solidale, ecc. – consente di continuare ad accedere a quei beni e servizi che individualmente non sarebbero più sostenibili, o lo sarebbero ma a costi maggiori.

L'applicazione di concetti quali *condivisione* e *comunità* nel campo delle politiche pubbliche, e in particolare di quelle sociali, è una tendenza destinata a ridisegnare profondamente il rapporto cittadino-istituzioni e il modello di Stato sociale al quale siamo abituati. Il sistema che ne deriva rimanda infatti, almeno in parte, alle teorie sui beni comuni dove il concetto di *pubblico* viene messo in discussione, spostando il focus del ragionamento dal *mezzo* all'*oggetto*, passando cioè da «ciò che è offerto da un soggetto rientrante nel perimetro pubblico» – lo Stato e le sue ramificazioni territoriali – a «ciò che ha un valore pubblico», ovvero esercita un impatto sul pubblico, sui cittadini. Questo approccio comporta anche di ripensare il ruolo del cittadino, che da titolare di diritti sociali e fruitore di servizi ne diviene egli stesso un co-produttore.

RPS

Chiara Lodi Rizzi

Occorre tuttavia prendere atto che questo modello non è immune a nuovi rischi e necessita di interventi correttivi. La responsabilizzazione dell'individuo e la condivisione dei servizi richiedono infatti capacità critiche e cognitive tali da potere compiere scelte consapevoli e adeguate ai propri bisogni. È importante dunque sviluppare le conoscenze individuali e gli strumenti di supporto e informazione per i soggetti più svantaggiati in termini di risorse culturali e tecnologiche. Secondo alcuni, inoltre, queste forme suggeriscono una progressiva sostituzione delle istituzioni con interventi volontari di individui che sollevano appunto le istituzioni dai propri compiti, confinando in un angolo uno Stato che dovrebbe invece rimandare a una dimensione collettiva, collaborativa e universalistica, rischiando di costringersi in una dimensione residuale incapace di produrre cambiamenti effettivi su larga scala (Imbergamo, 2015).

6. Nuovi rischi e possibili soluzioni

Il riposizionamento del soggetto pubblico, in questo caso dell'ente locale, può dar quindi luogo a non poche obiezioni perché, se da un lato può contribuire a garantire un servizio dove questo non ha più risorse sufficienti per agire da solo, dall'altro può essere letto come un passo in avanti verso lo smantellamento del welfare state e mettere in discussione quei concetti, quali uguaglianza e diritti sociali, su cui lo Stato sociale si fonda, principi per quanto troppo spesso in realtà affermati solo a livello teorico. Un sistema caratterizzato da meno risorse e più rigidità della spesa rischia infatti di assumere le forme dell'assistenzialismo e di essere circoscritto ad alcune fasce di popolazione al di fuori delle quali si potrebbe affermare un welfare deregolamentato, in parte sommerso o in balia di operatori poco affidabili, oppure un welfare privato accessibile solo a coloro che hanno i mezzi per sostenerlo. Per scongiurare questo pericolo, gli amministratori locali ritengono necessario disporre della facoltà di esercitare qualche forma di controllo anche su tali aree, ma lamentano di non essere supportati da strumenti normativi. La normativa a oggi non ha ancora regolato questa fascia o ha iniziato a farlo, ma ancora piuttosto marginalmente, ad esempio con la Riforma del terzo settore. Si è concentrata quasi esclusivamente sulla spesa pubblica e sulla concezione del ruolo degli amministratori di gestori di questa spesa anziché di regolatori dei mercati sociali, pubblici e privati. È uno spazio su cui si ritiene invece di dover

lavorare, così da incentivare lo sviluppo di un settore privato sociale responsabile e condiviso: mescolare le risorse, usare quelle pubbliche come volano per quelle private permetterebbe infatti di orientarle e gestirle con regole definite (Lodi Rizzini, 2013). Da questo punto di vista, quindi, appare opportuno impiegare l'approccio suggerito dal paradigma del secondo welfare, in cui il soggetto pubblico, in questo caso l'ente locale, non indietreggia tanto quanto nei modelli di welfare liberale, ma conserva invece il ruolo di soggetto *coordinatore*, evitando sprechi e duplicazioni, di *regolatore*, assicurando determinati standard di qualità, e di *garante*, garantendo appunto diritti e servizi là dove i nuovi interventi non riescono ad arrivare.

Nonostante gli interventi e le istituzioni locali appaiano così potenzialmente efficaci, va fatta inoltre attenzione a che questa dimensione non diventi troppo autoreferenziale. Si tratta infatti di una dimensione che è stata, ed è tuttora, oggetto di profonde trasformazioni, nelle quali l'interazione tra dinamiche globali e istanze locali produce nuovi «assemblaggi», cioè nuove combinazioni tra territori, autorità e diritti (Bifulco e Borghi, 2012). L'eccesso di territorialità e la troppa dipendenza dalla sensibilità degli amministratori locali, infine, comportano il grave rischio di esacerbare le disuguaglianze fra aree del paese e allargare il divario fra territori ricchi (di risorse e di *entitlements*) e territori poveri (Kazepov, 2009), soprattutto in un paese come il nostro, già caratterizzato da differenze locali enormi.

Per i suddetti motivi, dunque, sarebbe opportuno potenziare i meccanismi di monitoraggio e valutazione per «fare sistema», avviando e sostenendo un processo che sia incrementale e parta dal basso, ma anche cumulativo, fondato sull'apprendimento e sulla diffusione di buone pratiche in altri contesti. Ancora una volta si ribadisce la necessità di una regia che contribuisca a una maggior diffusione e replicabilità di quelle pratiche che si rivelano positive e virtuose e che eviti la duplicazione, all'interno di uno stesso contesto, di esperienze simili promosse da soggetti diversi.

7. Conclusioni

L'Italia, più di altri paesi, si trova oggi ad attraversare una fase storica caratterizzata dal fatto di aver raggiunto e superato una «soglia» oltre la quale il ritorno al modello di welfare pre-crisi non solo non sembra più possibile, ma non appare nemmeno auspicabile, essendo lo scena-

RPS

Chiara Lodi Rizzini

rio economico-sociale profondamente cambiato rispetto agli anni in cui tale modello è stato istituito ed è andato consolidandosi (Maino e Lodi Rizzini, 2015). Il sistema di welfare attuale, infatti, sta lasciando indietro una fascia sempre più consistente di outsider, in particolare giovani, donne e lavoratori atipici, che non trovano tutele e servizi adeguati ai propri bisogni, questo sia a livello locale che nazionale. Contemporaneamente, il fatto che, nel dibattito e nelle scelte adottate soprattutto dopo l'inizio della recessione, il welfare venga sempre più spesso percepito come un costo piuttosto che come una risorsa, rischia di minare i principi della solidarietà, della giustizia sociale e dell'uguaglianza alla base della democrazia italiana ed europea. Nell'ultimo decennio le istituzioni pubbliche, e quelle locali, oggetto di queste riflessioni, hanno infatti concentrato le proprie riforme sulla riduzione dei costi e sull'efficienza, la quale però non si è sempre rivelata sinonimo di efficacia e di «virtù». La costruzione di modelli di welfare locali resilienti richiede invece di perseguire un «welfare allargato» che integri le politiche sociali, che sia capace di valorizzare le risorse pubbliche, spendendo meglio, e anche quelle private – consapevole del fatto che gran parte delle risorse disponibili non sono più gestite dal Comune direttamente – e di mettere in rete tutti i «corpi vivi» della società, compresi gli stessi cittadini (Majorino, 2012). Perché questo sistema non imploda occorre però tornare a riconoscere il valore delle politiche sociali e accompagnare questi attori verso un modello sociale che favorisca la crescita, la competitività, ma anche l'inclusione.

Riferimenti bibliografici

- Agolini E. e Simoni M., 2015, *Le frontiere del welfare italiano: nuovi modelli e prospettive future*, Dossier n.11, Fondazione Achille Grandi per il Bene Comune, febbraio.
- Bifulco L. e Borghi V., 2012, *Governance, territorio, capacità: le questioni in gioco*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 13-35.
- De Ambrogio U. e S. Pasquinelli, 2012, *La programmazione sociale nelle grandi città*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9, pp 4-9.
- Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in Bray M. e Granata M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma.
- Imbergamo B., 2015, *Co-innoviamo tutto!*, disponibile all'indirizzo internet: www.che-fare.com/co-innoviamo-tutto-sharing-economy-e-nuove-pratiche-sociali/.

- Istat, 2015, *Dossier 1: La finanza delle amministrazioni comunali*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Giorgio Alleva Commissioni riunite V Commissione «Bilancio, tesoro e programmazione» della Camera dei Deputati e 5ª Commissione «Programmazione economica, bilancio» del Senato della Repubblica, Roma, 21 aprile, disponibile all'indirizzo internet: www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/586/ISTAT_-DOSSIER_FINANZA_COMUNALE.pdf.
- Istat, 2014, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma.
- Kazepov Y., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Lodi Rizzini C., 2013, *I comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino F. e Lodi Rizzini C., 2015, *Cambia il Nord, Cambia il welfare*, «Italianieuropèi», n. 2.
- Majorino P., 2012, *Un nuovo welfare nel tempo della crisi*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9, pp 1-4.

