

## Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati nel contesto della crisi di finanziamento del welfare

**Marco Accorinti**

*Attraverso un'analisi di casi locali, il saggio approfondisce le prospettive della gestione dei servizi sociali nell'attuale contesto socioeconomico e il concetto base dei servizi alla persona inteso come l'interazione sociale tra attori (pubblici e privati) operanti nei territori. Sembra infatti adeguato porre attenzione alle azioni da realizzare a livello locale frutto della*

*collaborazione tra ente pubblico e organismi privati, in cui lo Stato non ha solo il compito della programmazione e della gestione degli interventi sociali, bensì anche quello del controllo dei processi con un protagonismo nuovo dei cittadini associati, nello spirito dell'articolo 118 secondo comma della Costituzione.*

### 1. Introduzione

Nel 1977 Joan e Richard Sweeney raccontavano sul «Journal of Money, Credit and Banking», la propria esperienza nell'ambito di una cooperativa di baby-sitting costituita da 150 giovani coppie di dipendenti del Congresso degli Stati Uniti d'America, a Washington, che assistevano a turno i bambini degli stessi soci della cooperativa, risparmiando così il costo delle baby-sitter. L'esperienza prevedeva che il nucleo che si associasse alla cooperativa, ricevesse 20 buoni ognuno del valore di mezz'ora di baby-sitting e, grazie all'elevato numero dei soci, era possibile trovare sempre una coppia disponibile ad assistere i figli di chi doveva uscire la sera. Il saggio dei coniugi Sweeney, dal titolo *Monetary theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis*, associava la lotta all'inflazione del governo statunitense con l'esperienza della cooperativa di baby-sitting; infatti il sistema di buoni ben presto venne a trovarsi in recessione economica poiché molte coppie che utilizzavano i buoni iniziarono a risparmiare sulle uscite e a conservarsi una quota di buoni in caso di necessità, diminuendo le opportunità «sul mercato» per sostituire i buoni consumati: si determinò così la crisi del sistema cooperativo, che si risolse soltanto quando gli economisti del gruppo imposero l'emissione di un numero maggiore di buoni e quindi

l'immissione di nuovi elementi nel micro-sistema economico (in economia sarebbe «la trappola della liquidità»). La cooperativa tra i genitori dipendenti pubblici è ancora operativa oggi, valutata da P. Krugman (1999) come «*life-changing*», ovvero come modo alternativo di gestire un'economia. Del resto anche allora gli autori concludevano il loro articolo affermando che: «ci sono un paio di insegnamenti pratici da trarre da questa infelice vicenda. Il primo è che la cooperativa è un'organizzazione di persone, basata su relazioni sociali e individuali, ma al tempo stesso è anche un sistema economico. [...] Il secondo insegnamento è che in molte relazioni sociali è incorporato un elemento economico, e una corretta gestione dell'economia può dare garanzie di benessere, un sistema economico mal gestito può comportare disagio, mancanza di coesione, infelicità» (Sweeney J. e Sweeney R., 1977, p. 3, nostra traduzione).

Il caso della *Capitol Hill Baby-Sitting Co-operative* introduce questo saggio sulle esperienze di superamento delle condizioni di crisi del sistema di finanziamento pubblico del welfare locale grazie all'autonoma iniziativa dei cittadini. A differenza dell'esempio statunitense di allora, le esperienze che verranno descritte nel paragrafo 3, pur essendo autonome iniziative civiche (proprio come nella Washington degli anni sessanta), vedono uno specifico ruolo dell'ente pubblico territoriale, e si caratterizzano per elementi di innovazione nella gestione dei sistemi locali di welfare. Anticipando alcune conclusioni derivanti dall'analisi dei casi locali, la crisi sembra aver chiamato in causa il concetto alla base delle relazioni e dei servizi sociali, ovvero l'interazione tra attori (pubblici e privati) operanti nei territori, ovvero i nessi più profondi che connettono le persone alle loro comunità. Per cui, la gestione dei servizi sociali, nell'attuale contesto socio-economico, implica l'inopportunità nel pensare di poter ricorrere a modelli precostituiti di intervento definiti a livello centrale, ma è maggiormente adeguato porre attenzione ai processi partecipativi locali.

## 2. Ruolo della partecipazione civica nel welfare

Come è noto, a seguito della promulgazione della legge 328/00 e della promozione di un sistema imperniato da una parte sulla pratica della programmazione centrale e diffusa territorialmente, e dall'altra parte sul criterio dell'integrazione a più livelli, è stato approfondito il tema della governance nelle politiche sociali, anche se, nel tempo, si è rive-

lato essere un processo complesso in cui è ovvia una ripartizione dei compiti a livelli diversi, in piena e completa cognizione dell'intero processo e delle competenze richieste al singolo livello. Per tali motivi, ai fini dell'implementazione di un sistema di risposta alla crisi, risulta strategico collocare i compiti dell'amministrazione centrale, degli enti locali, degli enti gestori, dei cittadini, nell'ambito di un progetto con regia forte e unica. Considerando, infatti, la disamina degli aspetti operativi della funzione di centralizzazione del governo dello Stato e del decentramento amministrativo locale dell'intervento sociale, non si può non tenere conto di tutti gli attori del contesto sociale all'interno del quale vengano adottate politiche di intervento sociale. L'attenzione deve essere quindi sul processo e sugli effetti che si determinano per raggiungere gli obiettivi normativi, i fini istituzionali, e la soddisfazione di tutti gli attori (compresi i destinatari) presenti nel sistema (Donolo, 2003, parla anche di «regime») di welfare locale.

Nel caso dei servizi sociali, nel nostro paese le dichiarazioni di principio – come è noto – sono state raramente accompagnate da impegni di spesa e ancor più raramente da effettivi strumenti di implementazione. Inoltre gli effetti della legge 328/00 sulla realizzazione del «sistema integrato di interventi e servizi sociali» hanno fatto sì che i rapporti tra le Regioni e gli enti locali fossero lasciati alla programmazione delle Regioni stesse, creando così differenti modelli organizzativi (soprattutto dopo l'introduzione della pianificazione di zona) e «ratificando» l'autonoma iniziativa locale, pubblica e privata. La crisi del sistema di finanziamento dei servizi sociali sta – in un certo senso – esplicitando i fenomeni di frammentazione territoriale che molto male si stanno adattando alla capacità delle Regioni quale livello gerarchico superiore, il cui effettivo potere è quello di controllo amministrativo della gestione operativa o nel caso di inderogabile *extrema ratio* alla condivisa pratica del «lasciar fare alla società civile». Se, da una parte, emergono modelli di cittadinanza sociale definiti non tanto dalle regole nazionali, ma piuttosto dagli orientamenti politici e dalle risorse presenti sui territori, è pur vero che fra costrizioni istituzionali, difficoltà di definire un'agenda politica sul sociale e ambivalenza del tema della crisi nell'opinione pubblica, le politiche sociali sembrano mancare di metodologie di intervento condivise.

Negli anni ottanta e novanta, molti studiosi ma anche funzionari pubblici e operatori sociali, sottolineavano i vantaggi degli approcci partecipativi in termini di valore aggiunto e potenzialità per la realizzazione di sistemi di welfare. Del resto, come anche sottolineato di recente da

RPS

Marco Accorinti

Colombo e Gargiulo (2012) la legge 328/00 ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di localizzazione del welfare che ha avuto inizio con l'introduzione del d.p.r. 616 del 1977, per effetto del quale ai Comuni sono state affidate competenze di gestione anche in campo sociale, prima svolte da uffici nazionali. Successivamente, tuttavia, la riforma del titolo V della Costituzione<sup>1</sup> – come è noto – attribuendo alle Regioni la potestà normativa esclusiva in materia di assistenza sociale, ha lasciato così agli enti regionali la possibilità di scegliere se rimanere nel solco tracciato dalla legge 328/00 o se, viceversa, costruire forme alternative di welfare locale (Gualdani, 2004). Nelle Regioni che hanno fatto propri i principi contenuti nella legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è diventato centrale il processo di localizzazione dei diritti, attraverso lo strumento principale del piano di zona. Con il consolidarsi dei processi di localizzazione dei diritti sociali, continuano Colombo e Gargiulo (*ibidem*), termini come «devolution», «governance», «sussidiarietà», oppure argomenti quali «la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali» e «l'empowerment del cittadino», entravano nell'agenda di politici e funzionari, e anche nella ricerca sociale. L'interesse per la partecipazione civica era emerso più che altro per una serie di preoccupazioni relative ai contestuali fallimenti dello Stato nello sviluppare servizi di intervento sociale e con la crescita di formazioni sociali (poi generalmente denominate «terzo settore»). Il rischio che sembrava si stesse correndo era relativo proprio allo sviluppo della fornitura di servizi che richiama la partecipazione della comunità come elemento determinante nell'operatività, idealizzando così la coerenza tra il servizio di intervento sociale e la comunità stessa, e facendo perdere al pubblico il proprio compito in termini di sostegno, di responsabilità e di trasparenza nell'intervento sociale, che essendo partecipato comunitariamente era già considerato sociale. Si andava affermando così la cultura della «cittadinanza attiva» come visione del principio, esplicitato maggiormente nella riforma del titolo V della Costituzione, di sussidiarietà orizzontale e verticale. Fino a quel momento, nell'articolo 2 della Costituzione si era fatto implicitamente riferimento a tale principio, secondo un concetto di antropologia positiva. Ebbene, dal 2001 viene introdotto nel nostro ordinamento il principio personalista-pluralista secondo il quale il cittadino non è più considerato come un limite all'azione statale bensì come una risorsa, che ha capacità di attivarsi autonomamente

<sup>1</sup> Riforma attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

per risolvere non solo i propri problemi individuali, ma anche quelli che riguardano la collettività. Il «nuovo» articolo 118 della Costituzione dispone che le istituzioni siano chiamate a sostenere gli sforzi del «cittadino attivo» e le amministrazioni locali, secondo il principio di sussidiarietà, dovranno agire nell'interesse generale e attraverso politiche multilivello di «co-governance». Ne consegue l'esigenza di un recupero di responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella dimensione più strettamente sociale: sarebbe quindi partecipativa una governance pubblica di processi sociali che creasse le condizioni perché tutti possano partecipare ai «tavoli di co-progettazione» non soltanto in termini formali di presenza. Infatti, dopo il varo della legge 328/00, il processo di attuazione è risultato tutt'altro che spedito e lineare, sollevando più di un dubbio sull'effettiva volontà di portare a compimento il disegno partecipativo: in molti casi, il numero dei partecipanti ai piani di zona è diventato indicatore di adesione alle decisioni assunte lontano dalle sedi pubbliche, democratiche, e fuori da un vero circuito di responsabilità che lega chi governa ai cittadini. Con tali limitazioni, la governance assomiglierebbe ad una attività promozionale piuttosto che ad un rafforzamento della democrazia, ad uno strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di «democratizzare» le decisioni che riguardano la società tutta. Nelle esperienze legate alla legge 328/00, come emerge da alcune ricerche (Cataldi e Gargiulo, 2011; De Ambrogio, 2004), i soggetti che sono riusciti a «entrare» nei luoghi della programmazione spesso non hanno realmente partecipato alle decisioni, ma sono stati semplicemente consultati. «In sintesi, se i cittadini, di fatto, sembrano essere quasi sempre esclusi dalla partecipazione ai processi decisionali dei Piani di zona, le associazioni del Terzo settore appaiono tanto più incluse quanto più sono strutturate e istituzionalizzate. Tali associazioni, comunque, anche quando sono incluse, spesso sono coinvolte in un ruolo ancillare» (Colombo e Gargiulo, 2012, p. 11), quello della gestione dei servizi sociali e non della loro progettazione.

D'altra parte, nella pratica partecipativa italiana si sono affermate, anche se non così velocemente come in altri continenti (come quello americano), iniziative che originano in prevalenza da esigenze dei territori, benché sostenute da convinzioni ideali, e molto legate alla contingenza. Si è più volte sentito parlare dei «comitati no Tav», oppure delle iniziative di lotta per l'acqua pubblica (ad esempio a Latina), sempre per esprimere un «no» ad una decisione politica, di portata per lo più parziale rispetto all'attività pubblica, e con un carattere speri-

RPS

Marco Accorinti

mentale e «prudente» – in molti casi – pronto ad adeguamenti a seconda dei discorsi dei politici. Anche se apparentemente di poco valore nazionale, alle origini di questi comportamenti collettivi civici sta il riconoscimento dell'esistenza di uno «spazio pubblico allargato» come sosteneva Habermas nel 1977 e quindi del valore della comunità come componente attivo della vita pubblica. Ad esso dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un riconoscimento delle istituzioni e della collaborazione con esse, che non risulta sempre facile (Allegretti, 2011). Nella gestione dei servizi sociali le esperienze sono minori e molto meno diffuse sulla stampa e si differenziano nella sostanza con i movimenti civici: nei casi che verranno di seguito citati, la partecipazione dei cittadini si riferisce ad attività gestionali dirette di servizi sociali, la cui responsabilità rimane delle amministrazioni pubbliche.

### *3. Esperienze locali di innovazione sociale*

Prima di passare a descrivere alcune iniziative locali di nuove modalità di rapporto tra attori pubblici e privati cittadini, è bene ricordare che l'approccio utilizzato nel settore sanitario e acquisito da quello socio-assistenziale, consiste nella fornitura di servizi attraverso lo strumento della convenzione in appalto (*contracting-out*). Tale modalità è legata al processo di decentramento e all'aumento delle responsabilità pubbliche locali nei confronti dei cittadini residenti. Del resto la fornitura in convenzione di servizi sociali attraverso organizzazioni di terzo settore è una pratica comune e condivisa da molti policy-maker, sia per motivi di economicità dei costi dell'intervento in appalto, sia a motivo della (molto spesso quasi eccessiva) riconosciuta capacità degli organismi non-profit nella risposta ai bisogni dei cittadini, in quanto organizzazioni su base solidaristica<sup>2</sup>.

Dato che però i servizi sociali sono forniti a livello locale, la qualità del servizio diventa un aspetto fondamentale di qualsiasi processo di com-partecipazione alla gestione del sistema. Se è vero che in altri casi il terzo settore abbia espresso capacità e metodologie di intervento innovative, tali per cui sono state possibili progettazioni di interventi locali insieme alle amministrazioni pubbliche (come nel caso dei servi-

<sup>2</sup> Sull'ambiguità di molte procedure di affidamento che volgono verso una privatizzazione dell'intervento sociale, già si è scritto in «Rps» (Accorinti, 2011).

zi per la tossicodipendenza o per l'inserimento sociale dei migranti), da altra parte sembra essere terminata la stagione che riteneva una maggiore competenza del terzo settore nella definizione del sistema di offerta rispetto ad un ruolo nuovo di «protagonismo civico». Al riguardo, Da Silva (2005), seppure evidenziando la scarsa possibilità di parola nella progettazione degli interventi sociali da parte dei cittadini in situazioni di difficoltà, mostra come il rapporto con l'ente pubblico costituisca una premessa importante per collegare la partecipazione del terzo settore e anche dei privati con la responsabilità civica (*accountability*): secondo l'autore se la comunità acquisisse esperienza nella gestione dei fondi pubblici, ci possono essere condizioni di maggiore disponibilità nell'affrontare i problemi di bilancio e di finanza locale, e gli utenti dei servizi sociali potrebbero avere maggiore fiducia nello svolgimento dei compiti dei funzionari pubblici.

Partendo da queste premesse, nella parte che segue si intende concentrare l'attenzione sulla partecipazione alla gestione diretta dei servizi di natura volontaria o «indotta» (dal pubblico o dal terzo settore) dei cittadini. Dal lato dell'offerta, esempi di progettazione collettiva dei servizi sono più frequenti in settori quali l'impatto ambientale, la gestione dell'acqua, la valorizzazione e l'uso del territorio, la mobilità, la raccolta differenziata dei rifiuti, l'educazione e la cura della salute. Nei servizi sociali le esperienze sono ancora incerte e sporadiche, ma, in alcuni territori italiani, iniziano una fase di consolidamento alcune progettualità sperimentali. È bene chiarire che non sembrano risultare esserci approcci corretti o migliori per impostare la partecipazione dei cittadini nella fornitura di servizi sociali. In molti casi gli interventi specifici di istituzioni pubbliche o organismi internazionali (ad esempio le Ong di cooperazione allo sviluppo), del terzo settore o anche dei privati cittadini (o imprese), creano più problemi di quanti ne risolvano. Tuttavia, possono apprendersi lezioni da esperienze diverse che servano da guida per i responsabili pubblici. E inoltre, come sostengono Brunetta e Moroni (2011), alcune forme di governo locale che nascono dai desideri dei membri della comunità, possono costituire delle «palestre» per la diffusione di una cittadinanza attiva, e quindi una risorsa per innescare processi di apprendimento, in quanto strumenti di cambiamento istituzionale e di riqualificazione territoriale. Ma tornando al ruolo dell'ente pubblico, nelle esperienze di partecipazione analizzate è possibile leggere tre differenti modalità di coinvolgimento pubblico, a seconda del ruolo assunto: promotore, facilitatore, spettatore. Una esperienza «governata» dall'amministrazione locale

RPS

Marco Accorinti

è quella che si è svolta a Milano, dove dopo il successo del coinvolgimento di centinaia di persone per supportare e affiancare l'attività dell'amministrazione e delle organizzazioni del volontariato sociale nel cosiddetto «Piano antifreddo» per assistere i senza dimora in strada, il Comune di Milano ha promosso il progetto «Cittadini fattivi», che mira a coinvolgere i cittadini in sostegno delle iniziative di welfare in città. Il progetto annunciato di recente (2 luglio 2012) è atteso alla prova dei fatti, anche da molti utenti di *Facebook* che così diventano «giudici» dell'iniziativa pubblica. Un esempio in cui l'ente locale diventa facilitatore, e promuove l'iniziativa di un organismo di terzo settore, è denominato «Cittadinanza solidale» e si svolge nel quartiere romano di Centocelle. Il progetto è patrocinato dal Municipio Roma VII, e gestito dalla Pm1 Cooperativa sociale Onlus, attraverso un'équipe di esperti nel lavoro di comunità che intervengono sulla coesione sociale, proponendo ai cittadini del quartiere di mettere a disposizione della collettività le proprie idee e abilità per migliorare la qualità dello spazio pubblico, delle aree verdi, delle strade, delle piazze, restituendo a questi luoghi la loro funzione di incontro e di scambio. Non si gestiscono direttamente servizi sociali ma la cooperativa sociale, favorendo la coesione sociale e lo scambio culturale, punta a contribuire a migliorare la qualità della vita. L'elemento portante del progetto è quindi che la cooperativa sociale sia il propulsore al cui fianco è il Municipio. Di natura opposta sono invece quei progetti che vengono promossi dalle amministrazioni come modalità di somministrazione di interventi, spesso a carattere preventivo. Tra i tanti, nel 2007 è stata avviata l'iniziativa «Noi nella città», che ha riguardato 35 famiglie che vivevano negli alloggi popolari di via Bouganvillea, alla periferia del Comune di Caltagirone (Ct). Il progetto si è concretizzato nella realizzazione di un centro sociale polifunzionale. Un appartamento appositamente restaurato ospitava attività educative e ricreative per bambini e ragazzi, curate da associazioni partner ma anche laboratori di informatica e attività di pulizia delle aree comuni: si è così contribuito al rafforzamento delle reti primarie, dei rapporti di vicinato e della vita condominiale, alla riqualificazione della zona, ed è stato assicurato un sostegno economico alle famiglie in difficoltà.

Un ambito di confine con il settore sociale è quello della promozione di occupazione con valenza sociale. Ci si riferisce ad iniziative di vario tipo, con caratteristiche di profitto ma con modalità di impresa «sociale», attraverso ad esempio le «cooperative di comunità», in cui molto spesso l'ente locale si limita ad osservare. Un caso è quello della

Cooperativa «I Briganti di Cerreto», costituitasi nel 2006 in un Comune di 80 abitanti dell'Appennino tosco-emiliano. La società cooperativa si occupa di cura e gestione del territorio utilizzando la formula del turismo di comunità, un'accoglienza turistica che oltre a fornire alloggio e vitto, prevede che i soci siano incaricati anche di curare l'aspetto sociale e di scambio con i turisti. Un altro settore occupazionale è quello della promozione delle tradizioni e dei prodotti locali, come nell'attività della Cooperativa Cogestre, in provincia di Pescara. L'organizzazione, in collaborazione con altre associazioni, ha iniziato la propria opera tramite interventi nel settore agricolo trasformando in prodotti tipici locali e servendo i prodotti coltivati nel ristorante gestito dalla cooperativa stessa. Inoltre ha portato avanti laboratori di tessitura e case specializzate in editoria naturalistica.

L'ambito dell'agricoltura è generalmente considerato nella sua rilevanza sociale: in particolare, si stanno diffondendo a macchia di leopardo le iniziative di orti collettivi: a Milano, in via Chiodi, con 130 appezzamenti recintati di 75 mq messi in affitto dalla famiglia Cristofani proprietaria del terreno; anche a Roma alla Garbatella e nella zone pubbliche del Forte Prenestino, dove un'area verde che si trovava in stato di abbandono è stata riqualificata grazie al contributo del Centro anziani, dell'Associazione «Tandereig» che lavora con gli adolescenti e del Centro sociale «Forte Prenestino»; a Verona dove è stato occupato il giardino della vecchia sede della Banca d'Italia; ma anche a Rapallo dove il «Gotto Rosso» ha chiesto tramite una lettera al sindaco di poter gestire spazi di verde pubblico dove coltivare la terra, gratuitamente e volontariamente, e poi la distribuzione dei prodotti avverrà a seconda delle necessità ed ogni eventuale guadagno (derivante da cene collettive o dalla vendita delle eventuali eccedenze) dovrà essere obbligatoriamente reinvestito nell'attività o nella realizzazione di uno spazio giochi per bambini.

Passando più propriamente alla gestione di servizi alla persona, alcune esperienze interessanti riguardano la coabitazione come alternativa alla residenza assistita. Un esempio è a Ferrara, dove l'antica corte colonica denominata «Il Duchino» è stata individuata nel 2009 da un gruppo di persone interessate al *co-housing*. Costituitisi nell'«Associazione Cohousing Solidaria», con l'incoraggiamento della Provincia e del Comune di Ferrara, hanno progettato lo spazio abbandonato adibendo 250 metri quadrati per attività comuni, e 7000 metri quadrati di verde come orto comunitario e angoli gioco per i bambini, e, nello spazio restante, sono stati progettati 18 appartamenti completi.

RPS

Marco Accorinti

RPS

INNOVAZIONE E RUOLO DEGLI ATTORI PUBBLICI NELLA CRISI DI FINANZIAMENTO DEL WELFARE

L'aspetto interessante è che l'Associazione ha poi ottenuto, attraverso un bando del Comune di Ferrara, un finanziamento per un facilitatore, e cioè una persona che ha aiutato il gruppo a gestire l'organizzazione comune evitando i litigi e le incomprensioni tipici dei rapporti tra condomini. La soluzione del finanziare il costo di un professionista facilitatore è stata anche presa dal Comune di Pesaro con il progetto «Genitori insieme», nato più di 10 anni fa sulla base delle iniziative promosse dalla legge 285/1997, nell'ambito del quale si incontrano gruppi di genitori per confrontarsi sulla genitorialità. I gruppi partono con un primo livello di 8 incontri, proseguono l'anno successivo nel secondo livello (7-8 incontri), e in seguito, se i genitori desiderano proseguire l'esperienza nel gruppo, iniziano dei percorsi di autogestione, con incontri mensili con un facilitatore: si tratta quindi di un progetto di prevenzione del disagio.

Sul tema della residenzialità, che ha di solito costi molto alti, le amministrazioni sono alla ricerca di idee e soluzioni innovative. In Emilia-Romagna, ad Imola, sono alcuni anni che opera il «condominio solidale», con la finalità di creare una rete di protezione e di assistenza per fasce deboli della popolazione sotto la guida del Consorzio per i servizi sociali, che ha destinato a tale scopo un immobile del Comune. Il condominio solidale di Imola permette a persone anziane, ancora autosufficienti, di vivere in piccoli appartamenti perfettamente autonomi nei quali, però, è possibile avere assistenza domiciliare e infermieristica continuativa con l'ausilio costante di psicologi e assistenti sociali. Sempre in Emilia-Romagna, a Bologna si stanno ponendo il problema di rispondere a due fenomeni di natura demografica apparentemente contrapposti: anzitutto il tasso di invecchiamento corre velocissimo in città, come pure l'indice di dipendenza della popolazione anziana, e dall'altra parte l'offerta pubblica per la prima infanzia e per la formazione prescolare non risulta da tempo sufficiente per coprire la domanda di iscrizioni da parte delle famiglie. Per questo motivo il Piano strategico metropolitano è stato «aperto» per scovare nuove idee per dare le gambe a un progetto innovativo sul welfare cittadino, creativo ed energetico, frutto dello sforzo di tutti.

Peraltro, l'ambito dei minori è sempre stato oggetto di attenzione e campo di solidarietà di molti cittadini, coordinati dall'ente pubblico. Le misure per l'affidamento temporaneo possono essere considerate una esperienza di condivisione tra i doveri di tutela delle amministrazioni locali e l'intervento dei privati, nuclei affidatari, che si impegnano ad avere cura di un minore per un periodo di tempo. Una espe-

rienza particolare tra le tante avviate nel paese è quella di Angela Lodi, che dal 1996, alle porte di Bologna, gestisce «La casa famiglia del piccolo principe» aperta all'accoglienza di minori, anche segnalati dal Tribunale dei minori di Bologna.

Lasciare quindi aperti spazi di opportunità per la partecipazione attiva dei cittadini e degli organismi associativi, sembra quindi essere una «nuova» modalità per le amministrazioni per gestire i servizi sociali a differenza di strategie che vedono una decisione dall'alto, anche se ormai consolidate nel tempo. Come il «Comitato di partecipazione» promosso dal Consorzio della società della salute di Valdera (in Toscana), che riunisce 16 organismi nella provincia di Pisa per favorire il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi, ma per accedervi è necessario fare domanda di iscrizione ed essere accettati dal Consorzio. È chiaro che le forme di collegamento tra Stato e società sono determinate dalla ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo che sono decise attraverso leggi e norme. Quando però vengono apportate modifiche nelle strutture di governo, rispetto ai compiti e ai gradi di responsabilità, ci si potrebbe domandare: «esistono strumenti per riformare sistematicamente i servizi sociali locali? Quali sono i ruoli determinanti degli enti pubblici, dei privati e del non-profit, nel favorire un sistema decentrato?». Generalmente la risposta degli ultimi 10 anni è stata la relazione tra organismi formali di terzo settore e iniziative spontanee (non formali) promosse dalla comunità locale. Però sono proprio i processi di decentramento che indicano come indispensabile la valutazione complessiva delle risorse e delle capacità a disposizione, così come dei vincoli a livello locale.

Diversi fattori sembrano quindi incidere sulla possibilità che i cittadini si attivino nella gestione dei servizi sociali in forma innovativa. Anzitutto contribuisce il tipo di servizio per cui se da case di riposo si può arrivare a ideare e progettare condomini solidali o altre forme di *co-housing*, difficilmente si riesce a pensare a servizi sociali essenziali che prevedano professionalità ben definite. Incide anche la quantità di disuguaglianze all'interno delle comunità, per cui comunità coese e di piccole dimensioni, in cui il capitale sociale è molto «ricco», facilmente sono comunità inclusive, che possano operare all'interno di una progettualità definita da un professionista del sociale. Inoltre Da Silva (2005) afferma che sulla partecipazione civica agiscono anche fattori istituzionali legati all'evoluzione e alla dinamica del sistema politico nazionale, fattori culturali inclusi quelli derivanti da autorità tradizionali o religiose, e sistemi formali di controllo politico a diversi livelli di

RPS

Marco Accorinti

governo. Considerati insieme, i tipi di servizi, il livello delle disuguaglianze, i fattori istituzionali e quelli culturali, possono essere anche opportunità per la partecipazione della comunità, in particolare nel modo in cui i territori formano spazi di intervento, processi decisionali, leadership. Ed in questo è proprio dell'ente locale intervenire «formando» gli obiettivi e i processi organizzativi, ovvero definire la governance del sistema di offerta territoriale.

#### *4. Conclusioni: brevi note sul ruolo dello Stato*

I casi citati rappresentano primi risultati di una ricerca che ha voluto documentare la partecipazione dei cittadini in materia di fornitura di «nuovi» servizi sociali. Sarebbe troppo semplicistico etichettare i diversi esempi di «successo» o «insuccesso», bensì potrebbe essere opportuno continuare ad approfondire le dinamiche tra pubblico e privato, caso per caso, e trarre insegnamenti dal modo in cui gli sforzi di governance a differenti livelli e la partecipazione dei cittadini abbiano concretamente operato non soltanto nella progettazione *ex lege* 328/00, ma anche nella fornitura di servizi sociali a carattere innovativo, nel loro «controllo» e valutazione.

Le esperienze sul territorio, e in generale il confronto internazionale, dimostrano che ci sono legami importanti tra la partecipazione dei cittadini nei sistemi locali di welfare e gli obiettivi di efficienza allocativa, efficienza tecnica e miglioramento dei meccanismi di finanziamento dei servizi alla persona. I collegamenti non sono tuttavia sempre semplici ed evidenti, e le esperienze che innovano il welfare sono ancora poco conosciute e diffuse. Tra le variabili riscontrate, la particolarità del servizio e la tipologia degli utenti possono migliorare gli aspetti di inclusione e di creazione del capitale sociale locale, ma possono anche rappresentare forme di conflitto proprio a causa della presenza di contesti fragili. Così, ad esempio, risulterebbe necessario inserire figure professionali di intermediazione o in generale di «governo» dei processi anche (e soprattutto) per non creare condizioni di esclusione e di iniquità: non basta cioè «lasciar fare» alla società civile per avere partecipazione all'intervento sociale. Inoltre, uno studio di Molinas (1998) relativo a 104 organismi cooperativi di contadini in Paraguay ha evidenziato che il livello di cooperazione non è necessariamente né direttamente correlato con le condizioni di disuguaglianza nelle risorse all'interno della comunità o al livello di intervento ester-

no; piuttosto, una maggiore collaborazione è correlata al livello di partecipazione delle donne e ai fattori in grado di incrementare il capitale sociale presente. Anche sulla base della ricerca citata, è possibile affermare che la varietà degli approcci metodologici alla gestione dei servizi sociali indicano che sono possibili potenziali miglioramenti attraverso le forme di coinvolgimento delle parti interessate: sono gli individui, per loro natura differenti, che determinano forme di relazione diverse. Allo stesso modo, i casi sembrano illustrare che problemi di diffusione esistano laddove si progettano per territori piccoli (un quartiere, una strada, una scuola, un gruppo di persone) e si voglia fornire servizi su una scala più ampia: è complicato innalzare il rapporto tra la partecipazione dei cittadini di un condominio e l'ambiente circostante. Piuttosto sembra esserci una attenzione maggiore verso servizi che possano definirsi in maniera differente a seconda delle dimensioni della comunità: con altre parole, in base alla grandezza della comunità i sistemi di partecipazione cambieranno e cambierà anche il ruolo dello Stato. Infine sembra che la legislazione da sola difficilmente risolva questioni relative a relazioni sociali connaturate alla natura umana: sono i processi che creano le «legature sociali» frutto della collaborazione tra diversi attori. In misura analoga, il modo in cui il decentramento venga strutturato da parte della componente politica, può aiutare (o – viceversa – incidere negativamente) nel determinare lo spazio per la partecipazione dei cittadini al «bene comune»<sup>3</sup>. Il rapporto *Changing Behaviours* dell'aprile 2011, nell'ambito del «*New Local Government Network*» del Governo del Regno Unito, evidenzia alcuni fattori che hanno contribuito a dare risultati positivi nella gestione dei tagli al bilancio sociale con il rinnovamento dei servizi pubblici e del rapporto con i cittadini. Secondo il documento inglese, la pubblica amministrazione, superando il tradizionale modello di erogatore unico di servizi (approccio *top-down*, unidirezionale), deve diventare facilitatore, promotore (definito «*enabler*»), di scambi, contatti e azioni, e inoltre la «comunicazione pubblica» rappresenta uno strumento istituzionale di sensibilizzazione ma anche di stimolo per consentire ai cittadini di avere un ruolo più attivo nella progettazione dei servizi. La responsabilità statale diventa quindi non soltanto un obbligo di legge nel favorire i cittadini nella gestione del «bene comune» (vedi articolo 118, ultimo comma della Costituzione), ma anche un indicatore di innovazione nella promozione di forme di gestione dei servizi, di soste-

RPS

Marco Accorinti

<sup>3</sup> Sul tema si veda Arena G. e Iaione C., 2012.

nibilità e di consenso generale. In conclusione, dal punto di vista operativo non sembrano esserci prescrizioni standard o modalità che possano funzionare in tutti i contesti. Sarebbe per questo opportuno aprire un dibattito locale sul livello di attenzione al contesto, sui fattori socio-economici delle comunità, sui settori di intervento sociale, un percorso di approfondimento che possa consentire la chiarezza del ruolo dello Stato e degli operatori pubblici, e la progettazione di strutture e organismi per innovare i servizi sociali.

### Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2011, *Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 299-308.
- Allegretti U., 2011, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, «Rivista AIC», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.rivistaaic.it/rivista/1>.
- Arena G. e Iaione C., 2012, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma.
- Brunetta G. e Moroni S., 2011, *La città intraprendente*, Carocci, Roma.
- Cataldi L. e Gargiulo E., 2011, *Partecipazione e programmazione sociale: i Tavoli Tematici nei Piani di Zona della Provincia di Torino*, «Tafter Journal», n. 34, aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.tafterjournal.it/2011/04/01/partecipazione-e-programmazione-sociale-i-tavoli-tematici-nei-piani-di-zona-della-provincia-di-torino/>.
- Colombo D. e Gargiulo E., 2012, *Tra retoriche della partecipazione e opacità delle dinamiche istituzionali. I discorsi dei documenti di programmazione sociale di alcune grandi città italiane*, paper per l'Espanet Conference «Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa», Roma, 20-22 Settembre 2012, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.academia.edu/1906316/Tra\\_retoriche\\_della\\_partecipazione\\_e\\_opacita\\_delle\\_dinamiche\\_istituzionali\\_I\\_discorsi\\_dei\\_documenti\\_di\\_programmazione\\_sociale\\_di\\_alcune\\_grandi\\_citta\\_italiane](http://www.academia.edu/1906316/Tra_retoriche_della_partecipazione_e_opacita_delle_dinamiche_istituzionali_I_discorsi_dei_documenti_di_programmazione_sociale_di_alcune_grandi_citta_italiane).
- Da Silva S., 2000, *Community-based Contracting: A Review of Stakeholder Experience*, World Bank, New York.
- Dahrendorf R., 1981, *La libertà che cambia*, Laterza, Bari.
- De Ambrogio U., 2004, *Il piano di zona*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Donolo C., 2003, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Gualdani A., 2004, *La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Habermas J., 1977, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari.

- Krugman P., 1999, *The Accidental Theorist and Other Dispatches from the Dismal Science*, W. W. Norton & Company, New York City.
- Molinas J.R., 1998, *The Impact of Inequality, Gender and External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation*, «World Development», vol. 26, n. 3, pp. 413-431.
- Sweeney J. e Sweeney R.J., 1977, *Monetary Theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis: Comment*, «Journal of Money, Credit and Banking», vol. 9, n. 1, Part 1, pp. 86-89.

RPS

Marco Accorinti

