

## Quale autonomia locale per l'innovazione del welfare?

**Emanuele Polizzi e Cristina Tajani**

RPS

*Negli anni novanta l'Italia ha intrapreso, insieme ad altri paesi europei, un percorso di riforma delle politiche di welfare, incentrato sull'idea che fosse la dimensione locale quella più adatta a riconoscere e a promuovere le innovazioni possibili. A distanza di oltre venti anni, ci troviamo oggi di fronte a una nuova fase che sembra avere un segno opposto, in virtù della quale si mettono in luce soprattutto i limiti del governo locale delle politiche e si tende a una ricentralizzazione di alcune competenze di programmazione e di gestione dei servizi pubblici, come effetto delle azioni di contenimento della spesa pubblica.*

*In Italia ciò è evidente sia a livello nazionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione e con l'istituzione di un'unica Agenzia nazionale per il lavoro, che a livello regionale con la centralizzazione di agenzie sanitarie e socio-sanitarie che prima erano state disseminate sui territori. L'articolo intende discutere alcuni elementi di questo processo, alla luce di due esperienze di welfare locale che sono state praticate nell'area metropolitana milanese nel corso degli ultimi anni: il caso dei Piani di zona nei Comuni della provincia e quello della Fondazione Welfare Ambrosiano.*

### *1. La crisi del decentramento locale*

Nel corso degli anni novanta e duemila in molti paesi europei abbiamo assistito al consolidarsi di un'ondata di nuovo protagonismo delle amministrazioni locali nella programmazione delle politiche pubbliche in generale e delle politiche sociali in particolare (Kazepov, 2010). Si è cioè sviluppato in quel periodo un processo di attribuzione di maggiori competenze e in parte anche di risorse alle amministrazioni locali, persino in paesi con una consolidata tradizione centralista come la Francia e l'Italia. In Italia questo processo è stato evidente nella legislazione che è stata fatta su molte materie a partire dagli anni novanta, come le Leggi Bassanini sul decentramento amministrativo, la legge 285/1997 sulle politiche per l'infanzia, la legge 328/2000 sui servizi

sociali, toccando il culmine con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001.

A motivare questo processo era soprattutto la scoperta che una programmazione troppo centralizzata delle politiche dell'assistenza sociale, nonché di altre politiche pubbliche come quelle del lavoro, della formazione professionale, della sanità, mostrava crescenti difetti, e in particolare due: a) l'eccesso di spesa pubblica che tale centralizzazione comportava, poiché presupponeva un ruolo quasi esclusivo dello Stato nella gestione dei servizi pubblici; b) la ridotta capacità di interpretare la rinascente diversificazione delle situazioni locali di bisogni e risorse.

L'obiettivo del decentramento del welfare era quello di riuscire a far giocare in una modalità sinergica le amministrazioni pubbliche, le organizzazioni del terzo settore, così come gli attori economici privati e i rappresentanti del mondo del lavoro, arrivando a configurare così dei sistemi locali di welfare (Andreotti e al., 2012). Ogni territorio, in questo modello, è chiamato a trovare il proprio peculiare intreccio locale di ingredienti, in base alla sua specifica situazione demografica, occupazionale, abitativa, migratoria (MacCallum e al., 2009). L'ente pubblico diventa in questo contesto un attore che ha un ruolo non più esclusivo ma ugualmente decisivo, poiché può favorire o sfavorire il coordinamento e le sinergie tra gli altri attori del territorio.

La stagione del decentramento delle politiche pubbliche ha però subito già dai primi anni del 2000 un progressivo processo di screditamento. Ciò è stato visibile dapprima nelle politiche di sviluppo locale che erano state sviluppate durante la legislatura di centro-sinistra (1996-2001), sotto la spinta del Ministero del Tesoro, e in particolare del Dipartimento per le politiche di sviluppo. Se lo sforzo principale di queste politiche era stato infatti quello di qualificare le capacità amministrative dei territori di programmare e spendere<sup>1</sup>, basandosi soprattutto su incentivi territoriali di tipo collettivo, già sul finire di quella legislatura, la politica della programmazione locale ha cominciato a segnare una inversione di tendenza. Nel 2000 vennero reintrodotte misure basate su incentivi non più collettivi ma individuali, pressoché senza selettività (Cappellani, Padovani e Servidio, 2012)<sup>2</sup>. Il sostegno

<sup>1</sup> Sostituendo, quindi, i finanziamenti a enti ad hoc, con finanziamenti alle amministrazioni ordinarie, per sostenerne la capacità di programmazione.

<sup>2</sup> Si pensi al credito d'imposta automatico per gli investimenti nelle aree depres-

alla programmazione locale iniziò poi a soffrire di scarsa attenzione e supporto politico, non essendo riconosciuta dalla coalizione al governo come una propria proposta strategica (Barca, 2006; Prota e Viesti, 2013)<sup>3</sup>. Il declino in seguito fu lento ma progressivo, fino al 2009 quando furono pressoché azzerate tutte le risorse a disposizione (Prota e Viesti, 2013, p. 99).

Il processo di crisi del decentramento ha toccato poi anche le politiche sociali, in modo meno esplicito, ma con un indebolimento dei suoi strumenti, in particolare quelli di tipo partecipativo (Teagno, 2009; Bertin e Fazzi, 2010; Bertin, 2012). I Piani di zona introdotti con la legge 328/2000, dopo una fase iniziale di sperimentazione diffusa e in diversi territori anche feconda di buoni esiti programmatori (Paci, 2008; Vitale, 2006) hanno iniziato a essere in molte regioni depotenziati, fino a essere in taluni casi messi in discussione. Lo screditamento delle politiche programmate a livello locale ha subito poi i forti colpi della crisi economica, la quale ha drasticamente imposto esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica (Ranci, 2014; Caldirola, 2014).

Negli ultimi anni, infine, si sono iniziate a mettere in campo provvedimenti tendenti alla ri-centralizzazione (Dente, 2012), non solo a livello nazionale, ma anche da parte dei governi regionali, sempre meno interessati a promuovere l'azione collettiva e collaborativa nei territori. Uno di questi provvedimenti è quello riguardante le politiche attive per il lavoro, per il quale è prevista una Agenzia nazionale che avrà il potere di stabilire standard e linee di regia dove invece prima, con la riforma del 1997, la responsabilità di tali politiche era assegnata ai livelli provinciali e regionali. Inoltre, il disegno di riforma costituzionale attualmente in discussione al Parlamento prevede, con un emendamento votato a larga maggioranza, che nella ridefinizione del Titolo V

se, o alla soppressione della valutazione *ex ante* nel finanziamento dei Patti territoriali.

<sup>3</sup> Fra il 2001 e il 2006, la nuova programmazione subisce un ulteriore progressivo ridimensionamento, indebolendosi anche la capacità di regia tecnica e politica del Dipartimento di politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia. Nella fase successiva, in coerenza con la programmazione dei fondi strutturali europei (2007-2013), il secondo Governo Prodi unifica la programmazione di strumenti e fonti finanziarie nazionali ed europee e integra le politiche ordinarie con le politiche di sviluppo territoriale.

della Costituzione le politiche attive del lavoro fossero assegnate non più ai livelli regionali ma a quello nazionale.

Parallelamente, stiamo assistendo ad alcuni segnali di ricentralizzazione anche da parte delle Regioni nei confronti dei livelli locali. Per esempio alcune Regioni hanno già introdotto o stanno introducendo delle riforme che riducono fortemente il numero delle Aziende sanitarie locali, allontanando la loro regia dal territorio e aumentando così l'influenza dell'amministrazione regionale sulle amministrazioni comunali. È quanto già avvenuto in Toscana, dove le Asl sono passate da 12 a 3, e in Lombardia, dove la riforma socio-sanitaria attualmente in discussione in Consiglio regionale prevede una riduzione da 15 Asl a 8, con proposte ancora aperte di ridurle addirittura a una soltanto.

Ad aver portato a questa tendenza, oltre alle esigenze di razionalizzazione date dalla crisi, vi è la diffusa percezione che gli enti locali non abbiano dato buona prova di gestione dell'autonomia programmatica e gestionale, a causa delle scarse competenze tecniche degli amministratori locali e spesso anche degli utilizzi particolaristici, se non proprio clientelari, di tale autonomia (Bertin e Fazzi, 2010). Inoltre si sono messe in evidenza le preoccupazioni che questo decentramento non provocasse troppe disparità locali nell'offerta di servizi e prestazioni per i cittadini (Costa, 2009).

## 2. *Il variabile uso dell'autonomia*

Nonostante questo diffuso giudizio di criticità sui governi locali, le ricerche empiriche che hanno studiato la programmazione locale delle politiche hanno prodotto giudizi ben più articolati rispetto a quanto avvenuto nel dibattito politico e legislativo. La letteratura empirica ha trovato alcuni elementi comuni a diversi settori di politiche attraversate dalla stessa stagione di decentramento, basate su configurazioni patitizie (Regini, 2000). In estrema sintesi, questa letteratura ha messo in mostra: a) una grande eterogeneità di esperienze (Busso e Negri, 2012; Guidicini e Landuzzi, 2006); b) una forte dipendenza del processo dalla qualità della leadership politica locale (Triglia e Le Galès, 2004; Bifulco e Centemeri, 2007); c) l'importanza delle dinamiche endogene differenziate territorialmente (Magnati e al., 2005; Barbera, 2001); d) le difficoltà d'inclusione degli attori più conflittuali ma orientati all'interesse generale (Vitale e Podestà, 2011; Polizzi, 2011; ) ma anche la possibilità di casi in

innovazione e buona gestione dell'autonomia (Paci, 2008; Fosti, 2013). Secondo diversi studi empirici, quindi, le amministrazioni locali sono state interpreti di modelli molto diversi di programmazione e gestione dell'autonomia. In particolare, è risultata variabile la modalità di rapporto con la società civile e con le parti sociali. Capita quindi spesso che, anche tra ambiti comunali molto ravvicinati tra loro, le forme di gestione dell'autonomia da parte delle amministrazioni pubbliche, e specificamente le relazioni con il terzo settore e con le parti sociali, siano molto eterogenee e che diano luogo a esiti programmatori molto differenziati tra loro.

Presentiamo, a questo proposito due casi relativi all'area metropolitana milanese che testimoniano di questa variabilità ma anche delle opportunità che il decentramento e l'autonomia implicano. Il primo caso è relativo alla programmazione sociale operata nei Piani di zona del territorio provinciale milanese<sup>4</sup> e la seconda è relativa all'esperienza della Fondazione Welfare Ambrosiano.

### 2.1 I Piani di zona della provincia di Milano

I Piani di zona che sono stati analizzati sono relativi alla terza triennalità di programmazione prodotta dall'avvio della l. 328/2000. Sono stati studiati tutti i Piani di zona della provincia di Milano<sup>5</sup> per verificare gli *effetti* dell'introduzione di Piani di zona sul modo in cui le politiche sociali e assistenziali vengono costruite, sulle modalità d'interazione fra autorità pubbliche locali e gruppi organizzati della società civile e del sindacato, nonché sulla programmazione stessa<sup>6</sup>.

Soffermandoci sul rapporto con la società civile possiamo dire che nella maggioranza dei distretti la partecipazione abbia sofferto di di-

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli su questa ricerca si rimanda a Polizzi, Tajani e Vitale, 2013.

<sup>5</sup> È stato escluso il Piano di zona di Milano, le cui dinamiche sono poco comparabili con quelli dei paesi della provincia.

<sup>6</sup> L'analisi dei documenti di Piano è stata integrata mediante altri dati emersi dalle indagini e dalle interviste sottoposte ai responsabili degli uffici di Piano dei Comuni capofila. Le informazioni integrative attengono a dati strutturali di contesto (composizione socio-demografica, esperienza amministrativa dei Comuni in materia sociale ed esperienza di coinvolgimento politico del terzo settore locale), forma di governance e processo di partecipazione, servizi esistenti e integrazione tra di essi, tipo di relazione tra le unità d'offerta e gli utenti nei diversi servizi.

versi punti deboli. Uno dei punti problematici che ha caratterizzato la partecipazione degli attori della società civile è stato il fatto che essa è avvenuta prevalentemente o esclusivamente per fare una diagnostica dei bisogni e delle esigenze del territorio. Riprendendo le metodologie più o meno usuali dell'analisi dei bisogni, gli attori sociali del territorio hanno portato informazioni ma non hanno potuto argomentare sulle soluzioni plausibili, non hanno avuto momenti e luoghi di discussione su priorità, metodologie di interventi e forme di coordinamento fra le agenzie attinenti, né di consulto sull'allocazione delle risorse, eludendo le questioni più ambiziose in termini di democrazia e redistribuzione dei poteri.

In secondo luogo, in alcuni ambiti territoriali, anche laddove gli attori siano stati convocati per discutere su scelte pubbliche relative all'organizzazione di servizi e dei loro criteri di funzionamento, essi hanno percepito questo coinvolgimento come un'esperienza inutile, perché di mera presa d'atto di decisioni già assunte, senza che i loro commenti o istanze critiche avessero margini di influenza, e intervenendo, nel migliore dei casi, solo sul momento della progettazione dei singoli servizi ma non su quello della programmazione del sistema locale.

Un'ulteriore caratteristica diffusa di questi luoghi partecipativi è stata l'assenza di una loro adeguata preparazione: gli appuntamenti di confronto non venivano quasi mai anticipati dalla distribuzione di materiali adeguati a permettere una consapevole partecipazione e una competente presa di parola. La scarsa definizione nei territori delle regole della partecipazione si è riscontrata anche successivamente alla delibera di giunta regionale 7797/2008, che pur prevedeva tempi e regolamenti certi per garantire una partecipazione informata, in termini di regole e condotte per favorire la partecipazione dei soggetti della società civile (Vitale, 2011).

Questo tipo di organizzazione della partecipazione ha indebolito soprattutto la parte meno professionalizzata e frammentata della società civile locale, cioè le associazioni di volontariato e il terzo settore di dimensioni più ridotte. A essere riusciti a mantenere una maggiore presenza nei tavoli partecipativi dei Piani di zona sono stati invece gli enti del terzo settore più professionalizzati, come quelli della cooperazione sociale, maggiormente interessati a mantenere rapporti di buona collaborazione con le amministrazioni locali con le quali solitamente intrattengono anche rapporti di affidamento di servizi pubblici, e i sindacati, maggiormente abituati a costruire un'azione di *advocacy* e di negoziazione sulle politiche sociali locali.

Ciò che qui importa rilevare è che in generale una partecipazione organizzata in modo molto discrezionale e su risorse molto limitate dalle amministrazioni abbia generato negli attori della società civile una frequente delusione delle aspettative, che ha dato luogo a due tendenze parallele. In primo luogo, l'indebolimento della volontà di utilizzare i tavoli della programmazione di zona come arena pubblica di argomentazione e influenza delle politiche e il conseguente riorientamento dei propri sforzi organizzativi verso forme di relazione con gli enti locali più tradizionali, come interlocuzione diretta e informale con gli assessori e il potere politico locale (Pavolini, 2003; Pinson, 2009). In secondo luogo, alcuni attori meno interessati a ricevere affidamento di servizi dagli enti locali hanno proprio abbandonato l'attenzione alla regolazione del welfare locale, continuando la propria azione solidale, ma senza più interesse nel provare a influenzare le logiche di sistema. Si è in questi casi dissipato un prezioso capitale di partecipazione (Moini, 2012).

Il senso di frustrazione degli attori è andato di pari passo con un certo screditamento dello strumento del Piano di zona. Man mano che gli attori si ritiravano dai luoghi della programmazione partecipata o ne criticavano apertamente i limiti, il credito di cui erano stato inizialmente investiti i Piani di zona è andato progressivamente erodendosi. Nell'insieme, nell'area milanese e più in generale in quella lombarda (Pesenti e De Ambrogio, 2009; Mosca, 2008) i processi di programmazione partecipata non sono stati in grado di costruire un maggiore consenso sul welfare locale, non riuscendo a orientare le dinamiche dell'opinione pubblica verso una richiesta di investimenti sulle politiche sociali.

## 2.2 *La Fondazione Welfare Ambrosiano*

Il caso della Fondazione Welfare Ambrosiano appare assai differente da quello dei Piani di zona, per fonte istitutiva, per configurazione del tipo di intervento promosso e per gli esiti che ha prodotto. La Fondazione è infatti un soggetto costituito nel 2009 da una compagine plurale, formata da: Comune di Milano, che ne detiene la presidenza, la Provincia di Milano (ora Città metropolitana), i tre sindacati maggiori (Cgil, Cisl, Uil) e la Camera di commercio. La genesi della sua istituzione è assimilabile con più facilità a un processo di contrattazione sociale territoriale invece che a un'autonomia delegata da atti legislativi o amministrativi. Dove per contrattazione sociale territoriale si inten-

RPS

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

de la pratica sindacale, diffusasi a partire dagli anni novanta, di contrattare, a livello territoriale e con controparti pubbliche, tariffe, prestazioni socio-sanitarie, servizi o agevolazioni su tributi locali (Carrieri, 2004; Regalia, 2003; Polizzi, Tajani e Vitale, 2013) La sua missione è quella di offrire un sostegno ai lavoratori, anche autonomi, in situazioni di disagio transitorio (per motivi vari come: perdita del posto di lavoro, cassa integrazione, chiusura dell'impresa, malattia propria o di un familiare), attraverso diversi servizi di microcredito, mutualità e sostegno abitativo. In particolare, i progetti finora avviati sono: il credito solidale, per situazione temporanee di bisogno personale, il microcredito per favorire l'avvio di attività imprenditoriali, anche per under 35; l'anticipazione degli ammortizzatori sociali per le numerose situazioni in cui la sua erogazione avviene con ritardo; la mutualità sanitaria rivolta a minori per prestazioni odontoiatriche, a donne per prevenzione e ad anziani per assistenza domiciliare; i prestiti d'onore per allievi dell'Accademia della Scala; l'Agenzia sociale per la locazione per favorire l'affitto a canone concordato. Con questi servizi la Fondazione mira ad agire sulle aree grigie del sistema di welfare tradizionale, cioè quelle situazioni intermedie nelle quali il singolo e il suo nucleo familiare rischiano di essere risucchiati in forme di esclusione sociale, pur disponendo di competenze e risorse di base sufficienti per rimanere autonomi.

L'attività della Fondazione ha finora dimostrato di saper intercettare una domanda reale di sostegno proveniente dal territorio e di riuscire frequentemente a raggiungere l'obiettivo di sostenere le situazioni di difficoltà dei suoi utenti. Se per esempio prendiamo in considerazione l'attività principale finora svolta, quella del microcredito, i risultati appaiono finora incoraggianti<sup>7</sup> e sono presi a modello anche dall'Ente nazionale per il microcredito<sup>8</sup> istituito formalmente dopo che l'operatività di Fondazione Welfare sul microcredito si era già dispiegata.

Questo esito è stato possibile attraverso un forte coinvolgimento delle parti sociali nella istituzione e nella gestione della Fondazione. Proprio il progetto sul microcredito, ad esempio, basa una buona parte della propria efficacia sulla fitta rete di sportelli sul territorio da cui le singole azioni di sostegno partono. Si tratta di 13 sportelli già esistenti di

<sup>7</sup> Per le attività di microcredito, al dicembre 2014, erano state intercettate 1.231 domande, erogati 409 crediti (75 di impresa e 334 sociali) di cui 281 sono in fase di rimborso.

<sup>8</sup> Si vedano gli atti del convegno di presentazione del progetto dell'Enm, *Micro-Work*, del 30 gennaio 2015 presso la Camera di commercio di Milano.

cui 9 sindacali, uno della Camera di commercio (tramite la propria agenzia Formaper), 2 delle Acli e uno di una cooperativa sociale). Ma non è solo l'impianto organizzativo a vedere questo coinvolgimento intenso. Come anticipato è la stessa istituzione della Fondazione ad aver visto un ruolo centrale delle parti sociali. La Fondazione infatti nasce grazie alla disponibilità di risorse che erano state accantonate già alla metà degli anni settanta, quando i tre sindacati avevano chiesto, e in molti casi ottenuto, che le imprese maggiori versassero agli Enti locali una contribuzione dell'1% del monte salari per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (per creare asili-nido, potenziare i trasporti pubblici e simili; Regalia, 2003; Polizzi, Tajani e Vitale, 2013). Tali risorse rimasero però congelate fino alla fine degli anni 2000 e fu solo grazie a una rinnovata capacità di pubbliche amministrazioni locali e parti sociali di ragionare e agire su progetti di rilievo territoriale generale, e non più solo categoriale, che si riuscì a sbloccare questo congelamento e a far partire un progetto di welfare locale. Infatti, come alcuni autori evidenziano (Regalia, 2009; Carrieri, 2004) è solo in tempi relativamente recenti che il sindacato ha riassunto un orientamento a negoziare beni pubblici piuttosto che risorse private, privilegiando quindi l'interlocuzione con le amministrazioni pubbliche locali. Ciò è avvenuto negli stessi anni nei quali si assisteva, come sopra anticipato, a una dinamica di decentramento delle politiche sociali e del lavoro (Martelli, 2006; Kazepov, 2010).

Non è bastato, però, che questa dinamica sinergica di attenzione al rapporto con il territorio avvenisse contemporaneamente a livello generale tra gli enti pubblici e quelli sindacali. Ad aver reso possibile e funzionante (almeno finora) lo strumento della Fondazione è stata una specifica modalità di lavoro comune tra enti locali e parti sociali che si è basata non su una partecipazione concessa e quindi eventuale al tavolo decisionale, come nel caso dei Piani di zona, ma su una scelta autonoma delle parti e un assetto certo e definito di attribuzioni e competenze nella quale tutti gli attori hanno contribuito, sia in termini organizzativi che di governance, con un ruolo di regia e garanzia da parte degli enti locali, che hanno avuto la responsabilità di avviare e far sviluppare tale assetto.

#### *4. Un'autonomia da sostenere e regolare*

Cercando di offrire una interpretazione complessiva di quanto detto finora, possiamo dire che l'apertura di spazi di autonomia locale nella

RPS

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

programmazione del welfare ha aperto delle possibilità di innovazione delle politiche, soprattutto nel senso di una maggior capacità di relazione sinergica tra pubblica amministrazione e attori della società civile del territorio. Tale possibilità però non dà automaticamente luogo a una pratica effettiva e diffusa di questa capacità. Tanto le ricerche empiriche esistenti, quanto i casi illustrati in questo articolo mostrano un'alta variabilità di esiti riguardo all'uso dell'autonomia da parte delle pubbliche amministrazioni locali, su vari fronti tra cui anche il rapporto che esse instaurano con gli attori del territorio.

Il caso dei Piani di zona della provincia milanese ha mostrato come le arene partecipative istituite con la legge 328/2000 abbiano costituito un banco di prova delle capacità degli enti locali di costruire questa partecipazione. In molti dei casi qui osservati, essi hanno prodotto una partecipazione molto superficiale, relativa alla sola lettura dei problemi e alla progettazione di singole soluzioni ma non alla governance stessa del sistema dei servizi di welfare locali. Inoltre, tale partecipazione è stata spesso caratterizzata dalla carenza di una regolazione chiara e vincolante dei tavoli e dall'esclusione di fatto agli attori meno professionalizzati. Inoltre, è emersa l'assenza di un'azione di accompagnamento all'autonomia programmatica del territorio da parte della Regione Lombardia (Barberis e Kazepov, 2013). L'azione collettiva degli attori del territorio sembra dunque essere stata data per scontata, e non considerata come un prodotto, che necessiterebbe invece di investimenti specifici. Non si sono intravisti cioè investimenti sulla produzione di «beni collettivi dedicati» (Trigilia, 2005) non tanto ai cittadini e agli utenti, quanto agli attori del sistema locale di offerta di politiche e interventi socio-assistenziali. In generale, nei territori in cui né la Regione, né lo Stato hanno curato con precisione l'accompagnamento e il sostegno alle capacità amministrative e di controllo di gestione, con formazione sulla gestione del capitale umano, confronto fra territori, ma anche precisi incentivi simbolici e monetari, e robusti sistemi di premialità, non sono emerse leadership, gli *outcome* sono stati assai modesti, e la programmazione messa in atto ha dissipato risorse preziose di partecipazione<sup>9</sup>.

Tuttavia, l'autonomia di azione degli enti locali sui temi del welfare ha anche dato prova di produrre assetti più efficaci di partecipazione. Il

<sup>9</sup> In questa direzione, Pavolini (2011, p. 280) sottolinea che «l'assenza dello Stato (nella sua funzione di redistribuzione e riequilibrio) spiega, molto più che altrove, l'importanza relativa del mercato e dello sviluppo economico nell'influenzare le traiettorie di trasformazione del welfare locale in Italia».

caso della Fondazione Welfare Ambrosiano mostra la possibilità di una interazione tra amministrazioni locali e parti sociali nella quale sia il profilo della governance che quello dell'organizzazione dei servizi vede un pari riconoscimento dei ruoli di ogni attori e la loro complementarietà. Questo caso mette in evidenza da una parte che dove l'assetto della governance e dell'organizzazione di uno strumento di welfare locale vede un coinvolgimento non discrezionale ma sistematico e regolato degli attori in campo, unitamente a una capacità di regia e di coordinamento in rete da parte dell'ente pubblico, allora l'autonomia locale può diventare un moltiplicatore di risorse e un volano di innovazione delle politiche stesse; dall'altra che la genesi dei processi non è influente sugli esiti: nel caso della Fondazione si è trattato di un atto di autonomia negoziale tra parti pubbliche e private che hanno convenuto sull'identificazione di un bisogno emergente e sugli strumenti per soddisfarlo, al di fuori del quadro di autonomia delegata per legge.

Queste evidenze inducono a pensare che l'attuale tendenza alla ricentralizzazione del welfare implica il forte rischio di disperdere non solo il patrimonio di innovazioni che seppur a macchia di leopardo si sono sviluppate in questi anni nel campo del welfare locale, ma anche le competenze sviluppate da molte pubbliche amministrazioni locali a esercitare un ruolo di regista e connettore di risorse del territorio. Ciò che appare più auspicabile, anziché il ritorno alla centralizzazione, è semmai una più intelligente articolazione di ruoli tra livello nazionale, regionale e locale, nella quale si contemperino autonomia, risorse e accompagnamento all'autonomia. Si tratta, cioè, di superare una concezione meccanicistica, unidimensionale e unidirezionale della regolazione, nella quale si pone solo un'alternativa dualistica tra decentramento e ricentralizzazione. In tale concezione non è prevista comunicazione fra i diversi livelli di governo, non emergono perciò spazi legittimi e vincolanti di monitoraggio su obiettivi misurabili, ricomposizione dell'informazione e revisione incrementale<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Si pensi ad esempio a uno dei principali dilemmi che affrontano i Comuni quando si associano. Devono essi costruire dei nuovi strumenti per coordinare le loro istituzioni, o al contrario, devono costruire una nuova istituzione, quale ad esempio un'agenzia partecipata per la gestione dei servizi associati? Gli attori locali si trovano a dover decidere su questi punti, in attesa di valutazioni, circolazione di dati ed esperienze che rendano più semplice definire le opzioni politiche e non eludere le decisioni.

Una visione maggiormente articolata è invece quella che prevede un mantenimento delle prerogative dei livelli territoriali comunali e metropolitani nel costruire assetti locali di welfare, e delle relative risorse economiche, sostenuta però da un potenziamento delle attribuzioni di orientamento e di accompagnamento da parte dei livelli nazionali e regionali di governo, che possano formare gli amministratori locali, ma anche valutarne l'operato, rafforzarne i punti ancora deboli, ed eventualmente esercitare un poter sostitutivo in caso di gravi inadempimenti o abusi dell'autonomia. Obiettivo di questo intreccio complesso tra i livelli della regolazione è quello di generare condizioni riflessive di implementazione delle politiche sociali, finalizzate a valorizzare al meglio i feed-back provenienti dall'insieme di attori coinvolti, ivi compresi gli operatori pubblici, così come i sindacati e il terzo settore.

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare System. A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 413-450.
- Barberis E. e Kazepov Y., 2013, *Conclusioni. Il ruolo mancato delle Regioni*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Barca F., 2006, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Bertin G., 2012, *Welfare regionale in Italia*, Cà Foscari Edizioni, Venezia.
- Bertin G. e Fazzi L., 2010, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 221-244.
- Busso S. e Negri N. (a cura di), 2012, *La programmazione sociale a livello locale*, Carocci, Roma.
- Cappellani L., Padovani R. e Servidio G., 2012, *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in Giannola A., Lopes A. e D. Sarno (a cura di), *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Carocci, Roma.
- Caldirola D., 2014, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, «Federalismo.it», n. 22, pp. 2-35.
- Carrieri M., 2004, *Tra contrattazione e concertazione*, «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 3, pp. 143-147.

- Costa G., 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- Dente B., 2012, *End of an era? The Monti government approach to central-local relations*, «sciencespo.fr», Parigi, disponibile all'indirizzo internet: [www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/WP6-Dente.pdf](http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/WP6-Dente.pdf).
- Fosti G. (a cura di), 2013, *Rilanciare il Welfare Locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, Egea, Milano.
- Guidicini P. e Landuzzi C. (a cura di), 2006, *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, Franco Angeli, Milano.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Magnati P., Ramella F., Trigilia C. e Viesti G., 2005, *Patti territoriali, lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Martelli A., 2006, *La regolazione sociale delle politiche sociali. Un percorso d'analisi*, Franco Angeli, Milano.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari-Haddock S. (a cura di), 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham.
- Moini G., 2012, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Mosca A. (a cura di), 2008, *Il volontariato e il nuovo welfare. Partecipazione, Legge 328/00, programmazione dei servizi in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa: la programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pesenti L. e De Ambrogio U. (a cura di), 2009, *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini & Associati, Milano.
- Pinson G., 2009, *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Polizzi E., 2011, *La governance nei Piani di zona: modelli e relazioni emergenti*, in Polizzi E., Bassoli M. (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Franco Angeli, Milano.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Processi, meccanismi, attori*, Carocci, Roma.
- Prota F. e Viesti G., 2013, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C., 2014, *Politiche sociali al minimo. Le misure di welfare sociale nella Legge di stabilità per il 2014*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-134.
- Regalia I. (a cura di), 2003, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale e tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.

RPS

Emanuele Polizzi e Cristina Tajani

- Regalia I., 2009, *Quale rappresentanza: dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Ediesse, Roma.
- Regini M., 2000, *Between De-Regulation and Social Pacts. The Responses of European Economies to Globalization*, «Politics & Society», vol. 28, n. 1, pp. 5-33.
- Teagno D., 2009, *Gli strumenti della programmazione sociale in Piemonte: la prima tornata dei Piani di zona*, «Autonomie locali e Servizi sociali», n. 3, pp. 447-452.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- Trigilia C. e Le Galès P., 2004, *Conclusions*, in Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow E. (a cura di), *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Vitale T., 2006, *I Piani di zona, luoghi dell'intelligenza?*, in Aa.Vv., *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il Terzo settore*, Auser Editore, Milano.
- Vitale T., 2011, *La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia. Arene deliberative e processi di coordinamento*, in Carabelli G. e Facchini C. (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano.
- Vitale T. e Podestà N., 2011, *Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale*, in Idd. (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Bruno Mondadori, Milano.