

La crisi del welfare locale nella città di Roma: criticità strutturali e tentativi di resilienza e innovazione dal basso

Agnese Ambrosi

RPS

L'articolo analizza l'evoluzione del sistema di welfare e dei rapporti tra pubblico e privato sociale nella città di Roma, dall'approvazione della legge 328/00 e l'avvio della prima programmazione zonale fino alla crisi, ancora in corso, che ha avuto uno dei suoi momenti più critici a seguito dell'inchiesta giudiziaria culminata negli arresti del dicembre 2014. Da laboratorio di innovazione nei primi anni duemila al sostanziale blocco degli anni più recenti, l'articolo mette in luce le fragilità di un sistema di welfare frammentato e insufficiente, in cui i rapporti

con il terzo settore – stampella indispensabile e promiscua all'amministrazione fino all'irrompere delle inchieste – vengono improvvisamente irrigiditi, generando una frattura che peggiora la situazione già precaria dei servizi di welfare. All'interno di un quadro di sostanziale inadeguatezza pubblica, emergono tuttavia nella città esperienze auto-organizzate dal basso, che – tramite la reciprocità ma anche meccanismi di mercato – tentano di fornire risposte sul fronte di vecchi e nuovi bisogni, per mezzo di processi collettivi di ricostruzione sociale.

1. Introduzione

Gli anni più recenti – anche a seguito della crisi economica manifestatasi a partire dal 2007-2008 – mostrano una traiettoria di profondo mutamento dei sistemi di welfare europei (Hemerijck, 2013), soprattutto nei paesi, come l'Italia, maggiormente colpiti dalla crisi (Pavolini e al., 2015). Le contraddizioni e le tensioni presenti nei sistemi di welfare (Saraceno, 2006; Benassi e Mingione, 2017) emergono in tutta la loro forza, determinando un'onda lunga di riforme (Palier, 2013; Pavolini e Ascoli, 2012) tese a ridurre la spesa sociale e, sebbene diversamente da paese a paese, incentivare un mix di soluzioni pubbliche e private, volte a favorire soluzioni alternative alla sola offerta pubblica (Pavolini, 2003). Questo riguarda in particolare le aree dell'assistenza e delle politiche sociali, rispetto alle quali non vengono disegnate solo riforme tese a tagliare le prestazioni (Pavolini e Ranci, 2015), ma anche a riconfigurare

i modi di concepire l'intervento sociale, i mix di offerta e la natura stessa dei rischi sociali (*recalibration*). In Italia tuttavia, specie a seguito delle crescenti pressioni dell'Unione europea a partire dal 2009, l'evoluzione delle politiche assistenziali si configura principalmente come solo *retrenchment* – anche se implicito – (Pavolini e al., 2015) almeno fino al 2017, quando viene introdotta una misura universale di reddito minimo (condizionato). I tagli alle risorse decisi dallo Stato si scaricano sul welfare locale, portando a incisive azioni di contenimento della spesa nei servizi sociali comunali (Naldini e Saraceno, 2008; Vitale, 2015), che determinano profondi mutamenti nella definizione degli interventi di welfare locale, in relazione alla natura delle risposte fornite e al profilo dei beneficiari (Neri, 2016; Gori, 2018). Alcuni gruppi sociali risentono particolarmente delle conseguenze della crisi e del suo impatto sulle condizioni di vita delle persone: rispetto a questi nuovi rischi gli enti locali – pur in un quadro di generale indebolimento del welfare – mantengono un margine di azione che può stabilire una maggiore o minore vicinanza a particolari profili di fragilità (Ranci e al., 2014). Dalla comparazione tra differenti città emerge come il contesto socio-economico locale e particolari assetti generati dalle istituzioni locali – che possono mettere in atto politiche complementari o sostitutive di quelle nazionali (Fargion e Gualmini, 2014) – giochino un ruolo importante nella lotta all'isolamento e alla fragilità e nella definizione dei beneficiari del welfare.

A partire dagli anni novanta, in corrispondenza con le trasformazioni che caratterizzano i paesi occidentali (Esping-Andersen, 2002), cresce sensibilmente la rilevanza delle cosiddette «organizzazioni della società civile», specialmente del terzo settore. Si sperimentano nuove combinazioni di welfare mix (Kazepov, 2010; Ascoli e Ranci 2003; Oosterlynck et al., 2013), che portano a superare il monopolio del settore pubblico nella fornitura dei servizi di welfare; al «pubblico» viene assegnata in modo crescente una funzione di regolatore del sistema più che di erogatore diretto di servizi, sempre più esternalizzati. L'Italia si inserisce appieno in questo processo di trasformazione, e la legge quadro di riforma del 2000 (Ferrera, 2012) disegna un sistema di politiche e servizi sociali basato sulla sussidiarietà tra pubblico e privato. Il terzo settore viene chiamato non solo a gestire i servizi – come era avvenuto in maniera crescente nel decennio precedente – ma anche e soprattutto a co-progettare il sistema (Bifulco e Facchini, 2013; Polizzi e al., 2013). La piena inclusione nella governance generale del sistema di welfare porta a una depoliticizzazione delle organizzazioni della società civile, che perdono in parte il loro potenziale critico, conflittuale e innovatore ereditato

dalle esperienze di mutualismo a cavallo tra il XIX e il XX secolo, per essere pienamente assorbite nel sistema istituzionale (Busso e Gargiulo, 2017). Allo stesso tempo a livello locale nascono esperienze di auto-organizzazione dal basso, basate sui principi di cooperazione e solidarietà. Queste organizzazioni prendono forma al di fuori dell'arena istituzionale, combinando pratiche solidali con un forte ruolo politico e antagonista, e spesso propongono una critica radicale del corrente modello di assistenza sociale, rinnovando lo spirito del mutualismo originario e proponendo una visione dei beneficiari come soggetti attivi del welfare (*ivi*).

La parabola nazionale si riflette bene nella realtà della città di Roma. Le modifiche introdotte dalla legge quadro 328/2000 e i relativi finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps) portano a una certa vivacità e innovazione nelle politiche sociali capitoline dei primi anni duemila. Tuttavia questa traiettoria di cambiamento positivo si arresta già pochi anni dopo, in corrispondenza sia del cambio di colore dell'amministrazione capitolina che dei tagli al Fnps, e si delinea un quadro involutivo che acuisce i problemi dei servizi sociali nella città. Le difficoltà che si riscontrano non sono però legate unicamente alla riduzione delle risorse ma anche a una serie di criticità strutturali già presenti da prima dell'approvazione della riforma e mai risolte. Il rapporto con il terzo settore – seconda gamba del welfare capitolino – si trasforma nel tempo; dal canto loro, una parte di cittadini di differenti estrazioni, spesso appartenenti a fasce di reddito medio-basse, spinti da motivazioni diverse – politiche, solidaristiche, strumentali – provano a costruire risposte dal basso per arrivare dove non arriva un servizio pubblico profondamente segnato da inadeguatezza¹. Queste risposte possono rappresentare interessanti laboratori di comunità.

¹ L'Istat fornisce con cadenza almeno biennale le informazioni statistiche delle organizzazioni non profit tramite un censimento permanente che utilizza rilevazioni campionarie e l'integrazione tra diverse fonti amministrative. Il dato è consultabile a livello regionale. Nell'ultimo censimento, relativo al 2016 e i cui dati aggiornati sono stati pubblicati a ottobre 2018, nel Lazio sono presenti 26.410 associazioni riconosciute o non riconosciute, 1.618 cooperative sociali, 770 fondazioni e 2.476 «altre organizzazioni». Informazioni più dettagliate a livello di comune possono essere dedotte dai registri regionali delle associazioni di promozione sociale, delle cooperative sociali e delle organizzazioni di volontariato. Di più difficile ricostruzione è invece la stima delle organizzazioni «informali», che – per la loro natura – sfuggono alle rilevazioni istituzionali; esse possono costituire interessantissimi laboratori di comunità che presentano elementi di discontinuità e rottura con il sistema dato. Molte di queste organizzazioni informali possono

L'articolo ricostruisce in primo luogo la storia della co-programmazione cittadina, che rappresenta forse l'innovazione più significativa della legge 328/2000, la quale assegna all'attore pubblico il mandato della governance di un sistema che valorizza la sussidiarietà e la molteplicità degli attori. Secondariamente si concentra sul più complesso rapporto pubblico-privato scaturito dal nuovo assetto regolativo generato dalla riforma, fino alla crisi, ancora in corso, che ha avuto uno dei suoi momenti più critici a seguito dell'inchiesta giudiziaria culminata negli arresti del dicembre 2014. Si presenta, infine, una indagine qualitativa sulle realtà auto-organizzate nate spontaneamente che possono muoversi – e spesso si muovono – anche al di fuori dei canali formalizzati. Tra questa ricchissima e molteplice varietà abbiamo espunto un campione qualitativo per indagarne obiettivi, caratteristiche e rapporti con le istituzioni.

L'articolo si basa su venticinque interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati, svolte nel periodo tra la fine del 2015 e la fine del 2017 da un gruppo di ricerca costituitosi con l'intento di approfondire una precedente ricerca su Roma coordinata da Paci (2008)², allargandola al livello cittadino. Tale ricerca, condotta da una équipe dell'Università di Roma «La Sapienza», analizzava la transizione dal vecchio al nuovo modello disegnato dalla l. 328/2000 a livello di quattro municipi, studiando le dinamiche della partecipazione degli attori del terzo settore alle istituzioni di welfare locale seguite all'approvazione della riforma. L'équipe si era però limitata al livello municipale: la presente analisi si concentra invece unicamente sul livello cittadino e utilizza un approccio metodologico di tipo diacronico.

2. La programmazione sociale a livello cittadino: da laboratorio di innovazione a Mafia Capitale

Programmazione, valutazione, partecipazione, coordinamento, integrazione, concertazione e cooperazione diventano – almeno nelle intenzioni

anche costituirsi in associazione per parte delle proprie attività, andando a realizzare delle forme ibride.

² La ricerca è stata condotta da un'équipe della «Sapienza» Università di Roma, composta prevalentemente da autori del Dipartimento Innovazione e società (Dies) e del dottorato di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche, culminata con la pubblicazione del volume a cura di M. Paci.

– le parole chiave della riforma³ su cui poggiare l'architrave del sistema di welfare e i criteri cui improntare le relazioni tra gli attori. Viene data centralità al welfare di comunità, rispetto al più tradizionale welfare familiare; viene avviata la pianificazione di zona e un sistema di progettazione partecipato, supportato da nuove risorse.

La prima fase della programmazione partecipata a Roma, sotto la giunta Veltroni, è una stagione di grande vitalità, che produce il primo piano regolatore sociale cittadino nel 2004, a cui seguono – a cascata – i piani di zona municipali: le novità introdotte suscitano un certo entusiasmo e un desiderio di innovare, e viene effettuato un grande investimento nella formazione del personale. Il processo di cambiamento è supportato dall'iniezione di nuovi fondi. Il rapporto con il terzo settore è molto vivo. È un laboratorio in cui si analizzano i bisogni del territorio per provare a progettare un sistema partecipato. Purtroppo questo laboratorio non produrrà gli effetti attesi. Il grosso investimento iniziale, di tempo, di risorse, di formazione, di processo, che potremmo definire lo «start-up» della l. 328/2000 sul territorio romano, non viene accompagnato da adeguate misure a livello organizzativo che permettano di strutturare in modo stabile il processo, di attuare le azioni previste dal piano e monitorarle nel tempo, e di realizzare l'integrazione auspicata. Non viene creata una struttura esecutiva a livello cittadino – mentre la programmazione municipale continuerà a svilupparsi autonomamente e in modo frammentato – che possa dare continuità all'attuazione e al monitoraggio del piano regolatore della città, con il rischio che la sua applicazione rimanga di volta in volta arbitrariamente legata alle singole personalità dei dirigenti e degli assessori, e in molti casi venga del tutto meno: ed infatti – nonostante risulti ormai datato – il piano del 2004 è l'unico ad oggi⁴ approvato a livello di città. Come afferma un intervistato che ha partecipato alla stesura del piano regolatore cittadino:

Non è sufficiente «pensare» le innovazioni all'interno dei piani, poiché è il loro processo di applicazione che diviene cruciale. Il processo di applicazione dei cambiamenti è esso stesso innovazione, in quanto necessita di trasformazioni vere e proprie, che hanno bisogno di un forte impulso politico per vincere le molte resistenze.

Questo non significa che il piano regolatore sia rimasto del tutto inapplicato: molte innovazioni in fatto di servizi sono state realizzate, dando una impronta alla struttura dei servizi che si ha ancora oggi a Roma.

³ Legge quadro 328/2000.

⁴ Dicembre 2018.

Dopo la stagione Veltroni, il processo di programmazione cittadina sostanzialmente si arena, a parte alcuni timidi tentativi: la giunta Alemanno approva un piano regolatore cittadino che non viene mai reso vigente dall'Assemblea capitolina; la giunta Marino vede l'avvicinarsi di due assessori alle Politiche sociali e cade prematuramente; la successiva sindaca Raggi avvia una campagna di ascolto della città – #RomaAscoltaRoma – finalizzata a redigere un piano sociale cittadino ad oggi⁵ ancora non formalizzato⁶. Va segnalata l'introduzione da parte dell'assessora Belviso della giunta Alemanno di un ufficio ad hoc – l'ufficio «Azioni di sistema» – con l'intento di creare un organo deputato alla gestione dei processi di programmazione e cambiamento. Esso però a tutt'oggi svolge un'azione più di coordinamento che di innovazione vera e propria: molte delle azioni di sistema previste dal primo piano regolatore continuano a non essere implementate; il sistema del welfare romano rimane così fortemente frammentato, disomogeneo e diseguale a livello dei singoli municipi. Questi ultimi hanno approvato nel tempo i diversi piani di zona territoriali, con cadenza prima triennale e ora quinquennale, in modo disgiunto e in assenza di una strategia globale per la città. Essi hanno risentito della paralisi seguita all'inchiesta «Mafia Capitale»; sono tanti anni che non si effettua formazione, corsi di aggiornamento, un monitoraggio strutturato⁷: e le conseguenze di questa scarsa attenzione sono evidenti. Non sempre inoltre la pianificazione zonale si configura come un vero e proprio processo di innovazione, e a volte rischia di esaurirsi in un adempimento formale. Come ci racconta un'assistente sociale municipale riferendosi alla programmazione 2011-2015:

Il percorso è stato partecipato, con l'apertura dei tavoli e la scrittura di report affidati ad una società di consulenza esterna. Tuttavia a livello pratico, nel mio lavoro, non ho sentito alcuna differenza tra il «prima» e il «dopo» la redazione del nuovo piano di zona.

L'assenza di una strategia globale di indirizzo complessivo pesa sul sistema sociale cittadino, in cui ogni municipio fa storia a sé; nel suo insieme il territorio romano è attraversato da profonde disparità e differenziazioni.

⁵ Dicembre 2018.

⁶ C'è infatti una bozza di Piano sociale cittadino che però non è stata approvata ufficialmente.

⁷ Sono affermazioni di una responsabile del Dipartimento Politiche sociali, sussidiarietà e salute, che si riferisce agli ultimi dieci anni.

3. L'evoluzione dei rapporti con il terzo settore

Il rapporto tra settore pubblico e privato, in specie quello non profit, assume nella città di Roma una forma mutevole nel tempo. In campo sociale le prime convenzioni tra pubblico e privato non profit iniziano durante gli anni settanta (Accorinti, 2001): fino a quel momento alcune aree dell'assistenza erano rimaste di esclusiva responsabilità del terzo settore. I primi affidamenti avvengono in modo diretto e senza valutazione e controllo dei servizi da parte del pubblico, che risulta inadeguato a svolgere tali funzioni (*in*). Ci si muove all'interno di un paradigma che potremmo avvicinare a quello del mutuo accomodamento (Pavolini, 2003), con soggetti del terzo settore poco sottoposti sia a meccanismi competitivi che a controlli sull'attività svolta in relazione ai finanziamenti ricevuti, e fondamentalmente esclusi dai processi decisionali. Tra gli anni novanta e inizio duemila, sulla scia della diffusione di una cultura maggiormente orientata alla valutazione e agli standard di qualità, le amministrazioni locali cominciano a definire criteri per l'accreditamento e la valutazione dei servizi, con un maggior uso dei bandi pubblici rispetto alla gestione particolaristica che aveva caratterizzato gli anni precedenti. Questo spinge parte delle organizzazioni più grandi del terzo settore, specie le cooperative sociali, verso la iper-specializzazione e la professionalizzazione del personale (Mariano, 2008). Con la riforma del 2000 il terzo settore viene poi esplicitamente chiamato a co-programmare i servizi, oltre che a gestirli, con un salto di qualità che aumenterà nettamente il suo peso all'interno del sistema generale dei servizi e degli interventi sociali. Il rapporto tra le istituzioni e il terzo settore muta inoltre – tra gli anni '90 e duemila – anche per effetto dell'inquadramento normativo dato al terzo settore e del processo di decentramento e promozione della sussidiarietà verticale e orizzontale che si ha con le riforme istituzionali degli anni '90 e la modifica del titolo V della Costituzione. Ferma restando la profonda differenziazione interna ad una città vasta come Roma, a livello generale nel corso del tempo il mandato al terzo settore assume nella dimensione cittadina una portata molto vasta, che a volte si configura come un vero e proprio «eccesso di delega». Il rapporto con il terzo settore nella realtà romana assume connotati ambivalenti: da una parte si evidenzia come un problema l'eccessiva⁸ esternalizzazione al terzo settore, dall'altra

⁸ L'«eccesso» di esternalizzazione è una valutazione degli intervistati, che torna trasversalmente in più interviste. Tale eccesso crea – secondo gli intervistati –

esso è per il servizio pubblico un apporto irrinunciabile in una situazione di carenza di organico e risorse. L'utilizzo del personale delle cooperative in sostituzione del mancante personale pubblico fa sì che in alcuni casi all'interno degli uffici comunali e municipali – fino all'irrompere dell'inchiesta Mafia Capitale – «lavorino» persone che non sono dipendenti pubblici. Alcune interviste evidenziano la presenza pervasiva di alcune realtà associative forti all'interno dello stesso Dipartimento comunale alle Politiche sociali, con rapporti sempre più opachi tra pubblico e privato sociale, e un terzo settore che a volte, letteralmente, si sostituisce al pubblico. Afferma un ex assessore:

Ci sfugge un passaggio importante delle politiche sociali italiane: a metà degli anni novanta si decide che il terzo settore compartecipi alla gestione dei servizi. Da questa apertura però si arriva ad una esagerazione, perché non è possibile che abbiamo alcuni pezzi dell'amministrazione gestiti da cooperative che hanno i propri dipendenti dentro il comune. Se la cooperativa che ha vinto il bando si mette dentro il dipartimento, avviene che alla fine il dipendente comunale si tira indietro. È chiaro che poi dall'interno dell'amministrazione queste persone hanno informazioni che non dovrebbero avere.

Questo accade anche nei municipi, ed è favorito dall'iper-specializzazione di alcune grosse cooperative, che amministrano per lungo tempo in regime di quasi monopolio alcune fette di welfare, a scapito delle realtà associative minori. Ciò avviene – a volte – anche per mezzo dei tavoli della programmazione partecipata, quando diventano il luogo in cui «dividersi» i servizi. Un ex assessore afferma:

Ho trovato progetti che erano affidati sempre agli stessi soggetti dal 2000 (soggetti iper-specializzati) tramite i tavoli della 328. [...] C'era tutto un mondo sano che produceva innovazione che era fuori da questi tavoli.

La legge 328/2000 con la sua governance multilivello presuppone una capacità di regia del pubblico e un ruolo di regolatore che non sempre si realizzano (Bifulco, 2015); può così accadere che i blocchi di interesse riescano con potere negoziale a entrare dentro un'amministrazione debole. L'aspetto più deteriore del rapporto pubblico-privato nella città in relazione al sociale emerge dalle inchieste conosciute come «Mafia Capitale». Esse travolgono il settore delle politiche sociali romane: a

delle disfunzioni rispetto ad una efficace erogazione dei servizi alla cittadinanza. Vedere inoltre, tra gli altri, i documenti dell'Ordine degli assistenti sociali del Lazio.

dicembre del 2014, a seguito dell'inchiesta Mondo di mezzo, vengono arrestate decine di persone accusate di associazione di stampo mafioso, estorsione, usura, corruzione, turbativa d'asta, false fatturazioni, trasferimento fraudolento di valori, riciclaggio di denaro e altri reati. Le inchieste, con il conseguente inasprimento dei controlli su tutte le procedure di assegnazione dei servizi e il varo di una direttiva di giunta restrittiva in materia di contratti e appalti, hanno una influenza molto forte nel rapporto tra pubblico e terzo settore e portano a uno stravolgimento nella gestione quotidiana delle politiche sociali romane. La presenza dei controlli crea un rallentamento delle procedure di assegnazione dei servizi rispetto al periodo precedente, e il sistema degli appalti sostanzialmente si blocca, con conseguenze gravissime sull'erogazione dei servizi. Laddove quindi per molto tempo a Roma il rapporto pubblico-privato è stato improntato a dinamiche che potremmo definire «fluide», senza attribuire a questo aggettivo un giudizio di valore positivo o negativo, ora esso sembra connotato da una iper-strutturazione dei rapporti e sovra-regolamentazione delle procedure. Questo ha una ricaduta molto pesante sulla quantità di servizi forniti in città e sulla sopravvivenza stessa di moltissime associazioni, specie le più piccole: l'iper-proceduralizzazione, infatti, può avere il paradossale effetto di rallentare l'assegnazione delle risorse – con ricadute sui servizi forniti – e rendere i costi delle procedure sproporzionati rispetto a quelli per l'erogazione dei servizi, mettendo a rischio la sopravvivenza delle associazioni con minore capacità finanziaria, anche se radicate nel territorio. Afferma un consulente esterno del Dipartimento delle Politiche sociali capitolino:

Negli ultimi mesi, dopo Mafia Capitale, nessuno si è assunto più alcuna responsabilità, e questo ha paralizzato tutto. C'è una situazione di blocco burocratico che immobilizza tutto. [...] Lo stato di salute del sistema dei minori mostra gravi segni di Sla: se non c'è un cambiamento forte, le cose andranno male. [...] Do un dato: per la l. 285/1997, la spesa media negli anni scorsi è stata di 9,5 milioni di euro, con il 99% dei fondi utilizzati. Quest'anno abbiamo impegnato meno di 4 milioni [...] il che vuol dire che tagli i servizi [...]. Nei bandi del sociale oggi per 15-20 mila euro se ne spendono molti di più per le procedure (costo del personale e di chi deve fare il progetto e rispondere a un bando): il costo medio è superiore alla cifra messa a bando. E ci si mettono 8-9 mesi per affidare un servizio della durata di 6 mesi. [...] La conseguenza è che a gestire i servizi di Roma nel giro di tre anni arriveranno solo multinazionali o grosse organizzazioni da altre regioni.

4. L'auto-organizzazione dal basso

Contemporaneamente all'evoluzione fin qui descritta dal lato della gestione pubblica e del rapporto con il terzo settore più strutturato, nascono in modo spontaneo nel tessuto urbano tutta una serie di esperienze dal basso che provano a fornire risposte a bisogni insoddisfatti dal sistema di welfare capitolino, o a bisogni nuovi che non trovano spazio all'interno degli interventi e dei servizi forniti dall'amministrazione pubblica. Queste realtà hanno generalmente natura spontanea, e gli obiettivi che ricorrono frequentemente sono quelli della creazione di lavoro, del mutuo aiuto ed erogazione di servizi, della rivendicazione di diritti e della creazione e/o riqualificazione di spazi pubblici condivisi, all'interno di zone urbane circoscritte. Emerge la dimensione fortemente locale di queste organizzazioni, legate al territorio; esse contribuiscono alla tessitura di legami di comunità che vanno a ricostituire una micro-zona urbana all'interno della quale le persone possono esperire una dimensione di prossimità, di vicinanza, di riconoscimento reciproco in una realtà metropolitana sovente spersonalizzante, frammentata, isolante, caotica. Il rapporto con le istituzioni è vario: si va da realtà totalmente auto-organizzate, informali, senza alcuna interazione con le istituzioni municipali o cittadine e che si finanziano in modo autonomo, a realtà formalmente costituite che – accanto all'autofinanziamento sempre presente – condividono una progettualità con l'amministrazione e accedono ai relativi finanziamenti: finanziamenti che sono però nella maggior parte dei casi residuali. È invece fortissima la componente del lavoro volontario, vero motore della sostenibilità di questi progetti, anche quando essi contemplano una parte di lavoro retribuito o sono nati specificatamente per un obiettivo occupazionale. Una tra le fondatrici di un'organizzazione afferma:

Le socie lavoratrici – lavorando qui dentro tutti i giorni e a volte anche il fine settimana – non possono permettersi di considerare l'XXX [nome dell'organizzazione, n.d.a.] come un lavoro integrativo di un altro o come un'attività di volontariato. Per forza di cose deve essere un lavoro che fornisce un reddito, ma chiaramente però c'è tanto volontariato [...], c'è un lavoro di rete continuo e quindi le due cose per forza si uniscono. Se proprio dovessi stimare delle percentuali, direi 60% lavoro retribuito e 40% volontariato ecco, più o meno.

Emerge quasi sempre come cruciale la *questione degli spazi*: occupati, concessi, affittati, ma comunque spazi fisici dove avviare un progetto condiviso. Spesso le realtà più articolate e complesse si sviluppano proprio

all'interno degli spazi «occupati», luoghi a volte di grandi dimensioni lasciati in disuso da parte della proprietà – pubblica o privata – che, proprio a causa del prolungato abbandono, possono diventare luoghi di degrado fisico e sociale, spazi disconnessi dal tessuto urbano. Il recupero e la riqualificazione di questi spazi ad opera di gruppi di cittadini che agiscono collettivamente e in modo spontaneo – pur se spesso al di fuori di una cornice formale, anche se in alcuni casi successivamente sanata – ha dato vita a realtà comunitarie articolate e molto vivaci, che, anche in virtù degli spazi disponibili, si organizzano per fornire una serie di servizi e attività, con differenti articolazioni e finalità. Tra i servizi si possono avere vere e proprie prestazioni di welfare come ad esempio: ospitalità residenziale, esigenza molto sentita in una città, come Roma, attraversata da emergenze abitative spesso non fronteggiate dall'attore pubblico; consulenza psicologica; sportelli di informazione e orientamento ai servizi; servizio mensa; visite mediche; consulenza per i diritti lavorativi e sociali, con – quando possibile – disbrigo delle relative pratiche; formazione e sostegno all'inserimento lavorativo; asili nido, come nel caso di un *coworking* nato per permettere alle mamme lavoratrici autonome e precarie di avere un luogo dove lavorare. In tantissime organizzazioni si svolgono attività ricreative e di socializzazione che sono tanto più importanti quanto più larghi sono gli spazi – anche occupati – a disposizione: la somministrazione di bevande e alimenti in questi casi è un mezzo con cui si effettua un autofinanziamento importante. Vi sono poi le più svariate attività culturali, musicali, sportive, come anche attività specifiche per famiglie e bambini. Può accadere che gli spazi di una organizzazione vengano messi a disposizione di altri gruppi di cittadini e associazioni sprovvisti di propri luoghi, favorendo le interconnessioni tra realtà diverse. Per alcune persone le attività svolte all'interno delle organizzazioni diventano una fonte di reddito; abbiamo riscontrato, infatti, che i servizi – come ad esempio i corsi sportivi o di formazione – possono essere forniti anche dietro corrispettivo economico: tale corrispettivo può limitarsi alla mera copertura dei costi sostenuti oppure realizzare un guadagno a vantaggio dell'organizzazione o della persona che tiene l'attività. Sono comunque, sempre, corrispettivi inferiori a quelli di mercato. Il rapporto dell'amministrazione con queste organizzazioni – quando presente, perché alcune di esse volontariamente si pongono in antitesi e antagonismo – è ambivalente: anche quando viene riconosciuto il valore delle loro attività – nel caso ad esempio che le istituzioni vi collaborino attivamente o i politici ne riconoscano pubblicamente il valore – nella maggior parte

RPS

Agnese Ambrosi

dei casi non vengono fornite risposte istituzionali adeguate ai loro bisogni. L'amministrazione a volte agisce su un terreno contraddittorio: è il caso, ad esempio, di una casa che dà ospitalità a donne in disagio abitativo o vittime di violenza, una realtà riconosciuta con cui collaborano attivamente i servizi sociali istituzionali, i vigili urbani, la sala operativa sociale del comune; realtà che però, in quanto insediata dentro spazi «occupati» – spazi abbandonati e degradati che l'associazione ha riqualificato trasformandoli in un centro di accoglienza per donne –, è formalmente sotto sgombero e potrebbe essere smantellata da un momento all'altro. Come afferma un'appartenente all'organizzazione:

Formalmente è rimasta un'occupazione... Non ci hanno sgomberato, per ora no, speriamo di no, speriamo... [...] Poi noi informalmente in questi anni abbiamo evoluto il nostro tipo di intervento anche rispetto alla collaborazione che facciamo, dai servizi sociali agli assistenti sociali, i vigili urbani, Sos [Sala operativa sociale] del comune, la Caritas, tantissimi Cav a Roma, ma anche nel Lazio.

L'amministrazione capitolina da una parte necessita dei servizi forniti al di fuori del proprio perimetro, che rispondono a bisogni cui non riesce a far fronte – per limitatezza di risorse o per inadeguatezza nella tipologia di risposte –, dall'altra non sembra in grado di gestire adeguatamente la governance del sistema, inclusa la possibilità di fornire un assetto di regole che permetta, faciliti e incoraggi l'assunzione spontanea di responsabilità da parte dei cittadini e la fornitura di servizi di welfare che integrino la – limitata – offerta pubblica. Una intervistata, facente parte di una organizzazione, alla domanda su cosa desideri dalle istituzioni risponde:

Un maggiore interesse delle istituzioni rispetto alle esigenze dei cittadini, ma anche una spinta delle istituzioni nel far nascere organizzazioni cittadine che poi prendono in mano i problemi e li risolvono da sé; cioè non pensiamo che le istituzioni siano la panacea dei mali, le istituzioni dovrebbero avere un ruolo ben preciso, quello anche di mobilitare i cittadini ad auto-organizzarsi, a creare degli organismi come ce ne sono tanti in Italia, che però viaggiano ognuno per conto suo.

Meritano attenzione, inoltre, alcune esperienze auto-organizzate nate all'interno delle scuole, che hanno riscosso una buona partecipazione delle famiglie coinvolte: anche queste esperienze non sono però esenti da criticità, sia burocratiche che economiche, con cui le famiglie si scontrano continuamente, non sempre trovando risposte e sostegno adeguati nelle istituzioni. Un'altra caratteristica molto comune alle realtà

auto-organizzate rilevate è la modalità collettiva tramite cui vengono assunte le decisioni: l'assemblea (spesso settimanale) è il luogo condiviso dove si valutano i problemi e si definiscono le strategie. È il tentativo concreto di ricreare un luogo collettivo di intermediazione in una società che riconosce principalmente la dimensione individuale e vede indebolirsi i corpi intermedi, i luoghi della comunità. Anche la componente della reciprocità è molto forte: si parte spesso da un'esigenza sentita da più persone che generalmente non trova risposta nelle istituzioni, e si costruisce una risposta collettiva, basata sul «dare insieme» e sul «darsi reciprocamente».

RPS

Agnese Ambrosi

5. Conclusioni

La crisi che colpisce l'Italia a partire dagli anni 2007-2008, con il conseguente periodo di austerità e l'attuazione più o meno esplicita di politiche di *retrenchment*, ha profonde conseguenze sui sistemi di welfare locali, su cui si scarica la riduzione dei fondi agli enti locali. A Roma, dopo il periodo di attivazione e fermento seguito all'approvazione della l. 328/2000 con i relativi finanziamenti, si delinea una parabola di graduale aggravamento delle già strutturali criticità. Da laboratorio di innovazione a Mafia Capitale, emergono con forza le fragilità di un sistema di welfare frammentato e insufficiente, in cui il terzo settore – da stampella indispensabile e promiscua all'amministrazione – viene improvvisamente «espulso», creando una frattura che peggiora la situazione già precaria dei servizi di welfare. All'interno di un quadro di sostanziale inadeguatezza pubblica, nascono nella città una serie di esperienze auto-organizzate dal basso, che – tramite la reciprocità ma anche meccanismi di mercato – tentano di fornire risposte sul fronte di vecchi e nuovi bisogni, per mezzo di processi collettivi di ricostruzione sociale. Esse assumono le forme più variegate, e si caratterizzano tutte per il forte elemento della reciprocità, del volontariato e della ricostruzione di legami di comunità, anche quando l'obiettivo dichiarato è – come spesso accade – la creazione di lavoro. Il valore maggiore di queste realtà – oltre alle risposte concrete che sono in grado di dare – risiede nella ricostruzione di legami sociali e di appartenenza, capaci di attivare un patrimonio di risorse a volte latenti. Si configurano così come laboratori di attivazione sociale, che arricchiscono il capitale collettivo di una realtà urbana spesso frammentata e depotenziante. Emerge tuttavia la necessità che il settore pubblico eserciti in modo compiuto le proprie

funzioni di regolatore, affinché il welfare mix, così come pensato dalla l. 328/2000, diventi effettivamente uno strumento per redistribuire potere verso il basso e incoraggiare la trasformazione reciproca tra domanda e offerta. La pratica ci dice invece come siamo davvero molto lontani da un'applicazione soddisfacente degli assetti delineati dalla riforma quadro e come, almeno a Roma, le politiche sociali continuino a essere gestite in un quadro di forti criticità, in cui non sempre le organizzazioni spontanee nate dal basso vengono valorizzate e messe in grado di esercitare pienamente il proprio mandato.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2001, *Il privato con finalità sociale a Roma. Dimensioni, interdipendenze, qualità*, in Calza Bini P. e Mirabile M.L. (a cura di), *Poveri a Roma. Governance e innovazione dei servizi nell'esperienza di una metropoli*, Donzelli, Roma.
- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci editore, Roma.
- Benassi D. e Mingione E., 2017, *Capitalismo insostenibile: la transizione dei diversi modelli europei a confronto*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 221-231.
- Bifulco L., 2015, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci editore, Roma.
- Bifulco L. e Facchini C., 2013, *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei Piani di Zona*, Franco Angeli, Milano.
- Busso S. e Gargiulo E., 2017, *Una società armoniosa? Il posto del conflitto nelle pratiche e nel discorso sul Terzo Settore*, «Cartografie sociali. Rivista di sociologia e scienze umane», n. 3, pp. 137-154.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Fargion V. e Gualmini E., 2014, *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (a cura di), 2012, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Gori C., 2018, *Casi sempre più gravi e bisogni in competizione. La definizione degli interventi nel welfare locale sotto pressione*, «Etnografia e ricerca qualitativa», n. 1, pp. 141-164.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Kazepov Y., 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance*, Ashgate, UK.
- Mariano E., 2008, *Il contesto romano. Il Terzo settore a Roma*, in Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.

- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-748.
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, «Politiche Sociali» n. 3, pp. 441-458.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Wukovitch F., Saruis T., Barberis E. e Leubolt B., 2013, *Exploring the Multi-level Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling*, «IM-PROVE Discussion Paper», n. 13/12, Anversa.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.
- Palier B., 2013, *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 37-66.
- Pavolini E., 2003, *La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in Ascoli U. e Ranci C., *Il welfare mix in Europa*, Carocci editore, Roma.
- Pavolini E. e Ascoli U., 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 429-464.
- Pavolini E., León M., Guillén A.M. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pavolini E. e Ranci C., 2015, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Ranci C., Brandsen T. e Sabatinelli S., 2014, *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Saraceno C., 2006, *Modelli di welfare e rischi sociali vecchi e nuovi*, «Polis», n. 2, pp. 241-246.
- Vitale T., 2015, *Austerità e tagli alle politiche socio-assistenziali: esplodono le critiche alla programmazione sociale di zona*, «Studi Urbani», febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.studi-urbani-gssi.eu>.

