

RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli
Jean-Claude Barbier
Pietro Barrera
Enzo Bernardo
Marina Boni
Giuliano Bonoli
Paolo Calza Bini
Massimo Campedelli
Dario Canali
Antonio Cantaro
Andrea Ciarini
Giuseppe Costa
Colin Crouch
Gianfranco D'Alessio
Sandro Del Fattore
Paolo De Nardis
Francesca De Rugeris
Luigina De Santis
Nerina Dirindin
Maurizio Franzini

Gianni Geroldi
Maria Grazia Giannichedda
Ian Gough
Elena Granaglia
Mauro Guzzonato
Matteo Jessoula
Angelo Marano
Nicola Marongiu
Saul Meghnagi
Massimo Paci
Emmanuele Pavolini
Ivan Pedretti
Laura Pennacchi
Mario Pianta
Gianni Principe
Enrico Pugliese
Michele Raitano
Mario Sai
Giovanni Battista Sgritta
Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

GENNAIO-MARZO 2019

Direzione, redazione e segreteria

Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma

Tel. 345 7011231

rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione

Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma

Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

Tariffe di abbonamento 2019

Annuo 80,00 euro - Estero 160,00 euro

Sostenitore 180,00 euro

Una copia 25,00 euro - Arretrati 50,00 euro

L'importo dell'abbonamento può essere versato sul conto corrente postale n. 935015

intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà

Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma

Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004

spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B

legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento

Rossella Basile

Progetto grafico

Antonella Lupi

Stampa

O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

Finito di stampare nel mese di aprile 2019

Distribuzione in libreria

MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

www.larivistadellepolitichesociali.it

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri

Lisa Bartoli

Rossella Basile

Francesca Carrera

Stefano Daneri

Roberto Fantozzi

Alessandra Fasano

Mara Nardini

Alessandro Purificato

Alessia Sabbatini

Elisabetta Segre

Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

TEMA

Innovazione sociale e azione pubblica

a cura di Andrea Ciarini e Stefano Neri

Andrea Ciarini e Stefano Neri

Innovazione sociale, auto-organizzazione
e azione pubblica. Integrazione o sostituzione?

Nota introduttiva 9

Tatiana Saruis, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

Istituzioni del welfare e innovazione sociale:

un rapporto conflittuale? 23

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini

L'innovazione sociale urbana tra sperimentazione

di nuove forme di governance e disimpegno del welfare 39

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

Nelle pieghe dell'innovazione. Logiche di welfare

in cambiamento in Italia e Norvegia 55

Giuseppe Della Rocca

L'amministrazione partecipata,

dall'adempimento alla norma all'organizzazione per risultato 75

Nana Wesley Hansen

Competizione o convivenza? Il coinvolgimento

degli utenti e dei lavoratori nel sistema scolastico danese 91

Maurizio Busacca

Vecchie professioni per nuove sfide:

lavoratori sociali come broker dell'innovazione sociale 109

Agnese Ambrosi

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

127

Franca Maino e Federico Razetti

Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue,
fra innovazione e investimento sociale

143

ATTUALITÀ

Infrastrutture sociali per rilanciare l'Europa dei diritti

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

Un New Deal per l'Europa.
Rilanciare le infrastrutture sociali

165

Laura Pennacchi

L'Europa e i valori: depoliticizzazione, populismi,
riorientamento normativo

175

Francesco Saraceno

Liberista o niente? Il falso dibattito sulla moneta unica

187

DIBATTITO

Disuguaglianza, impoverimento, sfiducia.

L'Italia che non va

(Oxfam, 2018, *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*, Oxfam International, Oxford)

Giovanni Gallo

Quali evidenze e raccomandazioni dal rapporto Oxfam
sulle disuguaglianze? Un approfondimento per l'Italia

199

Mauro Migliavacca

Eppur non si muove. Le ragioni di un'Italia diseguale

215

APPROFONDIMENTO

Marina Mastropiero

Giovani generazioni:

il ruolo delle politiche pubbliche nel ritardo italiano

233

English Abstracts

251

Le autrici e gli autori

259

RPS

indice

TEMA

Innovazione sociale
e azione pubblica

a cura di Andrea Ciarini e Stefano Neri

Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione?

Nota introduttiva

Andrea Ciarini e Stefano Neri

RPS

Un ampio dibattito si è sviluppato in questi anni sul tema dell'innovazione sociale in relazione ai processi e alle pratiche di riorganizzazione delle reti di welfare territoriale. I concetti e le definizioni che in questo contesto sono associati all'innovazione sociale presentano un certo grado di eterogeneità, prestando il fianco a interpretazioni molto diverse tra loro. In effetti, in un quadro generale di progressivo ridimensionamento dell'offerta pubblica, frammentazione istituzionale e differenziazione territoriale, sull'innovazione sociale si sono misurati sia approcci tesi ad assecondare l'ulteriore arretramento del pubblico e la privatizzazione dei servizi, sia posizioni critiche volte di contro a rigenerare l'azione pubblica e rivendicare nuovi diritti sociali. In linea generale possiamo intendere l'innovazione sociale come quell'insieme di nuove pratiche emerse per soddisfare bisogni sociali nuovi o rimasti senza risposta, capaci di modificare i comportamenti degli individui, delle istituzioni e degli attori sociali implicati nelle reti di governance.

Il successo di questo concetto e l'enfasi che gli ha rivolto lo stesso discorso politico europeo nascondono tuttavia una debolezza, data dall'assenza di un preciso quadro teorico di riferimento e dalla vaghezza con cui queste pratiche vengono a più riprese invocate come scelte quasi obbligate e depoliticizzate, indipendenti cioè dai contesti e da un'approfondita analisi dei bisogni cui dovrebbero dare risposta (Vicari e Mingione, 2015). Dall'altro lato è probabilmente proprio questa vaghezza che ha permesso all'innovazione sociale, nelle sue diverse definizioni, di conquistare un certo spazio nel dibattito politico e accademico sul welfare, in particolare al livello micro delle pratiche e delle azioni territoriali da intraprendere per rendere sostenibile la spesa e al tempo stesso favorire innovazioni dal basso compatibili con un crescente protagonismo degli attori associativi. A ben vedere non si tratta di una assoluta novità. C'è un filo rosso che collega l'innovazione sociale a diversi filoni di letteratura, da quello sui welfare mix tra la metà degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila (Ascoli e Ranci, 2003; Evers e Laville, 2004), agli studi sul *rescaling* territoriale (Brenner, 2005; Ferrera, 2005; Kazepov e al., 2010) e sulle nuove pratiche di partecipazione

democratica al policy making (Paci, 2008; Andreotti e al., 2012), fino a tutto il vasto ambito di ricerca sulle politiche di sostegno all'inclusione sociale e lavorativa dei gruppi più vulnerabili (Ferrera, 2014; Maino, 2017).

Anche così facendo, però, non si esaurisce la portata teorica di questo concetto. Sull'innovazione sociale hanno fatto leva infatti anche coloro che hanno guardato all'attivismo delle società locali e dei suoi attori, soprattutto quelli privati, come sostituti funzionali (in prospettiva) dell'offerta pubblica, tacciata di immobilismo e inefficienza, e chi invece, da prospettive radicalmente opposte, in questo attivismo vede uno spazio di mobilitazione per la rivendicazione di un nuovo interventismo pubblico di fronte al crescere dell'esclusione sociale e delle disuguaglianze. Vi è d'altra parte chi considera l'innovazione sociale un ambito nel quale sperimentare nuovi modi di affidamento dei servizi (si veda Dorigatti e al., 2018) e nuove forme di finanziamento (si veda Ciarini, 2018), con tutto quello che ne consegue in termini di pressioni alla finanziarizzazione. E chi sempre all'innovazione sociale rivolge la propria attenzione per dare conto delle nuove forme di mutuo aiuto e «resistenza» che si diffondono in reazione ai processi di privatizzazione e di finanziarizzazione, come in passato, prima del decollo del moderno welfare state, facevano sindacati, leghe operaie e società di mutuo soccorso per contrastare le tensioni prodotte dalla prima modernizzazione capitalistica (Vicari e Mingione, 2015).

È chiaro qui il riferimento a Polanyi e al doppio movimento che per molti aspetti non è troppo lontano, almeno nella sua parte *destruens*, da quello che negli ultimi anni è scaturito in conseguenza della crisi economica e finanziaria, da un lato imponendo tagli alla spesa sociale, dall'altro assoggettando l'offerta pubblica a ulteriori ondate di privatizzazione. Pensiamo proprio all'Italia e all'impatto che la crisi ha determinato sulle finanze degli enti locali, di fatto i livelli che più hanno pagato i costi del riaggiustamento strutturale determinato dalle misure di austerità (Pavolini e al., 2015).

Negli anni precedenti alla crisi diversi fattori avevano contribuito a rafforzare i livelli territoriali. Vi erano anzitutto fattori sociali riguardanti la natura dei rischi sociali, per effetto dei quali i territori e le politiche sociali erano stati investiti di crescenti responsabilità. Perché era all'interno delle reti di governance territoriale che il sistema dei servizi era chiamato a rispondere a una domanda sociale sempre più composita e individualizzata. Ma non era solo una questione di quantità e qualità della domanda sociale a incidere sul rafforzamento delle politiche sociali

territoriali. Non meno importanti apparivano anche quelle trasformazioni di ordine culturale relative alla concreta possibilità di prendere parte, individualmente o collettivamente, alla costruzione delle politiche (Paci, 2008), all'interno di nuovi meccanismi partecipativi che vedevano coinvolti le amministrazioni, le organizzazioni associative e private, i gruppi di cittadini, le famiglie e i singoli utenti. Vi era infine una terza ragione che spingeva in direzione della territorializzazione delle politiche. Dopo una lunga fase di centralizzazione e standardizzazione dell'offerta di protezione sociale, il decentramento amministrativo gettava nuova luce sulle iniziative delle società locali e dei suoi diversi attori sociali (pubblici, privati, non profit). È interessante notare questo spostamento perché, se l'affermazione dei moderni welfare state aveva portato nell'ambito delle istituzioni centrali le espressioni dell'assistenza gravitanti intorno alle comunità, il movimento che si intravedeva in quella fase andava in direzione contraria, dal centro verso le periferie, con tutto quello che ne conseguiva in termini di spinte alla differenziazione interna ma anche di maggiore possibilità di sperimentazione e innovazione dal basso. In tutto questo vi erano anche molte ambiguità. Come conciliare per esempio la promozione di istanze universali, quali quelle espresse dall'affermazione delle istanze di «capacitazione» e partecipazione consapevole al policy making, con il carattere «particolare» insito in molti dei legami comunitari (come reti di reciprocità ascritte, di piccolo gruppo) che affioravano da alcune esperienze di nuovo welfare comunitario?

Si trattava e si tratta ancora oggi di questioni a cui non è facile dare una risposta esaustiva, tanto più alla luce dei pericoli di scivolamento entro soluzioni identitarie o neo-comunitariste che in alcuni casi sembrano profilarsi. Tagli e riduzioni di spesa limitano oggi fortemente il raggio d'azione degli enti locali, mentre i bisogni continuano a crescere. Mai come in quest'ultima fase domande vecchie e nuove si saldano le une con le altre, senza tuttavia le risorse necessarie a fornire risposte al passo con i tempi. Da un lato i territori non riescono a soddisfare la domanda sociale, una domanda sempre più diversificata, individualizzata e non legata solo al lavoro. Dall'altro assistiamo da tempo a una redistribuzione di ricchezza verso i gruppi sociali a più alto reddito come ha ben mostrato il lavoro di Piketty (2013; si veda anche Atkinson, 2015), con le fasce medie e medio-basse spinte sempre più ai margini. Rispetto agli anni immediatamente precedenti alla crisi siamo dunque di fronte a una nuova ondata di tagli e riduzioni delle leve di intervento pubblico, a favore di soluzioni private che avanzano in svariati ambiti

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

di welfare. In tutto questo le aspettative di partecipazione e attivazione che tanta attenzione avevano attirato in passato, anche rispetto ai rapporti tra gli attori coinvolti nelle reti di governance territoriale, rischiano di essere non solo indebolite ma altresì sussunte in un disegno di ulteriore residualizzazione delle politiche sociali. La stessa idea di «welfare community», su cui pure negli anni passati si erano misurate diverse posizioni, alcune delle quali tendenti a valorizzare gli spazi del privato sociale e del terzo settore in una chiave integrativa dell'intervento pubblico, rischia di legittimare opzioni al ribasso, in cui il richiamo alla società civile nasconde in realtà la richiesta di deleghe senza responsabilità. Ha scritto di recente Lavinia Bifulco (2017) che se l'innovazione sociale tende ad attribuire un ruolo preminente agli attori della società civile e alle forme spontanee dell'auto-organizzazione, ciò non toglie che lo Stato non rivesta una funzione strategica nell'orientare, mobilitare e negoziare gli spazi d'azione che si aprono all'innovazione sociale. Questo aspetto è oggi di fondamentale importanza, al fine di sfatare interpretazioni distorte dell'innovazione sociale fondate sulla inefficienza della pubblica amministrazione come dato di natura a fronte della superiorità del mercato e dell'agire di comunità. Queste posizioni celano dietro di sé giudizi di valore che poco hanno a che vedere con il concreto farsi dei processi di innovazione, i quali possono scaturire dalle istituzioni o viceversa dall'auto-organizzazione o anche da un mix di entrambi.

Insomma, come sottolinea ancora Bifulco (*ivi*) le istituzioni contano nell'innovazione sociale. Ed è da qui che prende avvio la riflessione proposta in questo numero. Che ruolo ha l'attore pubblico nelle pratiche di innovazione sociale? Quale è il confine tra integrazione e sostituzione nei rapporti con gli attori auto-organizzati? Quanto e in che misura siamo di fronte a risposte che innalzano la qualità dell'azione pubblica, e a quali condizioni? Per circoscrivere intanto il campo di osservazione intorno a cui è costruita la sezione monografica di questo numero della *Rivista delle Politiche Sociali*, possiamo dire che qui non siamo interessati ai programmi di riforma su larga scala, ovvero ai cambiamenti in corso o da apportare al fine di contribuire al ridisegno delle policy. L'innovazione sociale rimanda a contesti e dinamiche relazionali più micro che si interfacciano con i processi decisionali e con le pratiche territoriali (Moulaert e al., 2013). C'è tuttavia un nesso con il livello macro che va tematizzato e su cui influiscono diversi fattori, sociali e istituzionali. I contributi raccolti esaminano con prospettive di analisi differenti alcune esperienze di innovazione sociale in Italia e in alcuni paesi

europei su diversi ambiti di policy. Senza pretese di esaustività (dato anche l'oggetto di analisi) essi forniscono chiavi di lettura utili a mettere a fuoco il rapporto tra la dimensione dell'innovazione, quella organizzativa, e l'implementazione, spesso trascurata nel policy design. In questa ottica le pratiche esaminate contribuiscono a definire un ambito di ricerca-azione, che può dare spunti per l'analisi delle politiche pubbliche. Il primo contributo di Saruis, Colombo, Barberis e Kazepov ha anzitutto il merito di presentare uno spaccato dei vari filoni di letteratura che si sono intrecciati intorno all'innovazione sociale. Tra gerarchia e autonomia, ovvero tra controllo e capacità di auto-organizzazione, l'innovazione sociale è di per sé un terreno mobile, sottoposto alle influenze istituzionali e a spazi d'azione per gli attori sociali che presentano una certa variabilità. In tutto questo, se certamente questi ultimi hanno a disposizione margini di autonomia significativi per sperimentare soluzioni meno eterodirette, lo spazio pubblico non è assolutamente influente. È infatti il tipo di azione pubblica che a ben vedere orienta l'innovazione in una direzione o nell'altra, se verso assetti neopaternalisti, come li chiamano gli autori, oppure verso soluzioni in grado di favorire apertura e inclusività delle reti territoriali del welfare. A questo fine vengono identificati alcuni nodi cruciali dell'azione pubblica orientata all'innovazione sociale. Il primo riguarda il supporto alla creazione di arene di confronto, sperimentazione e partecipazione, con adeguati investimenti, soprattutto sui processi di facilitazione. In secondo luogo, il coordinamento tra le funzioni pubbliche e private, sincronizzando le politiche ed evitando duplicazioni o sovrapposizioni. Terzo, il presidio della responsabilità pubblica per quanto riguarda la valutazione dei servizi, l'equità e l'accesso, soprattutto nei confronti delle fasce di popolazione più vulnerabili. All'interno di interpretazioni dell'innovazione sociale molto schiacciate su obiettivi di efficientamento delle risorse (si pensi ai modelli di *payment-by-results* che dal Regno Unito iniziano a diffondersi anche in Italia) i rischi di «selezione avversa» sono sempre dietro l'angolo, soprattutto nei confronti dei gruppi più a rischio.

Sullo sfondo rimane il carattere ambivalente dell'innovazione sociale, il suo essere «Giano bifronte», come sottolineano Alteri, Cirulli e Raffini. Da un lato, sostengono questi autori, i nuovi modelli di welfare territoriale si fondano su pratiche di innovazione prodotte dal basso, dall'altro queste stesse pratiche corrono il rischio di legittimare e rafforzare il *laissez-faire* piuttosto che il governo collaborativo. Il contributo che qui viene presentato prende in esame pratiche di *cobousing* e *coworking*, ponendo

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

l'attenzione su alcuni dei rischi principali che tendono a profilarsi. Il primo rischio è che queste finiscano per favorire e sovra-rappresentare i soggetti più dotati di capitale e più privilegiati, alimentando quindi le disuguaglianze e l'idea stessa del conflitto nello spazio urbano. Il secondo rischio attiene invece all'ambiguità e all'ambivalenza del concetto stesso di «innovazione sociale», così come di «resilienza», come etichette cui ricorrere per puntare sulla responsabilizzazione degli individui in presenza di una deresponsabilizzazione del pubblico.

Queste diverse ambivalenze riguardano più piani interconnessi tra loro: le pratiche, le policy, la governance, il ruolo delle autorità pubbliche, degli attori privati, delle organizzazioni sociali, dei corpi professionali e amministrativi. Da qui l'esigenza di arrivare ad analisi che siano in grado di tenere conto dei contesti istituzionali e del ruolo degli attori che vi operano, a partire dai cosiddetti *Street Level Bureaucrats*.

Il terzo contributo, di Bonetti, Johansen e Villa, rivolge la propria attenzione a questi aspetti, esaminando con un approccio di *street level* quanto e come le strategie di questi attori, con le loro pratiche formali e informali, contribuiscono a dare forma all'innovazione sociale e organizzativa. Si tratta di un approccio su cui l'analisi comparata è ancora manchevole, concentrando più spesso l'attenzione sul disegno di policy e le prescrizioni istituzionali. Le dinamiche organizzative, tanto più nel pubblico, sono invece determinanti, per gli effetti che ne derivano sul piano della effettiva implementazione e anche dei risultati inattesi. L'articolo prende in esame due casi di politiche territoriali per il lavoro e l'inclusione in Italia e Norvegia. Sulla scorta dell'analisi proposta, l'articolo mette in evidenza la complessità dei problemi che spesso ostacolano la realizzazione delle politiche, ben al di là delle variabili macro, riferibili agli assetti istituzionali. Da questo punto di vista, l'innovazione sociale si scontra con effetti inattesi e pratiche informali, che i disegni di policy non possono pensare di espungere dall'alto, richiedendo piuttosto un percorso inverso, da un lato più *bottom-up*, dall'altro più esposto a problemi di coordinamento. Sullo sfondo, la comparazione tra i due casi consente a ogni modo di trarre spunti interessanti per il contesto italiano, laddove si sottolinea come nel sistema norvegese l'innovazione organizzativa tenda a coinvolgere tutti i livelli del sistema istituzionale, potendo contare su una concezione più pragmatica dell'azione pubblica, aperta alla ridefinizione costante di strategie e pratiche di apprendimento organizzativo. Di contro, in Italia le pressioni burocratiche e il proceduralismo spesso tendono a indebolire gli stessi intenti di innovazione sociale nel settore pubblico.

Ai temi dell'innovazione sociale «nella» e «per la» pubblica amministrazione sono dedicati anche i contributi di Della Rocca, relativo al caso italiano, e quello di Hansen, che illustra l'esperienza della Danimarca. Entrambi i saggi si concentrano sul ruolo che la partecipazione degli utenti e dei cittadini, in forme non tradizionali, può svolgere nella promozione di processi di cambiamento delle strutture e dei servizi pubblici, anche combinandosi con quella dei lavoratori. A questo proposito, la letteratura sulla partecipazione solitamente si concentra sul ruolo della partecipazione nei processi di formazione e deliberazione delle policy, mentre in questi saggi il focus dell'analisi è individuato nelle potenzialità, ancora poco esplorate, dei meccanismi di partecipazione dell'utenza finalizzati al cambiamento dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione.

Per comprendere a fondo le forme assunte dalla partecipazione degli utenti e dei cittadini, a nostro avviso essa va inquadrata nella sua evoluzione storica. In Danimarca la partecipazione dei cittadini risale ai decenni precedenti la Seconda guerra mondiale; ciò è evidente soprattutto in alcuni settori, tra cui quello scolastico su cui si concentra il saggio di Hansen. All'interno di un regime di welfare «socialdemocratico», caratteristico dei paesi scandinavi (Esping-Andersen, 1990), essa ha l'obiettivo di contribuire a promuovere la democratizzazione delle istituzioni e della società, in continuità e non certo in contrasto con il sistema di rappresentanza politica e con quello delle relazioni industriali, altamente istituzionalizzato e concertativo.

Nel caso italiano la partecipazione dei cittadini (prima e più che degli utenti) nasce ed emerge negli anni settanta, rispondendo anche in questo caso a istanze di democratizzazione e di coinvolgimento dei cittadini nella vita e nel funzionamento delle organizzazioni e delle istituzioni pubbliche (Moro, 2007). In questo contesto essa ottiene riconoscimenti normativi, soprattutto nelle riforme delle istituzioni scolastiche (1974), del decentramento comunale (1976) e della sanità (1978). Tali forme di partecipazione diretta assumono natura integrativa e complementare rispetto ai canali di rappresentanza politico-partitica e a quelli sindacali, cui finiscono per essere meramente subordinate. A differenza che nel caso danese, esse rimangono prive di meccanismi operativi in grado di garantirne l'efficacia o vengono progressivamente svuotate di ruolo e di peso sotto il profilo sostanziale.

In un contesto politico e sociale profondamente mutato, la partecipazione viene rilanciata negli anni '90, in modo coerente con i principi del New Public Management (per un lavoro comparativo aggiornato, Pollitt

e Bouckaert, 2017) e, quindi, all'interno di processi di riforma volti a introdurre moduli organizzativi e gestionali ispirati a quelli in uso nelle aziende private. In quest'ottica il coinvolgimento degli utenti, più che dei cittadini, è concepito principalmente a livello operativo e prevalentemente in termini di monitoraggio delle condizioni di accesso e della qualità dei servizi erogati dalle organizzazioni pubbliche. Tali compiti possono essere svolti direttamente dagli utenti/consumatori o, talvolta, anticipando tendenze più recenti, da organizzazioni che li rappresentano, come associazioni degli utenti e dei loro familiari od organizzazioni non-profit. Inoltre le forme di coinvolgimento degli utenti sono di fatto subordinate a meccanismi volti a garantire il principio di libertà di scelta del fornitore, da parte dell'utente, in diversi settori dei servizi pubblici, spesso organizzati sotto forma di mercati o quasi-mercati. Sia il saggio di Della Rocca sia quello di Hansen si soffermano su questa fase, che ha lasciato un'eredità molto evidente nelle pubbliche amministrazioni di tutti i paesi avanzati, per quanto, com'è noto, i meccanismi e gli strumenti del New Public Management abbiano avuto applicazione e impatto differenti a seconda dei contesti nazionali.

Tra la fine degli anni '90 e il decennio successivo si diffondono poi forme di partecipazione più ricche e articolate sia sotto il profilo dei soggetti coinvolti sia sotto quello delle finalità assegnate. Da una parte, i soggetti principali della partecipazione diventano gli *stakeholders*, vale a dire, per riprendere Della Rocca, «coloro che hanno un interesse specifico (*hold*) sulla posta in gioco (*stake*) anche se non dispongono necessariamente di un potere formale o di esplicita competenza giuridica o contrattuale», il che può comprendere gruppi di utenti e loro associazioni, organizzazioni di volontariato e non profit, organizzazioni degli interessi, comitati locali, imprese od ogni altro soggetto potenzialmente interessato alla questione oggetto di dibattito e di deliberazione. Dall'altra, l'oggetto della partecipazione, soprattutto nelle forme non tradizionali, si estende a uno spettro molto ampio e potenzialmente indeterminato di materie. Molto spesso esse riguardano scelte di politica pubblica, secondo modalità frequentemente stabilite dalle normative di settore. La partecipazione non tradizionale può però interessare anche scelte relative all'organizzazione interna e alla gestione delle strutture pubbliche, con ricadute dirette o indirette sul personale e le condizioni di lavoro.

Di particolare interesse sono poi i casi in cui gli strumenti partecipativi riescono a mettere assieme ed integrare utenti, *stakeholders* e rappresentanti interni delle pubbliche amministrazioni ossia dirigenti e lavoratori.

In questo modo, per riprendere le parole di Della Rocca, la partecipazione «dall'esterno» si combina con quella «dall'interno» e si creano le condizioni necessarie, anche se non sempre sufficienti, per lo sviluppo di processi di innovazione organizzativa dotati del necessario consenso per essere effettivamente attuati. Nelle loro espressioni migliori, quale quella raccontata da Della Rocca nell'ultima parte del suo saggio, i gruppi di lavoro o i comitati di questo tipo possono dar vita a vere e proprie «comunità di pratiche» (Wenger, 1998; si veda anche Balduzzi, 2019) tra lavoratori, dirigenti pubblici, esperti, utenti, cittadini, innescando processi di apprendimento condiviso all'interno e all'esterno dell'organizzazione pubblica che può rappresentare un patrimonio comune utile ben al di là del singolo caso da cui ha avuto origine l'esperienza partecipativa.

La partecipazione orientata al cambiamento organizzativo appare assai differente in Italia e in Danimarca: nel primo caso è decisamente meno istituzionalizzata ed è prevista solo di rado dalla normativa; nel paese scandinavo, invece, rappresenta una forma più ordinaria e formalizzata di partecipazione. Come tale, in Danimarca essa risulta più omogenea e uniformemente diffusa sul territorio, ma anche limitata a una funzione consultiva, ormai consolidata. In Italia, invece, l'ampia indeterminatezza in cui si muovono le esperienze di partecipazione le rende assai eterogenee, poco replicabili, ma anche dotate di una capacità di influenza sulle decisioni organizzative molto più aperta a esiti non scontati: questi infatti possono andare dall'assoluta irrilevanza a una vera e propria concertazione di alcune scelte gestionali e di funzionamento interno, con un impatto diretto o indiretto non solo sull'utenza ma anche sulle condizioni di lavoro (si veda anche Neri, 2016).

In questo senso, un tema importante affrontato nei due saggi, soprattutto in quello danese, riguarda l'impatto dei meccanismi di partecipazione degli utenti sulla regolazione del lavoro e sul sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico. Rimandando ad altre sedi per una discussione approfondita sulla questione, dai contributi qui riportati emerge che in Danimarca forti associazioni degli utenti e forti organizzazioni sindacali, così come meccanismi di partecipazione degli utenti e sistemi di rappresentanza sindacale istituzionalizzati a tutti i livelli, non collaborano e non si pongono in competizione, ma coesistono dividendosi competenze e sfere di intervento. In tale divisione gli utenti e le loro associazioni tendono a non affrontare tematiche o a formulare proposte suscettibili di influire sul lavoro e sulla sua regolazione, a costo di limitarne l'efficacia. Nel caso italiano sembra emergere un quadro in

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

cui il basso grado di istituzionalizzazione della partecipazione degli utenti e la carenza di regolazione normativa, da una parte, forniscono opportunità maggiori di incidere concretamente sull'organizzazione e la regolazione del lavoro, dall'altra, rischiano invece di condannarla a un ruolo meramente formale (si rimanda anche a Neri e Bordogna, 2015).

In Italia la bassa istituzionalizzazione della partecipazione e dell'innovazione sociale è legata anche al fatto che esse continuano a muoversi entro un quadro di pratiche scollegate da un quadro coerente di indirizzi centrali. Tale mancanza si ricollega ai caratteri di più lungo periodo di un sistema di welfare, quello italiano, segnato non solo da profonde varietà interne ma anche da una debolezza dell'apparato amministrativo centrale (Ferrera, 1996; Ciarini, 2012). A ben vedere, insomma, i problemi insiti nel decentramento e nelle stesse pratiche di innovazione sociale in un paese come l'Italia non agiscono solo in periferia ma anche sul centro del sistema amministrativo. Non è dunque solo un problema di risorse calanti quello che condiziona il welfare territoriale. Sebbene il problema delle risorse costituisca un nodo ineludibile, vi sono altre questioni che richiederebbero una pari attenzione, a cominciare dal ruolo e dagli strumenti di intervento in capo all'amministrazione centrale nel guidare i processi di riforma e coordinare gli sforzi di innovazione sui territori. Tanto più considerando lo storico policentrismo che caratterizza questo paese. Questo tratto policentrico è un fatto in qualche modo incompressibile che apre a sbocchi già in partenza differenziati tra loro. Ma anche il polo opposto, ovvero la ricerca di sole soluzioni auto-indotte, appare inadeguato, prestando il fianco alla riproduzione di diversità e differenze interne senza soluzioni di discontinuità. Da questo punto di vista quello che appare ineludibile è oggi più che mai il rafforzamento di una infrastruttura amministrativa centrale in grado di promuovere quei contesti facilitanti di cui parlava Donolo (2011; si veda anche Trigilia, 2011), per la piena espressione della società nelle sue varie espressioni economiche, associative, culturali. Senza di essi e senza politiche in grado di vincolare tutti gli attori, centrali e periferici, al rispetto di obiettivi condivisi, il rischio che si intravede è quello di un ulteriore rafforzamento delle spinte centrifughe, che già sono in atto. La fase corrente di tagli alla spesa sociale che si scaricano soprattutto in periferia, ovvero sugli enti locali, è assai lontana dalla prospettiva appena richiamata. In questo quadro aumentano le distanze tra i territori, tra chi per tradizioni amministrative pregresse e ricchezza delle reti sociali, sfrutta l'innovazione sociale per consolidare salti modernizzanti e chi, stretto più ai margini, assiste alla dismissione

dei servizi senza che gli attori auto-organizzati possano offrire alternative o soluzioni in grado di controbilanciare l'impoverimento del welfare locale.

I due contributi di Busacca e Ambrosi, pur da prospettive di analisi diverse, entrano nel vivo di queste contraddizioni. Busacca esamina alcuni processi di innovazione sociale avviati in Veneto e finalizzati a ridefinire ruoli e funzioni degli assistenti sociali in relazione a pratiche di innovazione sociale che sono andate emergendo negli ultimi anni. I tre studi di caso presentati: «Tre cuori» (una piattaforma di welfare aziendale), le «Alleanze per la famiglia» (una rete regionale per promuovere il welfare di comunità e le politiche di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro) e i «Piani di intervento in materia di politiche giovanili» (un programma sempre della Regione Veneto per le politiche giovanili) affrontano temi diversi tra loro ma tutti accomunati dal tentativo di ridefinire i ruoli di attori chiave delle politiche sociali come gli assistenti sociali (delle strutture pubbliche e private) nella sperimentazione di progetti innovativi. Come scrive Busacca, questi tre diversi progetti di innovazione sociale tendono a ridefinire ruoli e spazi di agency per gli attori pubblici e privati, ma dentro una tradizione amministrativa fortemente influenzata dalla centralità della sussidiarietà orizzontale e dalla valorizzazione delle istanze comunitarie. Da un lato i risultati di queste iniziative risultano fortemente dipendenti dalla presenza di una solida dimensione politica della regolazione, dall'altro non possono essere presi come soluzioni pronte per l'uso, trasferibili da un contesto all'altro. Ma esiste allora una ricetta comune verso cui incardinare lo sviluppo delle pratiche di innovazione sociale? Sulla base delle evidenze che emergono dai vari contributi crediamo si possa dire che non esiste, né probabilmente è auspicabile, un modello unico di innovazione sociale. Queste pratiche sono fortemente dipendenti dai contesti locali. Non è detto che un disegno tipicamente sussidiario delle politiche sociali sia più attrezzato rispetto a modelli più dirigisti. Cosa ben diversa sarebbe ragionare in termini di obiettivi di sistema cui ancorare gli spazi di auto-organizzazione. E qui ritorna di centralità il lavoro sui contesti facilitanti di Donolo (2011), senza i quali le differenze nei rendimenti istituzionali sono destinate ad aumentare. In quest'ottica il saggio di Ambrosi allarga lo sguardo ai processi di programmazione partecipata alle politiche sociali, in un contesto, quello relativo alla città di Roma, che assomma in sé molti dei problemi appena richiamati. Come rimarca Ambrosi nel suo saggio, da laboratorio di innovazione e sperimentazione avanzata della 328/2000 (la legge quadro di riforma dell'assistenza)

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

Roma nel volgere di un decennio si è trovata a fare i conti con una profonda crisi del sistema di welfare territoriale. Da quella fase al sostanziale blocco degli anni più recenti, l'articolo mette in luce le fragilità di un sistema di welfare cittadino frammentato e insufficiente, in cui i rapporti con il terzo settore vengono improvvisamente irrigiditi, favorendo coalizioni spartitorie culminate nell'inchiesta giudiziaria del dicembre 2014. All'interno di un quadro di sostanziale inadeguatezza pubblica viene evidenziato da Ambrosi come siano andate emergendo esperienze di mutuo aiuto che tramite reti di reciprocità ma anche meccanismi di mercato tentano di fornire risposte sul fronte di vecchi e nuovi bisogni. Queste esperienze assumono le forme più variegate, caratterizzandosi tuttavia soprattutto per il fatto di essere orientate a ricostruire legami sociali che il forte impoverimento dei servizi e dell'azione pubblica (sostanzialmente bloccata) ha indebolito.

Chiude la sezione monografica di questo numero un saggio di Maino e Razetti. In questo lavoro l'innovazione sociale è esaminata su un piano diverso da quelli trattati in precedenza. In questo caso, infatti, da un lato entriamo in uno specifico settore di policy, il *Long term care* (Ltc), e dall'altro lo si fa in riferimento alle spinte che vengono dal quadro comunitario sugli indirizzi di policy nazionali. Il Ltc è uno dei settori più carenti in Italia dal punto di vista del disegno istituzionale. Lo stesso non si può dire della spesa, sostanzialmente in linea con i maggiori paesi europei e in ogni caso ben superiore alla totalità dei fondi nazionali per le politiche sociali. È interessante in questo quadro il confronto con gli indirizzi comunitari, al fine di esaminare se e quanto l'innovazione sociale, così come formulata e promossa dalle istituzioni comunitarie, sia in un qualche rapporto con il quadro nazionale. Secondo Maino e Razetti il quadro comunitario ha iniziato a identificare i tratti specifici dell'innovazione sociale in riferimento al Ltc, anche tenuto conto dei diversi contesti e regimi di cura. Tenuto conto delle barriere alla scalabilità tra le varie esperienze nazionali, le priorità su cui intervenire vengono individuate nell'integrazione tra le prestazioni *cash* e *kind*, nella qualificazione dell'assistenza formale e nel sostegno alla cura familiare. L'innovazione sociale da sola non può rompere i circuiti della bassa spesa o del disallineamento istituzionale. Così come non può essere richiesto all'innovazione sociale il compito di sostituirsi alla capacità delle istituzioni, in primis di quelle nazionali, di promuovere contesti territoriali abilitanti, capaci di integrare il livello della sperimentazione, e anche dell'auto-organizzazione, nel sistema istituzionale. Sono due livelli distinti ma che necessariamente dovrebbero essere integrati in una azione

pubblica più ordinata, meno esposta da un lato al vuoto proceduralismo, dall'altro ai pericoli di una eccessiva autonomia senza coordinamento.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Atkinson A., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Balduzzi G., 2019, *Istituzioni e organizzazioni: servono nuovi occhiali per leggere il cambiamento*, in Monica A. e Balduzzi G. (a cura di), *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee*, Pavia University Press, Pavia, pp. 99-110.
- Bifulco L., 2017, *Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 261-278.
- Brenner N., 2005, *Governance urbana e nuovi spazi dello Stato in Europa occidentale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 27-51.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., 2018, *Tra finanza e innovazione sociale. Pressioni esterne e varietà nazionali*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 185-207.
- Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione dei beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 33-67.
- Donolo C., 2011, *Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
- Dorigatti L., Mori A. e Neri S., 2018, *Pubblico e privato nei servizi educativi. Il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 209-231.
- Esping Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Evers A. e Laville J.L. (a cura di), 2004, *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ferrera M., 2014, *Social Innovation beyond the State: Lessons from Recent Italian Experiences*, in Van Oorschot W., Peeters H. e Boos C. (a cura di), *Invisible Social Security Revisited: Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Publishers, Tiel, Belgio, pp. 145-160.
- Ferrera M., 2005, *The boundaries of welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University, Oxford.

RPS

Andrea Ciarini e Stefano Neri

- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 17-37.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham.
- Maino F., 2017, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.
- Moro G., 2007, *Anni settanta*, Einaudi, Torino.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *The International Handbook on Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.
- Neri S., 2016, *Fiducia e partecipazione istituzionale degli utenti nelle aziende sanitarie. Riflessioni su un'esperienza regionale*, in Vicarelli G. (a cura di), *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni di benessere*, pp. 61-75.
- Neri S. e Bordogna L., 2015, *New Challenges for Public Services Social Dialogue: Integrating Service User and Workforce Involvement in Italy*, National Report, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/research/hrm/National-Report-Italy.docx.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Leon M., Guillén A.M., Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain*, «Comparative European politics», n. 1, pp. 56-76.
- Piketty T., 2013, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Torino.
- Pollitt C. e Bouckaert G., 2017, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford.
- Triglia C., 2011, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, «Stato e Mercato», n. 91, pp. 41-75.
- Vicari S. e Mingione T., 2015, *Innovazione sociale e politiche urbane*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 97-108.
- Wenger E., 1998, *Communities of Practices: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge.

Istituzioni del welfare e innovazione sociale: un rapporto conflittuale?

Tatiana Saruis, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepev

RPS

A partire da una ricognizione della letteratura su innovazione sociale e trasformazioni della governance, l'articolo evidenzia il rapporto – a tratti conflittuale – fra dinamiche di innovazione e istituzioni del welfare. La letteratura di riferimento non raramente vede, infatti,

queste ultime come un ostacolo a processi di innovazione. Le istituzioni del welfare hanno e possono avere, tuttavia, un ruolo sia di promozione che di supporto ai processi di innovazione sociale, mentre le virtù della società civile vanno situate nel contesto istituzionale in cui agiscono.

1. Introduzione

L'aumento della reattività delle istituzioni e degli interventi di welfare al mutamento dei bisogni è un tema centrale nella riflessione scientifica e pratica sulle trasformazioni dello stato del benessere. Da tempo – e più frequentemente negli ultimi anni – il concetto di «innovazione sociale» (d'ora in poi: Is) viene considerato da più parti la chiave per proporre soluzioni alle carenze del welfare.

Tuttavia un'analisi approfondita del rapporto fra Is e welfare – e quindi dei vantaggi e svantaggi di questo modo di inquadrare il discorso sulle nuove politiche sociali – richiede qualche precisazione, in primo luogo terminologica. Is è, infatti, concetto polisemico: la sezione 1 fornisce un quadro di diversi filoni di letteratura, individuando le implicazioni per una riflessione, che verrà sviluppata nella sezione 2, sul rapporto fra Is e welfare. Data una certa tendenza «anti-Stato» nelle definizioni prevalenti di Is, la questione del rapporto fra istituzioni pubbliche del welfare, mercato e società civile richiede, infatti, una riflessione che, accanto ai contributi reali e potenziali al rinnovamento, ne evidenzia anche i possibili rischi e distorsioni. A tal proposito, questo articolo proverà a rispondere ai seguenti interrogativi: Può l'Is fare a meno delle strutture statuali del welfare? Qual è il ruolo delle istituzioni pubbliche in relazione all'Is? Quali configurazioni del welfare mix producono

quali conseguenze? Quali le sfide aperte per un'innovazione che preservi e rafforzi, non sminuisca, la portata «sociale» del welfare? Si evidenzierà il ruolo del welfare pubblico come fonte di innovazione, e le condizioni che lo possono rendere contesto fertile per la promozione di Is. Al contempo verranno descritte le condizioni che permettono alla società civile di assumere un ruolo rilevante rispetto all'Is, mettendo in luce fattori abilitanti e ostacoli all'assunzione condivisa di responsabilità e alla partecipazione sociale di cittadini e organizzazioni. Infine, si evidenzierà come l'innovazione possa essere influenzata dall'interazione, dalle dinamiche e dalle relazioni che si vengono a creare tra pubblico e privato, nelle diverse configurazioni del welfare mix. Le conclusioni riassumono le principali evidenze e questioni aperte sul rapporto fra Is e istituzioni del welfare.

Le riflessioni qui presentate si basano su un'analisi della letteratura sull'Is e le trasformazioni del welfare, con particolare attenzione alla sua governance, nutrita anche dallo studio di casi empirici nel quadro del progetto europeo *Improve – Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation* (2012-2016)¹.

2. Di cosa parliamo quando parliamo di Is

Espressione ambigua, utilizzata diversamente da diverse comunità accademiche e politiche, Is fa il suo esordio negli anni settanta nell'ambito degli studi sullo sviluppo urbano e territoriale. In questo contesto assume un significato legato all'azione collettiva in risposta a bisogni emergenti, con particolare enfasi sui movimenti sociali e sul terzo settore (Chambon e al., 1982; Moulaert e al., 2017).

Negli anni ottanta e novanta si sviluppa una nuova significazione, pur *statu nascenti*, connessa alle trasformazioni del welfare e alle partnership pubblico-privato nel sociale (Ayob e al., 2016). Dagli anni duemila poi

¹ Questo contributo si basa sulle riflessioni e la ricerca condotta nell'ambito del progetto *Improve (Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation)*, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del settimo Programma quadro (Ref. 290613, 2012-2016). Per ulteriori informazioni si veda il sito internet: <http://improve-research.eu/>.

Gli esiti complessivi della ricerca su Is e organizzazione del welfare sono stati pubblicati preliminarmente in Cantillon e Vandenbroucke (2014). L'analisi più completa si trova in Cantillon e al. (2019), mentre l'approfondimento sull'Is si trova in Oosterlynck e al. (2019).

la riflessione sull'Is prospera, uscendo dall'ambito accademico per fare il suo ingresso in documenti politici e strategici e in programmi di finanziamento a diversi livelli, mantenendo però contorni piuttosto sfumati. L'Is rimane quindi un *contested concept*, un concetto cioè con una complessità interna tale da essere soggetto a diverse interpretazioni: può essere descritto in modo diverso da diversi attori, è incline a subire cambiamenti nel tempo e – riconosciuta la sua contestabilità – è oggetto di una competizione tra attori per imporre una definizione (Ayob e al., 2016). In effetti, chi si è cimentato in un esame della letteratura sull'Is (Cahill, 2010; Young Foundation, 2012; Godin, 2012; Moulaert e al., 2017) ha sottolineato l'assenza di definizioni condivise, la sua multidisciplinarietà e complessità, tentando al più classificazioni tutt'altro che definitive.

Nella battaglia delle idee, la definizione che (almeno in Europa) sembra prevalente, dopo essere stata adottata in alcuni documenti determinanti per la costruzione di una politica europea sull'Is, è quella che fa riferimento a «nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che allo stesso tempo soddisfano bisogni sociali (più efficacemente delle alternative esistenti) e creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» (Bepa, 2010, p. 33; traduzione nostra). Tale definizione intende per innovazione «la capacità di creare e implementare nuove idee che dimostrino di produrre valore» (*ibidem*), un valore appunto sociale, che riguarda aspetti come la qualità della vita, il benessere e la solidarietà più che il profitto. In altre parole, le innovazioni sociali sono innovazioni che sono sociali sia nei fini che si pongono, sia nei mezzi che utilizzano per raggiungerli (*ibidem*).

Questa definizione discende da una letteratura anglosassone, che associava all'Is la progettazione, implementazione e diffusione di nuove idee che funzionano meglio delle esistenti per soddisfare i bisogni sociali (Mulgan, 2007). L'Is su cui si concentra questa letteratura rientra prevalentemente (a) nel paradigma dell'attivazione delle persone in condizione di vulnerabilità socio-economica, affinché (ri)diventino soggetti economici produttivi (Oosterlynck e al., 2013) e (b) nel discorso sull'aumento di efficacia ed efficienza del welfare – con un approccio tipico della retorica sull'ottimizzazione della spesa pubblica (Sabato e al., 2015).

Centrale in questo approccio è la figura dell'imprenditore sociale, che applica principi e metodi imprenditoriali ai servizi di welfare e li innova migliorandone i risultati (Mulgan, 2007; Murray e al., 2010) – all'interno dell'ordine socio-economico esistente, senza porsi l'obiettivo di superare le cause strutturali che generano i bisogni sociali a cui risponde

(Fougère e al., 2017). Accanto a questa dimensione in qualche modo economicista, ne è presente anche una più sociale, relativa alla trasformazione collaborativa e inclusiva della governance, per promuovere modelli dove imprenditori sociali, terzo settore, cittadini e destinatari dei servizi possono trovare rappresentanza (Mulgan, 2007). Questo doppio focus sul prodotto e sul processo è una caratteristica ricorrente di molte definizioni di Is. Mumford, ad esempio, la definisce come «la generazione e implementazione di nuove idee riguardo a come le persone dovrebbero organizzare le loro attività interpersonali, o le interazioni sociali, per raggiungere uno o più obiettivi comuni» (Mumford, 2002, p. 253; traduzione nostra).

Tuttavia alcune definizioni introducono un elemento di radicalità nella dimensione del processo, suggerendo che l'Is abbia a che fare con la trasformazione di assetti costituiti. Su questo filone si innesta una letteratura, prevalentemente continentale e canadese, che riconosce all'Is una valenza politica esplicita per la mobilitazione di persone e gruppi vulnerabili e per un cambiamento strutturale della società. Questa letteratura ha come riferimento studi sullo sviluppo territoriale, e al suo interno si distinguono un approccio geografico (Moulaert e al., 2005, 2007, 2010) e uno politologico, focalizzato sull'analisi delle relazioni istituzionali e organizzative, in particolare sul legame tra lo Stato e l'Is (ad esempio, Chambon e al., 1982; Oosterlynck e al., 2013).

Ci sono poi tentativi di fare sintesi tra i diversi approcci, tra cui Gero-metta e al. (2005) – così come integrato da Moulaert e al. (2005) –, che definiscono l'Is sulla base di tre dimensioni: a) la risposta a bisogni sociali non soddisfatti dal mercato e dallo Stato (dimensione del contenuto); b) il cambiamento nelle relazioni sociali, con particolare riferimento alla governance e alla partecipazione – in particolare dei gruppi sociali esclusi (dimensione del processo); c) l'incremento delle *capabilities* socio-politiche e dell'accesso alle risorse necessarie per la soddisfazione dei bisogni sociali (dimensione dell'*empowerment*). Questa definizione coniuga elementi del filone anglosassone, come la focalizzazione sulla risposta a bisogni sociali non soddisfatti, elementi del filone euro-canadese, come la dimensione politica e di *empowerment* per il superamento delle cause strutturali che generano i bisogni, e l'elemento del processo, della governance e delle relazioni sociali, comune a entrambi gli approcci. L'applicazione operativa di questa definizione multidimensionale è, come precisano Moulaert e al. (2005), contestuale: il quadro istituzionale, sociale ed economico in cui si sviluppa l'Is è determinante nel definire in concreto il bisogno sociale cui ci si riferisce e la percezione

della sua non soddisfazione; la definizione dei gruppi sociali esclusi e dell'innovatività dei modelli di governance; le risorse necessarie a cui questi gruppi devono poter accedere, nonché le modalità di accesso. Questo non significa che l'Is sia localmente circoscritta, ma che ha una rilevanza locale pur essendo – nei casi di maggior successo – anche capace di stabilire connessioni con attori sovra-locali per la sua adozione su più ampia scala e diffusione in altri contesti (Oosterlynck e al., 2019; Fontan e al., 2004; Moulaert e al., 2005). L'organizzazione multi-scalare delle politiche sociali contemporanee comporta un'attenzione sia al livello locale, come laboratorio sociale privilegiato per il sorgere di iniziative di Is (Le Galès, 2002; Kazepov, 2005), sia alla distribuzione spaziale di risorse, opportunità e rischi per lo sviluppo dell'Is stessa (Oosterlynck e al., 2019). Risorse come un contesto legislativo favorevole, la disponibilità di risorse economiche significative, la possibilità di influenzare le decisioni politiche nel settore di interesse, l'accesso a reti che possono accelerare l'Is sono spesso disponibili a livello regionale, nazionale, europeo, molto più che a livello locale (*ibidem*). Per questo motivo è fondamentale ragionare sul ruolo che le istituzioni pubbliche giocano sia nell'essere protagoniste dell'Is, sia nel creare un ambiente favorevole al suo sviluppo.

2. Istituzioni pubbliche, welfare mix e Is

Il dibattito sull'Is assegna un ruolo centrale al terzo settore, spesso considerando la sua terzietà non solo in alternativa, ma anche in opposizione alle istituzioni pubbliche e al mercato profit, ritenuti non in grado di individuare e soddisfare tempestivamente ed efficacemente bisogni e aspirazioni emergenti (Hirst, 2002). In questo senso, il terzo settore, con le sue soluzioni innovative, rimedierebbe ai fallimenti del mercato e del pubblico. Ma se la capacità di innovazione del mercato è di solito ritenuta implicita (per quanto non lo sia la sua portata sociale, come ribadito chiaramente in Bifulco, 2017), per via della pressione della domanda (Schumpeter, 1942; Hirschman, 1982; Offe, 2000; Gerometta e al., 2005), quella delle istituzioni pubbliche è più spesso ritenuta discutibile. In particolare, la critica al welfare pubblico è mirata alle amministrazioni centrali: si mette in discussione il contributo positivo dello Stato e si ritiene che il suo intervento causi distorsioni, dipendenze e interferenze nei meccanismi di innovazione che a livello locale sorgerebbero e si auto-regolerebbero quasi spontaneamente (Lane e al., 2009, p. 144).

RPS

Tatiana Sarus, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

Le amministrazioni locali e il terzo settore sarebbero dunque più capaci di promuovere Is grazie alla prossimità ai cittadini – che consentirebbe di individuare problemi e soluzioni e di attivare risorse e reti sociali per farvi fronte (Andreotti e al., 2012). La relazione tra istituzioni pubbliche e Is è dunque considerata problematica (Lane e al., 2009), soprattutto per via di rigidità burocratiche che le renderebbero conservatrici, tese a riprodurre identicamente se stesse (Chambon e al., 1982; MacCallum e al., 2009). L'Is è spesso ritenuta una strategia per superare i blocchi e le resistenze di un settore pubblico poco incline ad affrontare problemi complessi e in trasformazione, per avversione al rischio e al cambiamento (Young Foundation, 2010).

Meno spesso vengono evidenziati sia gli sforzi di innovazione fatti dal settore pubblico negli ultimi decenni per affrontare una profonda crisi e una stagione di riforme che l'hanno trasformato, spesso profondamente, sia il suo contributo all'innovazione perseguita tramite sinergie con attori di mercato e della società civile e le condizioni che consentono un apporto positivo di tutti gli attori che compongono il welfare mix (ad esempio, Moulaert e Nussbaumer, 2008; Eizaguirre e al., 2012). Il ruolo delle istituzioni pubbliche, come si vedrà, rimane fondamentale nei processi di Is. D'altro canto non si può dare per scontato il contributo positivo del mercato e del terzo settore all'Is – il primo essendo volto a perseguire (e conservare) le condizioni migliori per il tornaconto privato, il secondo in un equilibrio variabile tra la propria autoconservazione e promozione e il perseguimento di finalità sociali.

La contrapposizione tra istituzioni pubbliche e Is appare dunque semplicistica. Benché tale rapporto possa essere problematico, occorre relativizzare le critiche: non sempre e non ovunque il bilancio tra flessibilità e rigidità burocratica, organizzazioni e reti di relazioni, innovazione e conservazione è identico. Diverse combinazioni di assetti organizzativi e condizioni contestuali pongono specifici limiti e opportunità all'innovazione.

2.1 Istituzioni pubbliche e Is: una relazione «problematica» ma imprescindibile

Ripercorrendo le analisi sulla crisi del welfare (a partire da Castles, 2004, Esping-Andersen, 1996 e, con sguardo più critico, Alber, 1988), l'antistatalismo di certi cultori dell'Is non sorprende. Si tratta di una linea di pensiero che discende dal dibattito sulla sua sostenibilità avviato dopo i *Trente Glorieuses*, che ha analizzato gli effetti dei mutamenti politici, sociali, demografici, culturali ed economici che ne hanno nel tempo

minato l'efficacia ed efficienza, talora fino a mettere in discussione la sua stessa ragion d'essere (Castel, 1995; Taylor-Gooby, 2005; Bonoli, 2006). Le critiche di diverso approccio – neomarxiste e neoliberiste (Mead, 1986; Murray, 1984; Gough, 1979; O'Connor, 1973; Offe, 1984) – hanno evidenziato, da un lato, l'oppressività (per esempio, nei rapporti di genere e classe) delle forme consolidate di protezione sociale; dall'altro, la compressione dell'autodeterminazione e l'alterazione delle regole di mercato dovute alla natura burocratica del welfare state. L'esito complessivo di queste considerazioni è un insieme di istanze di partecipazione e di arretramento del welfare pubblico in favore del terzo settore e del mercato – pur variabile a seconda del prevalere di una logica rispetto all'altra e alla *path-dependency* rispetto ai principi regolativi del welfare (Pierson, 2000). L'idea comune di fondo è che, se lo Stato è l'attore più rilevante nella produzione delle politiche sociali durante i *Trente Glorieuses*, la crisi del welfare state è parte della crisi dello Stato stesso. A partire da questa considerazione si è aperto un processo di destatalizzazione (Jessop, 2002; Swyngedouw, 2009), riarticolazione istituzionale e territoriale delle politiche di welfare (Kazepov, 2010) e riconfigurazione complessiva del welfare state (Gilbert, 2004), pur con differenze profonde tra contesti nazionali e locali.

In primo luogo sono state introdotte misure di razionalizzazione amministrativa e coordinamento tra organizzazioni e settori e/o fusioni di diversi ambiti di policy (ad esempio sociale e occupazionale). Sebbene sempre con rilevanti differenze nazionali, le pubbliche amministrazioni si sono riorganizzate, anche riducendo il pubblico impiego, i costi dei servizi e la spesa pubblica (Oecd, 2008). Le riforme improntate al *New Public Management* (Pollitt e al., 2007) hanno teso a migliorare l'efficienza e controllare i costi, ad esempio esternalizzando alcune funzioni. Nuovi obiettivi e filosofie di intervento – come l'attivazione o l'*empowerment* – sono state pensate a contrasto delle «trappole» della dipendenza dal welfare (Dean e Taylor-Gooby, 1992; Ferrera, 1998).

In secondo luogo una forte tendenza al decentramento caratterizza molte riforme del welfare dopo i *Trente Glorieuses*², con due finalità: la deburocratizzazione e la sussidiarietà verticale. L'idea è che soluzioni più adeguate e tempestive possano nascere dalle organizzazioni più prossime ai cittadini (Fung, Wright, 2003; Powell, 2007; Moulaert e al., 2010). Dunque, la dimensione locale è considerata ideale per soddisfare

² Sebbene ci siano evidenze di nuove forme di coordinamento con esiti di ricentralizzazione (van Berkel e al., 2011).

i bisogni, ma anche per mobilitare risorse per affrontarli. La sussidiarietà orizzontale e quella verticale sono interconnesse: l'attivazione locale delle comunità si basa sul riconoscimento dei problemi e l'intervento tramite reti di prossimità e risorse plurali sul territorio. Infatti, si suppone che i sistemi di welfare locali siano più efficaci ed efficienti, partecipativi e sostenibili (Kazepov, 2010; Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012).

Infine, la condivisione di funzioni e la creazione di reti miste pubblico-privato, profit-non profit, ha mirato ad accrescere efficacia ed efficienza dei sistemi di welfare e ad espandere e diversificare i servizi (Ascoli e Ranci, 2002; Ferrera e Hemerijck, 2003). Il presupposto è che organizzazioni e reti plurali e complementari siano in grado di rispondere meglio alla complessità dei bisogni attraverso competenze e risorse combinate in modi specifici. Il coinvolgimento della società civile nella programmazione, progettazione e implementazione dell'intervento sociale mira anche a rinnovare la democrazia. La legittimità e la democraticità dei processi partecipati sarebbero (ancora una volta in modo vario e non omogeneo) garantite attraverso specifiche tecnologie della governance, che prevedono metodi e strumenti per assicurare trasparenza e *accountability* (Fung e Wright, 2003; Goodin, 2003). Ciò ha implicato un certo cambiamento culturale per la pubblica amministrazione: da un'impostazione gerarchica a una (anche) di rete e di mercato, con funzioni di coordinamento.

Il welfare attraversa dunque in questi decenni una stagione di grande innovazione, per cui l'idea di immobilismo e avversità al cambiamento come tratto distintivo è per lo meno discutibile.

Tuttavia queste condizioni, punto di partenza scontato per una certa letteratura sull'Is, devono essere considerate criticamente: simili strategie di riforma hanno avuto esiti diversi in contesti diversi e non tutti i cambiamenti sono di per sé socialmente innovativi secondo la definizione usata sopra.

Innanzitutto, non necessariamente il decentramento e l'esternalizzazione implicano deburocratizzazione e garantiscono il miglioramento degli interventi sociali o dell'*accountability* (Christensen e Lægreid, 2007; Somerville e Haines, 2008). Queste finalità necessitano di condizioni specifiche, come un sistema coerente per gestire la sussidiarietà verticale, il rinnovamento delle burocrazie centrali dello Stato affinché svolgano compiti di coordinamento e la sincronizzazione di diverse dimensioni (compiti, competenze, risorse). La creazione di nuovi livelli istituzionali o la loro riarticolazione, la redistribuzione delle competenze, la creazione del welfare mix possono favorire reti complicate e difficili da

coordinare e connettere per perseguire coerenti finalità di policy (Kazepov, 2010).

Inoltre, il decentramento e la riorganizzazione del welfare hanno spesso comportato conseguenze negative sui diritti sociali (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012), con forme di deresponsabilizzazione istituzionale (Swyngedouw, 2009) e trasferimento di funzioni alle amministrazioni locali senza adeguate risorse (il decentramento della penuria messo in luce da Keating, 1998) – una fonte di incremento delle disegualianze territoriali.

Infine, la localizzazione delle competenze rende più difficile affrontare sfide sistemiche. Il rischio è di privilegiare politiche e misure orientate ad agire solo su effetti locali, non avendo risorse e strumenti per affrontare le più complesse e generali sfide e cause dei problemi economici e sociali, che vanno oltre i limiti del contesto.

2.2 L'Is e la società civile: un rapporto privilegiato, non privo di rischi

In questo quadro, negli ultimi decenni le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo sempre più attivo nella programmazione, progettazione, finanziamento e implementazione delle politiche di welfare. Una serie di argomentazioni sostiene il loro protagonismo, tra cui appunto la loro presunta sensibilità all'Is (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012). Pur non mancando le critiche a tale visione e le riflessioni sui potenziali rischi (Anheier, 2005; Ascoli e Ranci, 2002; Bifulco, 2017), queste organizzazioni sono in genere ritenute in grado sia di decodificare la complessità dei bisogni e rischi sociali (facilitando la diversificazione e l'individualizzazione degli interventi), sia di migliorare trasparenza e *accountability*, creando reti multiple e controllo reciproco tra organizzazioni – contribuendo alla generale efficacia ed efficienza del welfare e ad una maggior legittimazione delle decisioni politiche.

Tuttavia la società civile non agisce nel vuoto. Le sue potenzialità di innovazione sono legate sia ai rapporti instaurati con le amministrazioni locali, sia all'impostazione del welfare statale (Bode, 2006; Ewert ed Evers, 2014). Una prima interpretazione – già sopra accennata – vede le istituzioni del welfare essenzialmente come ostacolo: le pratiche innovative differiscono da quelle consolidate perché risolvono il «blocco» imposto alla società dalle istituzioni pubbliche; l'intervento pubblico può essere persino considerato una «minaccia» all'autonomia delle organizzazioni della società civile e alla libera competizione tra idee e soluzioni innovative (Chambon e al., 1982; Lane e al., 2009; MacCallum

RPS

Tatiana Sarus, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

e al., 2009; Young Foundation, 2010), tanto che l'Is sarebbe un sostituto funzionale della cooperazione pubblico-privato ove «si crea una significativa distanza tra lo Stato e la società civile» (Swyngedouw, 2009, p. 69; nostra traduzione).

Questa letteratura per certi versi «apologetica» della società civile rischia di essere meno attenta a rischi e squilibri nella governance partecipata e nel welfare mix (Bifulco, 2017). Uno dei più rilevanti riguarda la sussidiarietà passiva, che vede una delega di funzioni e responsabilità al terzo settore senza adeguati dispositivi di disciplina delle relazioni pubblico-privato, la tutela dell'interesse comune e del bene pubblico e/o l'adeguata allocazione di risorse (Kazepov, 2010). Il welfare mix organizzato, supportato da uno Stato interventista e da un mercato coordinato, ha il suo contraltare in un welfare mix disorganizzato, in concomitanza con la generale deregolamentazione dell'economia, con partnership più «volatili» e procedure di finanziamento e strategie di coinvolgimento del terzo settore basate su modelli competitivi, di breve termine e orientati alla performance (Bode, 2006). In contesti in cui si abbinano burocrazia e regole di mercato, l'Is può degenerare nella malattia della «innovatività» (Barberis e al., 2018): la governance per progetti a breve termine da un lato richiede una professionalizzazione che sterilizza la vivacità delle azioni *grassroots* e tende a creare *grant coalitions* che si stabilizzano nel tempo; dall'altro trasforma l'innovazione in una retorica da spendere per vincere progetti che sostituiscono servizi (si veda anche Bode, 2006; Ewert ed Evers, 2014).

Un altro rischio è nell'idea che la società civile sia *sic et simpliciter* la voce degli esclusi, intrinsecamente orientata al bene comune. Il *modus operandi* delle organizzazioni del terzo settore in termini di trasparenza, efficienza, efficacia, capacità di innovazione, analizzato empiricamente, ha mostrato anche distorsioni e squilibri (Ascoli e Ranci, 2002; Anheier, 2005; Swyngedouw, 2009): queste possono diventare dominanti o monopoliste, scivolare verso l'auto-conservazione e l'oligarchizzazione, privilegiare obiettivi di sopravvivenza e consolidamento rispetto alla promozione di Is (Goldsmith e al., 2010). In tale ottica, il freno all'Is è dato da processi di chiusura organizzativa – pubblici e privati – che ostacolano la dinamicità complessiva di un contesto (Lane e al., 2009). Al contrario, la portata innovativa, così come l'efficacia e l'efficienza, delle singole organizzazioni e delle reti miste dipende anche dal reciproco rinforzo che si viene a creare tra società civile e ambiente (istituzionale). Il settore pubblico deve mantenere il faro delle finalità politiche e promuovere strategie di innovazione, costruendo capacità di inclusione di

nuovi partecipanti: il rinnovamento del welfare non può essere completamente affidato a dinamiche spontanee. La passività delle istituzioni può creare sistemi disfunzionali. La delega delle responsabilità pubbliche a soggetti di mercato o della società civile non offre adeguate garanzie di tutela dei cittadini, ma neppure di miglioramento e innovazione. Le istituzioni pubbliche rimangono attori cruciali sia come garanti di processi di governance democratici e trasparenti (sebbene in un nuovo ruolo) sia di sistemi di *accountability*, pur restando aperta la questione della garanzia di flessibilità e apertura all'innovazione.

3. Conclusioni: le sfide per le relazioni pubblico-private e l'Is

Istituzioni pubbliche, organizzazioni di mercato e della società civile agiscono, reagiscono e interagiscono. Le prime, strutturando il contesto normativo e allocando risorse, creano opportunità od ostacoli a idee, progetti e azioni. Le altre lavorano e sviluppano le proprie strategie in uno spazio di azione pre-strutturato. La critica del welfare pubblico ha spesso sottovalutato la rilevanza del contributo delle istituzioni dello Stato nella configurazione di un welfare mix capace di innovazione sociale. La dialettica nello spazio politico e delle politiche può essere variamente configurata, con modalità di partecipazione che derivano da tradizioni e culture locali. La caratterizzazione di nuovi welfare mix è connessa ai modelli di welfare, così come a specificità locali (Ascoli e Ranci, 2002; Anheier, 2005), e alcuni assetti istituzionali risultano più stimolanti per promuovere, sviluppare e istituzionalizzare soluzioni innovative.

Una grande sfida per le istituzioni pubbliche è nella capacità di mantenere il controllo del welfare mix supportando al contempo l'autonomia e la capacità di auto-organizzazione del terzo settore e del privato di mercato, evitando sia di delegare che di assumere un ruolo assistenzialistico e passivizzante. Si tratta di costruire equilibri fra gerarchia, reti e mercati che richiedono competenze di coordinamento per molti contesti nuove rispetto al tradizionale agire pubblico – tanto che i processi di riorganizzazione hanno mostrato effetti assai diversificati in diversi contesti. Gli stessi orientamenti di policy hanno infatti creato combinazioni variabili in base a condizioni locali e assetti preesistenti (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1993; Kazepov, 2010): «I paesi nordici sono stati i più aperti all'Is come strumento per rinnovare il proprio modello sociale e promuovere le proprie performance sociali ed economiche. Anche gli attori dei paesi anglosassoni sono stati molto proattivi nel perseguire un'intensa deregolamentazione negli anni ottanta e nel bisogno

RPS

Tatiana Sarus, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

di ripensare l'erogazione dei servizi. I paesi continentali con le loro pesanti tradizioni istituzionali sono stati meno reattivi, lasciando che l'Is fosse un supplemento che però non penetrava nel sistema. Nei paesi del Mediterraneo la persistenza di sistemi forti di solidarietà informale ha inibito i processi e nei paesi dell'Est Europa la debolezza della società civile, priva di organizzazioni e capacità autonome, è stato un severo ostacolo» (Bepa, 2010, pp. 10-11; nostra traduzione). Questa immagine offre un quadro netto, ma parzialmente superato: i paesi continentali sono stati a lungo una «landa gelata» (Palier e Martin, 2008) ma hanno cominciato ad innovarsi nell'ultimo decennio; quelli mediterranei non mancano di pratiche innovative – pur frammentate, distribuite in modo diseguale e raramente messe a sistema (Kazepov, 2008).

La silenziosa riconfigurazione del welfare (Gilbert, 2004) ha interessato tanto la pubblica amministrazione, quanto il mercato e la società civile. In questo complesso processo di ripensamento, riorganizzazione e redistribuzione di poteri e funzioni l'innovazione è «sociale» se preserva e rafforza, o per lo meno non sminuisce, la portata «sociale» del welfare (Bifulco, 2017). Sbilanciare il compito primario dell'inclusione verso il mercato e la società civile rischia infatti di riprodurre e rafforzare le disuguaglianze sociali e territoriali, mettendo a frutto le risorse dove ci sono ma non compensando gli svantaggi e, in più, di ricreare logiche di paternalismo, frammentazione e aleatorietà dell'intervento. Rischi non necessariamente compensati, come si è visto, da una scontata e spontanea capacità di innovazione.

La più grande sfida per le istituzioni pubbliche è nella capacità di mantenere il controllo del welfare mix supportando al contempo l'autonomia e la capacità di auto-organizzazione del terzo settore e del privato di mercato, evitando sia di delegare che di assumere un ruolo assistenzialistico e passivizzante. Si tratta di costruire equilibri fra gerarchia, reti e mercati che richiedono competenze di coordinamento per molti contesti nuove rispetto al tradizionale agire pubblico – tanto che i processi di riorganizzazione hanno mostrato effetti assai diversificati in diversi contesti.

Nel complesso, facendo tesoro delle indicazioni emerse dalla letteratura, possiamo evidenziare almeno tre aspetti per i quali il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'ambito dell'Is è (o può essere, superando i pregiudizi anti-Stato) cruciale:

1) *La promozione e il supporto di una cultura innovativa*: investimenti nel territorio, creazione di opportunità e arene di confronto, facilitazione di nuove relazioni, formazione di figure esperte nel «produrre» innovazione e nella generalizzazione delle buone pratiche, supporto alla ricerca

(nella sperimentazione e valutazione) sono misure che in capo all'attore pubblico assumono garanzie importanti (Gertler e Wolfe, 2002; Harrison, 2008).

2) *La promozione, il rafforzamento e il coordinamento di reti miste*: la condivisione di risorse, saperi e interventi tra attori diversi richiede funzioni di coordinamento, garanzia di trasparenza e terzietà, in cui l'attore pubblico può essere centrale, sviluppando un sistema coerente di servizi e interventi, sincronizzando le politiche, evitando frammentazioni, duplicazioni e sprechi (Fung e Wright, 2003; Moulaert e al., 2010).

3) *Il presidio della responsabilità pubblica su diritti e doveri dei cittadini*: creando un sistema di *accountability* efficace e democratico per la valutazione dei servizi e a garanzia dell'appropriatezza delle loro prestazioni, evitando la casualità nella distribuzione delle opportunità e anche proteggendo le persone più fragili nell'accesso al welfare, l'attore pubblico può fungere da garante di equità (Fung e Wright 2003; Goodin, 2003) e preservare la dimensione più «sociale» del welfare (Bifulco, 2017) che rischia di essere erosa o comunque messa in ombra da un'innovazione intesa in termini di efficacia ed efficienza.

Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1988, *Is there a crisis of the welfare state?*, «European Sociological Review», n. 4, pp. 181-207.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi, E., 2012, *Local Welfare Systems*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Anheier H.K., 2005, *Nonprofit organizations*, Routledge, Londra.
- Ascoli U. e Ranci C., 2002, *Dilemmas of the Welfare Mix*, Kluwer Academic/Plenum, New York-Londra.
- Ayob N., Teasdale S. e Fagan K., 2016, *How Social Innovation «Came to Be»*, «Journal of Social Policy», vol. 45, n. 4, pp. 635-653.
- Barberis E., Grossman K., Kullmann K., Skovgaard Nielsen R. e Hedegaard Winther A., 2018, *Governance Arrangements Targeting Diversity in Europe*, «Urban Geography», pubblicato online il 24 settembre.
- Bepa - Bureau of European Policy Advisors, 2010, *Empowering People, Driving Change*, Commissione europea, Bruxelles.
- Bifulco L., 2017, *Social Policies and Public Action*, Routledge, Londra.
- Bode I., 2006, *Disorganized Welfare Mixes*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, n. 4, pp. 346-359.
- Bonoli G., 2006, *New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies*, in

- Armington K. e Bonoli G. (a cura di), *The Politics of Postindustrial Welfare States*, Routledge, Londra, pp. 3-26.
- Cahill G., 2010, *Primer on Social Innovation*, «The Philanthropist», n. 23, pp. 259-271.
- Cantillon B., Goedemé T. e Hills J. (a cura di), 2019, *Decent Incomes for All*, Oup, Oxford.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F., 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction*, Oup, Oxford.
- Castels F.G., 2004, *The future of the welfare state, Crisis Myths and Crisis Realities*, Oup, Oxford.
- Chambon J.L., David A. e Devevey J.M., 1982, *Les innovations sociales*, Puf, Parigi.
- Christensen T. e Laegreid P., 2007, *The Whole-Of-Government Approach to Public Sector Reform*, «Public Administration Review», n. 67, pp. 1059-1066.
- Dean H. e Taylor-Gooby P., 1992, *Dependency Culture*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones A., Martinez-Celorrio X. e Garcia M., 2012, *Multilevel governance and social cohesion: bringing back conflict in citizenship practices*, «Urban Studies», n. 49, pp. 1999-2016.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1996, *Welfare States in Transition*, Sage, Londra.
- Ewert B. ed Evers A., 2014, *Blueprints for the Future of Welfare Provision?*, «Social Policy and Society», vol. 13, n. 3, pp. 423-432.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin J. e Trubeck D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oup, Oxford, pp. 88-128.
- Fontan J.M., Klein J.L. e Tremblay D.G., 2004, *Innovation et société*, «Géographie, Economie, Société», n. 6, pp. 115-128.
- Fougère M., Segercrantz B. e Seeck H., 2017, *A Critical Reading of the European Union's Social Innovation Policy Discourse*, «Organization», vol. 24, n. 6, pp. 819-843.
- Fung A. e Wright E.O. (a cura di), 2003, *Deepening Democracy*, Verso, Londra-New York.
- Gertler M.S. e Wolfe D.A., 2002, *Innovation and Social Learning Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Goldsmith S., Georges G. e Burke T.G., 2010, *The Power of Social Innovation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gerometta J., Häusserman H. e Longo G., 2005, *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance*, «Urban Studies», n. 42, pp. 2007-2021.

- Gilbert N., 2004, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oup, Oxford.
- Godin B., 2012, *Utopias of Innovation*, «Project on the Intellectual History of Innovation - Working Papers», n. 11.
- Goodin R.E., 2003, *Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector*, «European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie», vol. 44, n. 3, pp. 359-396.
- Gough I., 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Press, Londra.
- Harrison D., 2008, *Social Innovation: an Institutionalized Process*, in Drewe P., Klein J. e Hulsbergen E. (a cura di), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam, pp. 51-62.
- Hirschman A.O., 1982, *Rival Interpretations of Market Society*, «Journal of Economic Literature», n. 20, pp. 1463-1484.
- Hirst P., 2002, *Renewing Democracy Through Associations*, «The Political Quarterly», vol. 73, n. 4, pp. 409-421.
- Jessop B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Kazepov Y. (a cura di), 2005, *Cities of Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Kazepov Y., 2008, *The Subsidiarization of Social Policies*, «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar, Aldershot.
- Lane D., Van Der Leeuw S., Pumain D. e West G., 2009, *Complexity Perspectives in Innovation and Social Change*, Springer, Berlino.
- Le Galès, P., 2002, *European Cities*, Oup, Oxford.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari Haddock S., 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham.
- Mead L., 1986, *Beyond Entitlement*, Free Press, New York.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E. e González S., 2005, *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*, «Urban Studies», vol. 42, n. 11, pp. 1969-1990.
- Moulaert F., Martinelli F., González S. e Swyngedouw E., 2007, *Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities*, «European Urban and Regional Studies», vol. 14, n. 3, pp. 195-209.
- Moulaert F. e Nussbaumer J., 2008, *La logique sociale du développement territorial*, Puq, Montréal.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E. e González S., 2010, *Can Neighbourhoods Save the City?*, Routledge, Londra-New York.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D. e Leubolt B., 2017, *Social Innovation as a Trigger for Transformations*, Commissione europea, Bruxelles.
- Mulgan, G., 2007, *Social innovation*, «Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Papers».

RPS

Tatiana Sarus, Fabio Colombo, Eduardo Barberis e Yuri Kazepov

- Mumford M.D., 2002, *Social Innovation*, «Creativity Research Journal», vol. 14, n. 2, pp. 253-266.
- Murray C., 1984, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, Nesta, Londra.
- O'Connor J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York.
- Oecd, 2008, *The State of the Public Service*, Oecd, Parigi.
- Offe C., 1984, *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londra.
- Offe C., 2000, *Civil Society and Social Order*, «European Journal of Sociology», n. 41, pp. 71-94.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Saruis T. e Leubolt B., 2013, *The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics*, «Improve Discussion Paper», n. 13/03.
- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y. (a cura di), 2019, *Local social innovation to combat poverty and exclusion: a critical appraisal*, Policy Press, Bristol.
- Palier B. e Martin C., 2008, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell, Oxford.
- Pierson P., 2000, *Three Words of Welfare State Research*, «Comparative political studies», n. 33, pp. 791-821.
- Pollitt C., Van Thiel S. e Holmburg V., 2007, *New Public Management in Europe*, Palgrave, Londra.
- Powell M., 2007, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, Bristol.
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G., 2015, *The Eu Framework for Social Innovation*, «Improve Working Paper», n. 15/21.
- Schumpeter J.A., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, Londra.
- Somerville P. e Haines N., 2008, *Prospects for Local Co-Governance*, «Local Government Studies», n. 34, pp. 61-79.
- Swyngedouw E., 2009, *Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance beyond the State*, in Maccallum D., Moulaert F., Hillier J. e Vicari Had-dock S. (a cura di), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham, pp. 63-78.
- Taylor-Gooby P., 2005, *Pervasive Uncertainty in Second Modernity*, «Sociological Research Online», vol. 4, n. 10.
- van Berkel R., de Graaf W. e Sirovátka T. (a cura di), 2011, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Young Foundation, 2010, *Study on Social Innovation*, European Union/Young Foundation, Bruxelles.
- Young Foundation, 2012, *Social Innovation Overview*, Tepsie project, Commissione europea, Bruxelles.

L'innovazione sociale urbana tra sperimentazione di nuove forme di governance e disimpegno del welfare

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini*

Nel momento in cui il lavoro perde la sua capacità integrativa e il welfare subisce una progressiva riduzione, gli assetti di governance incentivano la capacità di attivazione dei cittadini, ripolitizzando – almeno in apparenza – ciò che la crisi ideologica e la crescente sfiducia sistemica avevano depolitizzato. L'articolo analizza due tipologie di innovazione sociale urbana, il cui filo conduttore è rappresentato da un nuovo rapporto tra attori pubblici, privati

e terzo settore, intorno a due esigenze primarie: l'abitazione e il lavoro.

I casi, rispettivamente, di cohousing e coworking offrono un osservatorio privilegiato per esaminare nuove «socialità istituzionali», ma non si pongono necessariamente in controtendenza rispetto alla città neoliberista, all'interno della quale, piuttosto, rischiano di fornire risorse e visibilità a chi ne ha meno bisogno, vale a dire ai ceti abbienti dotati di un buon capitale culturale.

1. Nuova governance urbana e innovazione sociale

Evoluzione del capitalismo, trasformazioni della democrazia, mutamento dei regimi di welfare contribuiscono a riconfigurare il rapporto tra cittadini, istituzioni e spazi urbani. Alla base dei nuovi assetti di governance vi è l'obiettivo di produrre risposte efficaci ed efficienti a bisogni individualizzati, frammentati ed eterogenei, promuovendo l'attivazione di una pluralità di attori del territorio (Andreotti e Mingione, 2014). Tale responsabilizzazione dei *players* individuali e collettivi, non di meno, avviene in un contesto di restringimento del perimetro di azione del pubblico, che rinuncia così vieppiù alla sua funzione regolatrice ed equalizzatrice. La città assume il volto di un insieme di spazi e di servizi privati, gestiti secondo una logica di mercato che si riflette in una condizione di depoliticizzazione, ovvero nella loro sottrazione al

*L'articolo è frutto di una riflessione comune dei tre autori. Luca Raffini ha scritto il paragrafo 2, Luca Alteri ha scritto il paragrafo 3, Adriano Cirulli ha scritto il paragrafo 4. Il paragrafo 1 e il paragrafo 5 sono stati scritti in maniera congiunta.

conflitto e al confronto tra diversi modelli di gestione e di utilizzo (Swyngedouw, 2009). In un contesto in cui i diritti sociali finiscono per essere ridotti a merce, gli attori coinvolti nel welfare urbano, a partire dalle organizzazioni del terzo settore, vivono una trasformazione radicale nella quale i nuovi assetti di governance favoriscono uno *shift* «dalla partecipazione politica al coinvolgimento civico» (de Leonardis, 2011, p. 128), che spinge a sostituire alla figura del militante quella di «volontari attivi nella fornitura di servizi». La capacità di attivazione diventa, quindi, un fattore centrale di diseguaglianza: le dinamiche di controllo e di disciplinamento imposte dalle autorità pubbliche, in forma verticale, sono sostituite da nuove pratiche di dominio di tipo orizzontale, in cui assumono un ruolo centrale gli attori collettivi non istituzionali, espressione tanto di variegati valori, interessi e visioni della città, quanto di categorie sociali differenziate nelle loro risorse di attivazione, con il rischio di marginalizzare, nell'ambito del welfare locale, le categorie di cittadini più esposte alla vulnerabilità.

Le «città duali» sono un luogo privilegiato di sperimentazione di «nuova politica» (Alteri e Raffini, 2014), ovvero dello sviluppo di movimenti e di esperienze di conflitto, mutualità e autogestione, che reagiscono alle politiche urbane neoliberiste sperimentando innovative pratiche sociali, economiche e politiche in forma di «azione sociale diretta» (Bosi e Zamponi, 2015) e in un continuo vortice di depoliticizzazione e ri-politicizzazione, laddove quest'ultima si esercita nelle dinamiche di resilienza, nella gestione dei *commons* (Stavrides, 2016), nella nuova attivazione «conflittuale ed emancipativa» (Bifulco, 2012).

Si sperimentano, infine, nuove modalità di relazione tra istituzioni e società, che portano ad ampliare il perimetro stesso di ciò che è pubblico e di ciò che è istituzionale (Subirats e García Bernardos, 2015), e che pongono al centro delle proprie strategie la valorizzazione della partecipazione e del coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali, ma anche in pratiche di autogestione e di autogoverno, al punto di ampliare il concetto di pubblico oltre i confini stessi dell'istituzione pubblica (Zubero, 2015). Ne emerge un quadro di «sperimentalismo istituzionale e sociale» per la cui comprensione si fa comunemente riferimento al concetto di «innovazione sociale urbana», capace di integrare pratiche e orientamenti assai eterogenei, il cui filo conduttore è la costruzione di nuove modalità di interazione tra attori pubblici, privati e del terzo settore e la connessione di questi con le pratiche di auto-organizzazione e di auto-governo sperimentate dai cittadini, soprattutto nei quartieri urbani più soggetti al degrado.

Il presente contributo, a partire dal suddetto inquadramento teorico, offre una sintesi critica della letteratura e della ricerca sulle pratiche di innovazione sociale nella governance urbana. L'obiettivo è individuare gli elementi di continuità e di discontinuità di tali pratiche con il paradigma neoliberista, riflettere su come queste intervengano sui processi di individualizzazione e di frammentazione e sulle forme di crescente disuguaglianza che caratterizzano le città contemporanee e, infine, indagare le possibili forme di riconfigurazione dell'azione pubblica e di reinvenzione del ruolo delle istituzioni. Il secondo paragrafo inquadra i processi di innovazione sociale nell'ambito dei nuovi orizzonti del welfare urbano. Il terzo e il quarto paragrafo concentrano l'attenzione, rispettivamente, sulle esperienze di *cobousing* e sulle pratiche di *coworking* presenti nella realtà italiana, in controluce rispetto allo scenario globale, evidenziando la connessione tra le forme di innovazione e la pluralità dei processi di individualizzazione che rimodellano la socialità, l'azione sociale organizzata e il ruolo dell'attore pubblico nel nuovo welfare urbano.

RPS

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini

2. Processi di innovazione sociale urbana e nuovi orizzonti del welfare urbano

Il tema dell'innovazione sociale urbana (Isu) è oggi centrale per ripensare forme e contenuti della governance urbana dei servizi sociali, integrando in una cornice unitaria il dibattito in merito alle trasformazioni della democrazia e dello Stato sociale, ai rapporti tra Stato, mercato e terzo settore, alla relazione tra azione istituzionale e azione dal basso nei territori (Moulaert, 2010; Polizzi e al., 2013). Isu significa innovazione nei servizi e al contempo nelle modalità di relazione tra gli abitanti delle città, tramite una promozione dell'attivazione e della partecipazione dei cittadini/destinatari. All'Isu si guarda come a una risposta al problema della coesione sociale e dell'erosione del capitale sociale, come a uno strumento di costruzione di un nuovo welfare urbano che ponga al centro l'attivazione della società civile, ma anche come a un ambito di espressione di nuove forme di partecipazione e di attivismo dal basso, di sperimentazione di pratiche di democrazia diretta e di auto-organizzazione, in risposta alla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza (Mingione e Vicari Haddock, 2017, p. 15). Le pratiche ispirate al principio dell'Isu – e orientate alla rigenerazione del tessuto urbano – si pongono in tensione dialettica con le politiche di austerità, nuova parola d'ordine del neoliberismo in tempo di crisi – assurda a

vero e proprio dispositivo discorsivo che orienta il mutamento delle politiche (Ponzini, 2016, p. 1238). L'Isu può sia fungere da strumento di «legittimazione» e di «ammorbidimento» del neoliberismo, assecondando una strategia di estensione del mercato ad ogni ambito della vita sociale, sia definire un insieme di pratiche sociali finalizzate a ricostruire legami e a migliorare le condizioni materiali e immateriali di vita degli individui, in alternativa al mercato (Moulaert e al., 2013). A ben vedere, i due diversi modi di guardare all'Isu corrispondono a due tradizioni diverse di pensiero, quella anglosassone e quella europea-canadese. Con l'interessante osservazione – proposta da Moulaert e al. (2017) – che la prima, ben più della seconda, sembra orientare le politiche in materia adottate dall'Ue nell'ultimo decennio. I principali documenti europei in materia (Bepa, 2014) individuano nell'Isu uno strumento che cerca nella società e nel mercato risposte ai bisogni sociali emergenti, a fronte della ritirata dell'attore pubblico, dovuta alle politiche di austerità.

L'Isu – e con questa le retoriche dell'attivazione dell'individuo e del coinvolgimento della società civile – sembra pienamente conformarsi a una sorta di *caring neoliberalism* (Peck, 2014), in cui l'inclusione della società civile serve a equilibrare, in parte, il ritiro dello Stato, con servizi più economici. I principi dell'attivazione e dell'orizzontalità, posti a fondamento della collaborazione tra attori pubblici, privati e del terzo settore, si sviluppano qui secondo il modello del mercato, privilegiando inevitabilmente gli attori urbani più capaci di attivazione. L'attore pubblico assume un ruolo vieppiù laterale e sfumato: non più decisore ed erogatore di servizi, non appare ormai neanche come regista e controllore, ma come un attore tra gli altri, spesso coinvolto in progetti e iniziative altrui, in un ruolo secondario. Il rischio è che risultino sistematicamente privilegiati progetti e pratiche che rispondono a bisogni e interessi di gruppi specifici della popolazione, «a spese di altri che si trovano a fare esperienze di nuove modalità di oppressione, per esempio di minoranze culturali» e che perseguono «principi universalistici, di democrazia e giustizia sociale» (Mingione e Vicari Haddock, 2017, p. 17). L'Isu intesa come gestione cooperativa, orizzontale e aperta dei servizi – al contrario – pone l'accento sulla capacità da parte della società – e nello specifico dei territori urbani – di rispondere al fallimento della governance neoliberista e tecnocratica, sviluppando nuove modalità di relazione tra i cittadini basate sul territorio, nuovi modi di pensare e di realizzare i servizi, di costruire comunità e di utilizzare gli spazi urbani in maniera condivisa. L'Isu implica una politicizzazione dal basso dei cittadini ed è funzionale alla ricostruzione di un tessuto comunitario, di una

comunità intesa come *genius loci* dell'innovazione, luogo di «abilitazione dei diritti sociali nella vita sociale», e di «ricerca di una Stato democratico che garantisca i diritti di base, da un lato, e la continua reinvenzione della vita sociale, dall'altro» (Moulaert, 2010, p. 7).

Navarro (2015) individua tre differenti modelli di Isu. Il primo, in sostanziale continuità con il modello neoliberista, guarda all'innovazione come strumento di attrazione di attività economiche inedite e creative, capaci di attrarre investitori e flussi turistici. Il secondo è maggiormente orientato all'innovazione delle politiche pubbliche urbane e prevede l'apertura alla partecipazione dei cittadini e a pratiche di coproduzione di servizi, mantenendo per lo più un approccio top-down. Il terzo modello attribuisce centralità alle pratiche sviluppate autonomamente sia da parte di associazioni, sia da parte di reti informali. «Si tratta di iniziative che rispondono alle nuove vulnerabilità urbane o altre, in precedenza non affrontate, attraverso il coinvolgimento attivo dei gruppi che le vivono, che sviluppano processi che si caratterizzano per il coinvolgimento della comunità locale nella loro implementazione» (ivi, p. 47), integrando la dimensione dell'inclusione sociale con quella dell'inclusione politica. La ripolitizzazione può, in questo caso, passare dalla costruzione di nuovi equilibri tra «istituzionale» e «non istituzionale», tra dimensione «top-down» e dimensione «bottom-up» (Subirats e García Bernardos, 2015), dal momento che l'attore pubblico si impegna nel riconoscere – o nel promuovere attivamente – esperienze e spazi di attivazione autonoma dei cittadini. In questi casi si ha un ampliamento dell'ambito «pubblico» al di fuori del perimetro delle istituzioni pubbliche che, per alcuni aspetti, inverte il processo di privatizzazione del pubblico, caratterizzante la precedente stagione di governance urbana. L'*empowerment* della società civile non implica un'abdicazione da parte dell'attore pubblico delle sue funzioni: al contrario, questi assume il ruolo di catalizzatore, di stimolo e di messa a sistema dei processi di innovazione sperimentati nei territori, nonché di promotore di uno sviluppo urbano che comprenda tutte le voci e tutti i bisogni, perseguendo un criterio di universalità, di coesione, di equità e di uguaglianza.

Diverso è il caso in cui la governance urbana dei servizi, in un contesto di contrazione delle risorse, e quindi di maggiore competizione per il controllo delle stesse, è affidata a una sorta di «mano invisibile» che integra le iniziative di innovazione dal basso: in questo caso l'ente pubblico rinuncia a intervenire, o addirittura lo fa di volta in volta sollecitato da un attore esterno. L'esito sarà, inevitabilmente, la sovra-rappresentazione dei bisogni e degli interessi delle fasce più avvantaggiate

RPS

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini

della popolazione urbana, le quali, maggiormente dotate di risorse economiche, relazionali, economiche e sociali, più facilmente saranno in grado di attivarsi e di attivare altri *players* urbani, tra cui lo stesso attore pubblico. È quanto avviene sempre più spesso laddove l'iniziativa pubblica in servizi strettamente legati al soddisfacimento di bisogni collettivi è sostituita da singoli progetti, ideati da soggetti esterni (imprese sociali, ong, privato sociale, ecc.), finanziati tramite bandi, e che coinvolgono l'attore pubblico come partner. Il rischio è quello di istituzionalizzare un welfare mix frammentato, definito dalla sommatoria di progettualità dal basso prive di un tentativo di inquadramento e di armonizzazione in una visione condivisa e globale di città, e che riservi al pubblico un mero ruolo di partner.

3. Arredamento di interni con vista sulla città: esperienze di cohousing in Italia e all'estero

Nell'epoca in cui una nuova territorializzazione della politicità e della socialità contrasta la privatizzazione degli spazi e dei tempi comuni suggerita dalla «città neoliberista» il *cohousing* racchiude una serie di progetti che tengono insieme pubblico e privato, «città tradizionale» e «innovativa», centro e periferia. Chi ha studiato il fenomeno a livello comparativo europeo (Gresleri, 2015) ha parlato di «forme residenziali alternative» che vanno incontro all'emergenza abitativa indotta da dieci anni di crisi economica, dall'accentuazione della rendita fondiaria e dalla minore predisposizione, da parte degli amministratori locali, a «tollerare» soluzioni abitative informali e/o illegali, a fronte della scarsità (nei confronti della quale, peraltro, non si notano inversioni di rotta) nell'offerta di servizi. Oltre a rappresentare una risposta sociale al problema del diritto all'abitare e della debolezza delle politiche pubbliche per risolverlo, il *cohousing* viene interpretato anche come espressione di una nuova ondata di mutualismo e di gestione collettiva, basata sui valori della connessione e della condivisione. Attraverso questo fenomeno si starebbe affermando una nuova figura di *housing prosumer* (Tummers, 2017), vale a dire di residenti che non solo abitano uno stabile, ma che «co-progettano, co-producono, co-utilizzano, co-gestiscono e a volte co-possiedono i progetti abitativi» (Bernardi e al., 2018, p. 157). La corrente letteratura sul *cohousing* da un lato permette di individuare caratteri determinanti per il fenomeno in questione (partecipazione dei *cohousers* alla pianificazione dell'operazione immobiliare; progettazione

intenzionale, ai fini della costruzione di un senso di comunità; presenza di servizi in comune che integrino, senza annullarli, gli spazi privati; gestione diretta della struttura da parte dei *cobousers*, mediante incontri periodici; McCamant e Durrett, 1993), dall'altro consiglia la necessità – da approfondire in altra sede – di analizzare singoli casi nazionali, da quello britannico (in cui l'*housing* alternativo è uno stratagemma per sopravvivere nell'impegnativo mercato immobiliare londinese e produce biografie abitative vivaci e inconsuete) al *baugruppe* tedesco – mediante il quale dalla metà del XX secolo viene agevolata la formazione di cooperative edili e di progetti di auto-recupero, eliminando la mediazione immobiliare – fino alla modellistica scandinava, che distingue a sua volta tra il *bofællesskab* danese, vero capostipite del fenomeno *cobousing*¹, e «l'abitare condiviso» svedese, il quale «nasce come risposta pragmatica al bisogno di maggiore autonomia della donna» (Gresleri, 2017, p. 134) e si contraddistingue per edifici (*kollektivhus*) in linea o «a torre», di grandezza più limitata rispetto ad altre omologhe unità abitative e tali da distinguere, al loro interno, tra ambienti «comuni» e ambienti propriamente «collettivi» (Vestbro, 1992).

Il percorso descrittivo che volge verso un abitare collaborativo si può disporre lungo un ideale segmento, che parte dal caso tedesco, «calato» in un contesto liberista interessato solo a ridurre il costo delle abitazioni in modo «naturale» e arriva in Danimarca, dove il *cobousing* è considerato una policy per scardinare la «città tradizionale» e inserirvi innesti di spazi alternativi: qui più che altrove non è solo il volontarismo dei cittadini, unito alla progressiva deregolamentazione del settore, che favorisce i nuovi modelli di abitare, quanto una precisa progettualità da parte delle istituzioni, che intendono promuovere il passaggio dall'*housing* al *living*, rivoluzionando lo stile di vita urbano a partire dal contesto abitativo ed esorcizzando il rischio di formare *enclaves* abitative sganciate dal quartiere su cui insistono e dal resto della città.

All'interno del suddetto *continuum* non è semplice collocare il caso italiano: qui, infatti, il *cobousing* appare un fenomeno in piena transizione, oltre che limitato numericamente (le esperienze avviate sono quaranta, concentrate esclusivamente nel Nord Italia, con una forte polarizzazione

¹ È nella Danimarca della metà degli anni sessanta che un gruppo di amici, facenti perno sull'architetto Høyer, incominciò a criticare la modalità abitativa dei grandi condomini nella periferia di Copenaghen. Pochi anni dopo, nel 1973, nacque «Skråplanet», primo progetto di *cobousing* (Deriu e Bucco, 2013).

su Milano e Torino²), dall'identità ancora incerta, che si basa su una sorta di ibridazione tra il modello scandinavo e i principi di eco-sostenibilità ambientale applicati a singoli edifici, più che all'attivazione di un vero *milieu* sociale, e sviluppati grazie all'iniziativa degli utenti, più che per l'intervento delle amministrazioni locali (Institute for Creative Sustainability, 2012; Bianchi, 2013). Nel nostro paese, infatti, il coinvolgimento dell'ente locale appare limitato a pochi casi virtuosi, per quanto in lento aumento, oppure concentrato in modo specifico sui servizi a un'utenza vulnerabile, secondo la fattispecie – oggettivamente diversa da quella presa in considerazione dal presente lavoro e riconducibile più a politiche abitative *old style* – di «housing sociale», cioè la risposta ai bisogni abitativi tanto di chi è affetto da problematiche particolari ed è impossibilitato a ottenere credito bancario (Cecodhas, 2007) quanto di chi, come i gruppi di donne che hanno in comune la volontà di venir fuori da un passato problematico, preferisce evidenziare una propria specificità biografica, strutturando *cobousing* solo al femminile. Da noi, infatti, è più corretto inquadrare il fenomeno nella categoria della «co-residenza», vale a dire di «una particolare forma di vicinato in cui alloggi privati e servizi in comune vengono combinati in modo da salvaguardare la privacy di ognuno e, allo stesso tempo, il bisogno di socialità, offrendo una risposta efficiente ad alcune questioni pratiche del vivere in città» (Lietaert, 2007, p. 5): la sensibilità, diffusa tra i co-residenti, per le tematiche della qualità della vita e del rallentamento dei ritmi urbani, del mutuo-aiuto e dell'auto-organizzazione di servizi di prossimità non è però sufficiente per parlare di comune progettualità, neanche quando è associata all'adesione ad altre forme di «economia della condivisione» (*car e bike sharing*, gruppo di acquisto solidale, banca del tempo). Nelle esperienze tuttora esistenti di *cobousing* italiano, indagate da una letteratura scientifica ancora in fase di consolidamento, emerge una forte omogeneità socio-anagrafica, tarata su uno status piuttosto elevato, culturalmente prima ancora che anagraficamente. L'assenza, o comunque debole presenza, delle amministrazioni locali impedisce inoltre il coinvolgimento della fascia giovanile, per la quale è inaccessibile una residenza comunque costosa – nonostante sia «condivisa» – e inaridisce

² Nel report di Housing Lab (2017) è stato preferito non rendicontare le dimensioni dei progetti («non avendo potuto raccogliere un numero sufficiente di risposte», p. 42): incrociando vari dati con la letteratura esistente si desume che le esperienze italiane di abitare condiviso rare volte coinvolgono più di una decina di nuclei familiari.

molti degli obiettivi di tale progetto, rendendo concreto, a volte, il rischio di delineare club tra individui di ottima cultura, fermamente convinti che la relazione con gli altri renda più felici, ma di fatto incapaci di allargare l'area dei partecipanti alla suddetta felicità.

4. *Ambivalenze delle forme di innovazione sociale nelle esperienze di coworking e Fab Lab*

Un fenomeno che ultimamente sta coinvolgendo in misura crescente molte città italiane e che rappresenta un ambito particolarmente interessante per una riflessione sulle forme di innovazione sociale nelle città contemporanee è quello della diffusione degli spazi di *coworking* e dei Fab Lab. In termini generali, i *coworking* sono spazi che mettono a disposizione delle postazioni dotate di connessione internet dove alcuni utenti più o meno occasionali possono svolgere il loro lavoro. Anche i Fab Lab sono spazi di condivisione, ma dedicati in particolare al cosiddetto «artigianato digitale», vale a dire al mondo dei *makers* che – attraverso alcune macchine e strumenti ad hoc come ad esempio le stampanti 3D – si caratterizza per sperimentare e creare idee, progetti innovativi e nuovi prototipi nell'ambito della produzione digitale.

Il primo che ha utilizzato il termine *coworking* per descrivere un luogo e una modalità di lavoro è stato Brad Neuberg, ingegnere informatico che nel 2005 ha fondato a San Francisco lo spazio di *coworking* «Hat Factory» con l'obiettivo di coniugare l'indipendenza di un lavoro da casa con il «conforto» di essere circondati da una comunità lavorativa (Jones e al., 2009), costruendo un modello di «innovazione sociale dal basso» che andasse incontro in particolare ai rischi, alla precarietà e alle incertezze del lavoro freelance (Merkel, 2019).

Non un luogo, quindi, in cui «si forniscono scrivanie e stampanti 3D in affitto», ma uno spazio in cui sviluppare una rete di condivisione e di solidarietà sociale e umana – non solo professionale – in grado di contrastare gli effetti dell'estrema competitività e individualizzazione tipiche del lavoro precario. In coerenza con il fatto che alcune delle principali trasformazioni sociali e aziendali si sono concretizzate in primo luogo nel contesto nordamericano, il fenomeno del *coworking* ha iniziato a svilupparsi proprio negli Stati Uniti e in Canada a partire dalla metà degli anni Duemila, per poi diffondersi anche in altri contesti. All'interno dell'Europa tale modalità organizzativa ha sperimentato un'importante e rapida diffusione soprattutto nel Regno Unito e nell'area scandinava, ma anche in contesti mediterranei come Italia, Grecia, Spagna e Portogallo.

RPS

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini

Nel nostro paese, in particolare, il fenomeno si è affermato con un relativo ritardo, iniziando ad assumere una certa rilevanza negli ultimi tre-cinque anni. Pur mancando un censimento dettagliato, in Italia il *coworking* ha ormai abbondantemente superato le cento unità, con una maggiore concentrazione nelle principali città del Centro e del Nord (Milano e Roma in particolare), ma con l'affermazione di diverse esperienze con tendenza al consolidamento anche nel Sud. Sono in particolare i Fab Lab che, come sottolineano Manzo e Ramella (2015), hanno registrato una diffusione relativamente importante in alcuni territori italiani, innestandosi soprattutto in quelle aree, come la «Terza Italia» e il Nord-Ovest, caratterizzate da una lunga tradizione di artigianato, di manifattura, di piccola-media imprenditorialità, in un contesto di alta specializzazione flessibile in cui il tessuto produttivo locale si è riconfigurato per adattarsi alle dinamiche dell'economia post-fordista. I Fab Lab sorti nel nostro paese si configurano come beni collettivi per lo sviluppo locale, ma fanno emergere – a ben vedere – alcune criticità che ne limitano il potenziale di innovazione. In primo luogo, molte delle diverse esperienze di Fab Lab analizzate non riescono a trovare un equilibrio tra il legame con il territorio e il sistema produttivo locale, da un lato, e la creazione di una rete di solidarietà, tutela e auto-aiuto tra i *makers* membri della comunità del Fab Lab, dall'altro. Si ripropone pertanto la tensione di fondo tra alcune dinamiche individualizzanti del processo produttivo post-fordista e il bisogno di riduzione del rischio e dell'incertezza degli artigiani digitali. Secondariamente emerge con forza – come esperito nel caso del *cobousing* – la necessità dell'azione delle istituzioni pubbliche, soprattutto locali (regionali o comunali) per poter garantire il consolidamento dei Fab Lab, dopo le prime fasi di creazione e diffusione delle esperienze, e fornire una certa stabilità agli esperimenti di innovazione sociale, per quanto derivanti dall'iniziativa di attori non convenzionali.

Dopo ormai oltre un decennio di sviluppo e diffusione globale del fenomeno, i *coworking* e i Fab Lab hanno in molti casi perso gran parte della spinta innovativa dal basso e il potenziale di ri-politicizzazione dei freelance che, in maniera più o meno esplicita, ne caratterizzava le prime esperienze. Secondo il «Global Coworking Survey 2018», realizzato dal sito specializzato Deskmag³, a livello globale si conferma la diffusione del fenomeno, con l'aumento degli spazi nei diversi contesti

³ <http://www.deskmag.com/en/background-of-the-2018-global-coworking-survey-market-research> (ultimo accesso 1 ottobre 2018).

territoriali. Allo stesso tempo, però, si registra una progressiva ridefinizione qualitativa dei modelli organizzativi, delle finalità e dei valori associati ai suddetti spazi. In particolare, le esperienze più piccole, spesso create dal basso o dall'iniziativa di microimprese di *startupper* collegate ai valori fondativi dei *coworking*, spesso hanno difficoltà nel raggiungere una stabilità finanziaria di base per poter garantire la sopravvivenza o lo sviluppo del progetto, e quindi manifestano il bisogno del sostegno di istituzioni politiche (locali e non) o di imprese più grandi. A ciò si aggiunge l'impatto negativo sulle piccole realtà della diffusione di catene globali di *coworking*, come nel caso di WeWork, che si caratterizzano sempre più come vere e proprie «imprese multinazionali degli spazi condivisi di lavoro», di fatto totalmente estranee all'assetto valoriale originario del movimento *coworking*⁴, abili però a utilizzare l'immaginario della filosofia dello *sharing* come elemento di marketing.

Alcuni studiosi (Gandini, 2015; de Peuter e al., 2017) hanno evidenziato la crescente ambivalenza delle esperienze di *coworking* attuali rispetto ai fenomeni di individualizzazione e di neoliberalizzazione: da un lato, infatti, come detto in precedenza, all'origine del fenomeno vi era soprattutto la necessità di ricostruire reti di interazione e solidarietà per contrastare o almeno limitare l'isolamento sociale e politico dei freelance, tanto che ancora oggi la motivazione «sociale», e non solo quella funzionale, è uno dei fattori alla base della scelta, da parte di questi ultimi, di lavorare in uno spazio condiviso; allo stesso tempo, però, le esigenze di sopravvivenza dei *coworking* e dei Fab Lab come imprese, e l'interesse crescente dei grandi attori del mercato globale, o la cooptazione di tali esperienze in programmi di sviluppo urbano basati su un modello di *entrepreneurial urbanism* (Peck, 2014), fanno sì che spesso gli spazi in questione diventino diffusori di valori e pratiche (dalla competitività estrema all'esaltazione del *self-made man*) funzionali al neoliberismo.

Si tratta, dunque, di un'ambivalenza di fondo che richiede uno sforzo analitico per cercare di comprendere se i diversi discorsi, le diverse pratiche e le diverse coalizioni intrecciate dagli spazi di *coworking* e dalle esperienze di Fab Lab nei contesti plurali si limitino a produrre un'effimera «atmosfera di socialità» (Liegl, 2014) o invece rappresentino un processo più completo di «co-costruzione della comunità» (Garrett e al., 2017) su cui sviluppare idee di solidarietà e forme alternative di organizzazione che vadano al di là dei semplici bisogni professionali individuali (Merkel, 2019).

⁴ <http://www.deskmag.com/en/wework-harms-40percent-of-coworking-spaces-in-its-close-vicinity-ompetition-986> (ultimo accesso 1 ottobre 2018).

5. Conclusioni

Un nuovo modello di governance del welfare urbano, fondato sulla valorizzazione e messa a sistema delle pratiche di innovazione sociale prodotte dal basso, attribuisce all'attore pubblico il ruolo di promozione e supporto per una cultura dell'innovazione, di enzima per occasioni di incontro e di collaborazione, di diffusione di reti e di comunità di pratiche, di agevolazione della partecipazione degli individui, nel perseguire una prospettiva sistemica e organica, evitando tanto la frammentazione e lo spreco di risorse, quanto l'aumento delle disuguaglianze. Al netto, però, dell'obiettivo «ufficiale» di equità negli interventi (Oosterlynck e al., 2013), le pratiche di innovazione sociale poste alla base del nuovo regime di welfare urbano rischiano di rientrare in una strategia di *laissez-faire*, piuttosto che inquadrarsi all'interno di una nuova stagione di «governo collaborativo» (Polizzi e Vitale, 2017), con l'effetto di ampliare, invece che ridurre, il divario tra chi ha le risorse per attivarsi e chi, essendone privo, finisce così per essere posto in condizioni di ulteriore e irrimediabile marginalità.

Il presente contributo, facendo perno sulle fattispecie di *cobousing* e *co-working*, ha sottolineato la dimensione di «Giano bifronte» tipica delle pratiche di innovazione sociale quando, nonostante il proclamato obiettivo di contrastare il privatismo trionfante, giungono sì a problematizzare da un lato i confini tradizionali tra «pubblico» e «privato», dall'altro l'intero perimetro del «politico», ma lo fanno all'insegna di un «nuovo individualismo» (Leccardi e Volonté, 2018). Quest'ultimo, a differenza della versione atomizzata e anomica veicolata dal neoliberalismo, è «pubblicamente connesso, collaborativo e solidale» (Pirni e Raffini, 2018), contribuendo a ridefinire – in virtù di tali caratteristiche – le nuove pratiche di socialità e di partecipazione proprie di una società, come quella contemporanea, frammentata e «presentificata» (Alteri e al., 2016).

Le possibili riconfigurazioni del ruolo dell'attore pubblico all'interno di un nuovo welfare urbano fondato tanto sulla collaborazione tra individui e istituzioni, quanto sulla novazione delle regole della socialità e delle relazioni tra i cittadini e i servizi di prossimità pongono l'attenzione sui principali rischi e ambivalenze che caratterizzano oggi le esperienze di innovazione sociale nel welfare urbano. Il primo rischio è che pratiche che mettono al centro l'attivazione e la collaborazione tra individui finiscano per favorire e sovra-rappresentare i soggetti più dotati di capitale, esacerbando, quindi, le disuguaglianze e rinunciando a qualsiasi obiettivo di redistribuzione delle risorse e di emancipazione dei

ceti subalterni. Il secondo rischio attiene, più in generale, all'ambiguità e all'ambivalenza del concetto stesso di «innovazione sociale» quale ambito di sviluppo di nuove forme di ibridazione tra azione economica e azione sociale (Pais e Provasi, 2015; Raffini, 2016). Dalla prospettiva delle trasformazioni della governance e del welfare urbano, l'innovazione sociale è una etichetta cui si ricorre spesso per descrivere pratiche di responsabilizzazione degli individui a cui corrisponde – di rimando – una deresponsabilizzazione del pubblico, contribuendo, di fatto, a deregolamentare e a frammentare, piuttosto che a costruire, un ecosistema urbano collaborativo che concorra alla reinvenzione del legame sociale. In questi casi la retorica dell'innovazione sociale, così come quella della «resilienza», rischiano, invece di sfidare le «inerzie culturali» e di mettere «in discussione le configurazioni di potere di un territorio» (Vitale, 2009, p. 157), di legittimare pratiche che promuovono, di fatto, gli interessi delle classi privilegiate e rimuovono, presso i subordinati, anche solo l'idea potenziale di conflitto e di cambiamento dello stato delle cose esistenti.

Riferimenti bibliografici

- Alteri L. e Raffini L. (a cura di), 2014, *La nuova politica. Mobilitazioni, movimenti e conflitti in Italia*, Edises, Napoli.
- Alteri L., Leccardi C. e Raffini L., 2016, *Youth and the Reinvention of Politics. New Forms of Participation in the Age of Individualization and Presentification*, «Partecipazione e Conflitto», n. 9, pp. 717-745.
- Andreotti A. e Mingione E., 2014, *Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis*, «European Urban and Regional Studies», vol. 3, n. 3, pp. 252-266.
- Bepa - Bureau of European Policy Advisors, 2014, *Social Innovation: A Decade of Changes*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Bernardi M., Iaione C. e Prevete C., 2018, *Home Pooling: Applying Co-governance to the Housing Sector*, «Sociologia del lavoro», vol. 100, pp. 155-173.
- Bianchi F., 2013, *Alla ricerca della socialità perduta? Prove generali di cohousing in Toscana*, «Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali», n. 6, pp. 101-122.
- Bifulco L., 2012, *Governance e territorialização: o welfare local na Itália entre fragmentação e inovação*, «Cadernos Metrópole», vol. 14, n. 27, pp. 41-57.
- Bosi L. e Zamponi L., 2015, *Direct Social Action and Economic Crisis: The Relationship between Forms of Action and Socio-Economic Context in Italy*, «Partecipazione e conflitto», vol. 8, n. 2, pp. 367-391.

- Cecodhas, 2007, *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, European Social Housing Observatory Publications, Bruxelles.
- de Leonardis O., 2011, *Dividing or Combining Citizens. The Politics of Active Citizenship in Italy*, in Newman J. e Tonkens E. (a cura di), *Responsibility and Choice Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- de Peuter G., Cohen N.S. e Saraco F., 2017, *The Ambivalence of Coworking: On the Politics of an Emerging Work Practice*, «European Journal of Cultural Studies», vol. 20, n. 6, pp. 687-706.
- Deriu F. e Bucco G., 2013, *Il social cohousing: una risposta innovativa alle incertezze presenti e future dei giovani in Italia*, «Sociologia urbana e rurale», vol. 100, n. 35, pp. 74-91.
- Gandini A., 2015, *The Rise of Coworking Spaces: A Literature Review*, «Ephemera: Theory and Politics in Organizations», vol. 15, n. 1, pp. 193-205.
- Garrett L., Spreitzer G. e Bacevice P., 2017, *Co-constructing a Sense of Community at Work: The Emergence of Community in Co-working Space*, «Organization Studies», vol. 38, n. 6, pp. 821-842.
- Gresleri J., 2015, *Cohousing. Esperienze internazionali di abitare condiviso*, Plug.in, Busalla.
- Gresleri J., 2017, *Attorno al cohousing: l'abitare collaborativo*, in Galdini R. e Marata A. (a cura di), *La Città Creativa*, Cnappc, Roma, pp. 133-139.
- Housing Lab, 2017, *Abitare collaborativo in Italia, stato dell'arte. Risultati della mappatura a livello nazionale*, disponibile sul sito internet: www.housinglab.it (ultimo accesso il 1° ottobre 2018).
- Institute for Creative Sustainability, 2012, *Cohousing Cultures*, Jovis Verlag, Berlino.
- Jones D., Sundsted T. e Bacigalupo T., 2009, *I'm Outta Here! How Coworking Is Making the Office Obsolete*, Not an Mba Press, Austin.
- Leccardi C. e Volonté P. (a cura di), 2018, *Un nuovo individualismo? Individualizzazione, soggettività e legame sociale*, Egea, Milano.
- Liegl M., 2014, *Nomadcity and the Care of Place – On the Aesthetic and Affective Organization of Space in Freelance Creative Work*, «Computer Supported Cooperative Work (CSCW)», vol. 23, n. 2, pp. 163-183.
- Lietaert M. (a cura di), 2007, *Cohousing e condomini solidali*, AAM Terranova, Firenze.
- Manzo C. e Ramella F., 2015, *Fab Labs in Italy: Collective Goods in the Sharing Economy*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 379-418.
- McCamant K. e Durrett C., 1993, *Cohousing: A Contemporary Approach to Housing Ourselves*, Ten Speed Press, Berkeley.

- Merkel J., 2019, *Freelance isn't Free. Co-working as a Critical Urban Practice to Cope with Informality in Creative Labour Markets*, «Urban Studies», vol. 56, n. 3, pp. 526-547.
- Mingione E. e Vicari Haddock S., 2017, *Innovazione sociale e città*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 113, pp. 13-29.
- Moulaert F., 2010, *Social Innovation and community development: concepts, theories and challenges*, in Moulaert F., Swyngedouw E., González S. (a cura di), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, Routledge, Londra-New York.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *International Handbook of Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D. e Leubolt B., 2017, *Social Innovation as a Trigger for Transformations. The Role of Research*, Commissione europea.
- Navarro C.J., 2015, *Innovación social y gobernanza urbana*, in Subirats J. e García Bernardos A. (a cura di), *Innovación social y política urbanas en España. Experiencias significativas en la grandes ciudades*, IcariaEditorial, Barcellona, pp. 43-57.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T. e Leubolt B., 2013, *The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics*, «ImProve Discussion Paper», n. 13.
- Pais I. e Provasi G., 2015, *Sharing Economy: A Step towards the Re-Embeddedness of the Economy?*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 347-378.
- Peck J., 2014, *Entrepreneurial Urbanism: between Uncommon Sense and Dull Compulsion*, «Human Geography», vol. 96, n. 4, pp. 396-401.
- Pirni A. e Raffini L., 2018, *I giovani e la re-invenzione del sociale. Per una prospettiva di ricerca sulle nuove generazioni*, «Studi di sociologia», online first.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Polizzi E. e Vitale T., 2017, *Governo collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», vol. 18, n. 2, pp. 129-147.
- Ponzini D., 2016, *Introduction: Crisis and Renewal of Contemporary Urban Planning*, «European Planning Studies», vol. 24, n. 7, pp. 1237-1245.
- Raffini L., 2016, *L'economia della condivisione tra retoriche, ambiguità e lati oscuri. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 129-150.
- Stavrides S., 2016, *Common Space. The City as Commons*, Zed Books, Londra.
- Subirats J. e García Bernardos Á. (a cura di), 2015, *Innovación social y política urbanas en España. Experiencias significativas en la grandes ciudades*, IcariaEditorial, Barcellona.

RPS

Luca Alteri, Adriano Cirulli e Luca Raffini

- Swyngedouw E., 2009, *Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation*, in MacCallum D., Hillier J., Moulaert F. e Vicari Haddock S. (a cura di), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Farnham, pp. 63-78.
- Tummers L., 2017, *Energy Transition and Co-housing: Opportunities for Collaborative Self-management*, paper presentato in occasione della Iasc 2017 Conference, Utrecht, disponibile all'indirizzo internet: https://www.iasc2017.org/wp-content/uploads/2017/07/11E_Lidewij-Tummers.pdf (ultimo accesso febbraio 2019).
- Vestbro D.U., 1992, *From Central Kitchen to Community Cooperation: Development of Collective Housing in Sweden*, «Open House International», vol. 17, n. 2, pp. 30-38.
- Vitale T., 2009, *Discorso pubblico e legittimazione dell'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna, pp. 123-162.
- Zubero I., 2015, *Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación*, in Subirats J. e García Bernardos A. (a cura di), *Innovación social y política urbanas en España. Experiencias significativas en la grandes ciudades*, IcariaEditorial, Barcellona, pp. 13-42.

Nelle pieghe dell'innovazione. Logiche di welfare in cambiamento in Italia e Norvegia

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

RPS

L'articolo discute il ruolo dei processi trans-contestuali di implementazione e governance nell'innovazione delle politiche sociali e del lavoro in Norvegia e Italia. L'analisi è basata sulla comparazione tra casi-studio qualitativi attraverso il framework teorico-metodologico delle logiche di welfare.

Il testo descrive differenze e similitudini tra i due contesti in relazione sia alle caratteristiche dei rispettivi regimi di welfare e dei processi di path dependency, sia ai processi e alle dinamiche bottom-up e top-down e alle varie forme di mobilitazione degli attori. Le riforme hanno avuto un impatto positivo sulle modalità di attuazione delle misure individualizzate nel caso norvegese ed esiti molto più controversi in Italia. In entrambi i paesi modalità e risultati delle riforme appaiono tuttavia localmente differenziati, dipendentemente dai contesti, dalle risorse – non solo economiche – presenti, nonché dai modelli di implementazione,

organizzazione e governance. A livello locale, infatti, le logiche in cambiamento possono supportare o ostacolare l'agency e l'attivazione degli attori, con importanti effetti sulla capacità dei sistemi di costruire progetti personalizzati e ridurre i rischi di esclusione sociale e dal mercato. Nel complesso, tuttavia, sia in Norvegia che in Italia le riforme appaiono limitate nella loro capacità di contrastare tali rischi e, con alcune differenze, di incidere sui fattori contestuali di esclusione.

In conclusione, da un lato, gli operatori e i policy-maker dovrebbero considerare maggiormente questi ultimi nell'elaborazione e innovazione delle politiche. Dall'altro, una più ampia sperimentazione di analisi comparative attraverso casi-studio in profondità potrebbe migliorare la capacità della ricerca sociale di includere il ruolo dei contesti nell'analisi dei processi di innovazione delle politiche di welfare.

1. Introduzione: comparare innovazioni nei contesti

Le trasformazioni delle politiche di attivazione in Europa hanno profondamente influenzato retoriche e funzionamenti dei sistemi di welfare, portando idee di personalizzazione degli interventi e condizionalità

delle prestazioni, managerializzazione dei processi attuativi¹ e contrattualizzazione dei rapporti tra persone e istituzioni, combinazioni variabili tra modelli di governance e processi di *rescaling* e territorializzazione delle politiche (es. Heidenreich e Rice, 2016; Kazepov, 2010; Lødemel e Moreira, 2014; de Graaf e Sirovátka, 2012).

I paesi europei hanno interpretato diversamente tali tendenze in base alle caratteristiche dei rispettivi regimi di welfare (*path dependence, political inheritance*) e delle strategie adottate per riformarli (*political choice*). Riforme e innovazioni non riguardano però solo leggi e programmi su larga scala (Hemerijck, 2013), ma anche sperimentazioni di soluzioni per una vasta gamma di problemi che implicano complesse pratiche di traduzione, *enactment* e assemblaggio nei contesti e nei processi decisionali e implementativi (Clarke e al., 2015; European Commission, 2013; Moulaert e al., 2013).

Diviene quindi importante considerare il ruolo dei contesti, dei processi organizzativi e dei cosiddetti Street level bureaucrats (Slb; Lipsky 1980; van Berkel e al., 2017) e di altri attori sociali e professionali che, negli ambiti territoriali nei quali operano, applicano riforme e cercano di rispondere al cambiamento dei rischi sociali, mediando tra spinte contrastanti: per esempio, agire proattivamente per personalizzare gli interventi e, allo stesso tempo, applicare indirizzi manageriali che limitano discrezionalità e flessibilità d'azione (Evans, 2015). A tal fine essi adottano strategie interpretative e pratiche anche informali, contribuendo a importanti variazioni nel disegno e funzionamento dei sistemi.

L'analisi comparata delle politiche sociali spesso non si preoccupa di comprendere come tali aspetti contribuiscano a dare forma ai modelli di implementazione e influiscano sui livelli di efficacia degli interventi (Brans e Pattyn, 2017; Kennet, 2006). L'articolo assume invece questa prospettiva, presentando e comparando i risultati di due casi-studio locali (Tight, 2017) di politiche per il lavoro e l'inclusione in Italia e Norvegia, realizzati tra settembre 2014 e febbraio 2018. In particolare, discute come i processi attuativi e organizzativi danno vita a modelli che riproducono, ridisegnano e reinterpretano, innovandole, le caratteristiche di tali politiche. A tal fine, ricostruisce sinteticamente i cambiamenti in corso nelle medesime e il punto di vista degli attori. Quindi lo analizza attraverso lo schema interpretativo delle *Logiche di welfare* (Low; Sabatinelli e Villa, 2015; Villa, 2011) per individuare differenze e similitudini tra paesi e contesti di indagine difficilmente osservabili con ricerche su larga scala.

¹ Si veda la letteratura sul New public management (Npm).

I casi-studio hanno interessato due aree territoriali caratterizzate da strutture municipali, estensione territoriale e numero di abitanti simili: la contea di Aust-Agder nel sud della Norvegia e la Società della salute del Valdarno Inferiore in Toscana. Dopo un'analisi preliminare *cross-country* (documentazione, interviste e seminari), l'individuazione di alcuni «marcatori di contesto» (Bateson, 1979) e la definizione di strumenti di rilevazione comuni (griglie di intervista/osservazione), il lavoro sul campo ha utilizzato approcci in parte diversi. In Norvegia ha coinvolto principalmente Slb pubblici operanti ai vari livelli del sistema Nav (cfr. *infra*) e nei servizi connessi, oltre ad alcuni utenti, attraverso un approccio di *institutional ethnography* (Smith, 2005), basato su 22 interviste semi-strutturate, osservazioni partecipanti e colloqui informali. In Italia l'analisi ha coinvolto operatori della locale Società della salute (Sds)², dei servizi per l'impiego, dei comuni, delle organizzazioni non profit, nonché alcuni utenti, in un percorso di *action research* (Ar; Reason e Bradbury, 2001) che prevedeva 27 interviste, un processo partecipativo di restituzione e discussione su problemi e risorse, un laboratorio di ricerca-sperimentazione e un workshop conclusivo (Bonetti e Villa, 2018). Entrambi gli approcci erano mirati a favorire il coinvolgimento degli attori, facendo emergere esperienze, modi di affrontare le trasformazioni sociali e istituzionali, modi di trovare soluzioni, nonché le visioni su perché funzionano o falliscono.

Gli esiti dei due casi-studio sono stati comparati attraverso lo schema delle Low, utile a identificare e classificare possibili modelli di intervento sulla base di alcuni tipi di logiche implicite o esplicite che riflettono i modi in cui processi e strutture di implementazione configurano le relazioni cittadini-istituzioni-contesti. Le logiche sono definite in base alle forme di *integrazione* e *scambio*, ai principi di *inclusione*, ai tipi di *potere* e di *proprietà* delle risorse attivi in specifici contesti di policy. Lo schema è organizzato in due tipologie: le logiche di *governo*, classificate in base ai tipi ideali di istituzioni prevalenti – *Stato*, *mercato*, *comunità*, *associazione* – e le *logiche d'intervento*, identificate attraverso quattro tipi ideali di operatività: *servizio*, *progetto*, *prestazione*, *supporto all'azione reciproca*. L'articolo è prevalentemente centrato sulle seconde (tabella 1)³.

² Consorzi pubblici istituiti dalla Regione Toscana e composti da Asl, comuni e organismi di partecipazione che coinvolgono organizzazioni non profit, di volontariato e cittadini.

³ Villa, 2011.

Tabella 1 - Logiche di intervento

Variabili	Logiche di intervento			
	Prestazione	Servizio	Progetto	Supporto all'azione reciproca
Concetto chiave	Azione	Funzione	Cambiamento	Interdipendenza
Razionale	Realizzare pacchetti di azioni predefinite facilmente riproducibili e rendicontabili	Garantire continuità nel tempo di funzioni per implementare misure e azioni	Conseguire obiettivi di cambiamento di varia complessità entro un determinato tempo	Sfruttare/sostenere, attivare competenze e risorse informali (familiari, comunitarie, ecc.)
Destinatari	Implica rigidità attuativa, facilita controllo gestionale e <i>contracting-out</i> Individui, famiglie	Implica continuità nelle funzioni e limitata flessibilità decisionale e attuativa Individui, famiglie	Implica flessibilità progettuale e di attuazione nelle sequenze temporali e nei criteri di spesa Individui, famiglie, reti, comunità, altri contesti	Implica interdipendenza più o meno flessibile tra servizi e risorse informali in base a consenso o accordo forzoso Famiglie, reti, comunità
Tipi di potere	Gerarchico + molto limitatamente anarchico	Gerarchico + ad hoc	Ad hoc ed eterarchico	Gerarchico + particolaristico
Forme di integrazione	Redistribuzione, quasi-mercato	Redistribuzione	Mix flessibile di forme	Redistribuzione + reciprocità, quasi-mercato
Criteri di inclusione	Contratto di prestazione + status giuridico	Status giuridico, contratto sociale	Criteri molteplici e negoziabili	Contratto di prestazione + status giuridico, relazionale
Tipi di proprietà delle risorse	Privata + pubblica	Pubblica + privata	Tutti i tipi, coinvolgimento e/o sviluppo risorse contesto	Pubblico + privato, di club; sfruttamento e/o sviluppo di risorse contesto
Esempi	Sussidi; unità formative, consultazione orientamento; assistenza domiciliare.	Servizio sociale di base, Centro impiego, centro diurno, consultorio.	Integrazione socio-lavorativa, contrasto all'esclusione, organizzazione di comunità	Assistenza a domicilio, sostegno ai <i>care-givers</i> , <i>community care</i>

Le due tipologie non hanno il mero scopo di classificare gli oggetti indagati. Sono intese come sistemi di tautologie astratte su cui possono essere mappate molteplici descrizioni. Lo scopo è studiare i processi che generano similitudini e differenze che, attraverso le stesse tipologie, è possibile riassumere, nonché identificare variazioni, combinazioni e formazioni di nuovi tipi (Bateson, 1979; Swedberg, 2014).

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

2. Italia: nuove logiche, vecchi ostacoli?

2.1 Background

Le politiche sociali italiane sono tradizionalmente inserite in un regime familistico caratterizzato da elevata frammentazione istituzionale, difficoltà di coordinamento tra attori diversi, categorialità degli interventi in tema di povertà. Le spinte riformistiche che si sono susseguite a partire dagli anni '90 hanno interessato le politiche di assistenza e del lavoro in modo indipendente. Le seconde hanno perseguito un duplice obiettivo: aumentare la flessibilità del mercato e riconfigurare il sistema di policy attraverso il decentramento e la modernizzazione dei Servizi per l'impiego (Spi), l'introduzione di nuove misure di attivazione, condizionalità (Leone e al., 2017) e strumenti di *contracting-out* (Heidenreich e Rice, 2016). Rispetto alla prima, l'approvazione della legge 328/2000 avrebbe dovuto garantire un sistema omogeneo di diritti sociali a livello nazionale (*universalismo selettivo*), un sistema di policy integrato, nuove forme di network-governance locale costituite da comuni, unità sanitarie e attori privati/non profit (Kazepov, 2010).

Dal punto di vista delle Low, le politiche dell'assistenza e del lavoro sono state tradizionalmente basate su un sistema di *prestazioni* passive, a base nazionale (indennità di disoccupazione) e locale (assistenza) e sulla *logica del servizio* a base locale, entrambi regolati dallo Stato e dalle regioni. Soprattutto dagli anni '90 la *logica del progetto* ha assunto maggiore rilevanza nei servizi territoriali; in seguito la *logica della prestazione* ha acquisito un ruolo crescente insieme all'aspettativa di migliorare il controllo della spesa pubblica e di facilitare processi di esternalizzazione. Le riforme hanno dato forza e legittimità a entrambe le logiche, ma anche alle forme associative di governance e al ruolo delle comunità nel governo delle politiche locali (Villa, 2011).

Ad eccezione della flessibilizzazione del mercato del lavoro, le riforme sono state tuttavia realizzate solo in parte, non hanno ridotto il livello

di frammentazione istituzionale e territoriale e sono state periodicamente esposte a strategie di *retrenchment* che hanno indebolito le potenzialità innovative e le capacità degli attori di affrontare i nuovi rischi sociali. La mancata definizione dei Livelli essenziali di assistenza e la contingenza delle disponibilità finanziarie rende tuttora difficile l'accesso ai diritti sociali per molti soggetti.

La recente introduzione (2016-17) di una misura nazionale di contrasto della povertà assoluta, il Reddito di inclusione (Rei), una forma di reddito minimo categoriale che rappresentava un possibile step verso una misura universalistica), evidenzia nelle sue prime applicazioni una certa continuità rispetto ad alcuni dei problemi citati (Leone, 2017)⁴.

2.2 *Contesto locale*

I soggetti intervistati segnalano un aumento di accessi ai servizi di persone che non appartengono alle tradizionali figure di povertà che combinavano in modo più o meno permanente deprivazione materiale, disagio sociale-familiare e bassa intensità di lavoro e capitale culturale. I «nuovi» utenti esprimono soprattutto problemi di natura economica connessi alla perdita di lavoro. Hanno bassi livelli di istruzione e per lo più provengono da occupazioni poco qualificate, ma non necessariamente manifestano segni di sradicamento dal tessuto sociale. A fronte di un cambiamento dei rischi sociali, gli operatori segnalano una crescente obsolescenza di mandati istituzionali e strumenti operativi, mentre il persistere delle divisioni categoriali ostacola anche l'individuazione di obiettivi politici. Un esempio è quello dei giovani: sebbene il loro accesso ai servizi sociali sia in leggero aumento, ancora non sono considerati potenziali utenti se non in virtù del ruolo familiare, di genitori o figli. L'accesso agli Spi, cresciuto soprattutto attraverso Garanzia giovani, si scontra invece con la limitata capacità dei servizi di costruire progetti personalizzati che vadano oltre l'erogazione di prestazioni soprattutto in forma di tirocini.

A fronte delle difficoltà istituzionali e dei nuovi rischi, gli attori del Valdarno hanno attivato tipi diversi di risorse e capacità, pubbliche, non pubbliche e informali, con risultati talvolta positivi. Tuttavia il processo

⁴ Con il d.l. 4/2019 il governo ha approvato il Reddito di cittadinanza, finalizzato a garantire il diritto del lavoro, contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale. La misura sostituirà il Rei a meno di due anni dall'inizio della sperimentazione.

di managerializzazione, la disponibilità variabile delle risorse, la diffusione di modalità di finanziamento attraverso bandi competitivi di breve durata, hanno ostacolato lo sviluppo e la capacità di lavorare con progetti personalizzati di lungo periodo. Slb e altri attori, in particolare, si scontrano con la crescente burocratizzazione delle procedure, criteri strettamente categoriali, opportunità estemporanee, funzioni di coordinamento (es. tra servizi sociali e Spi ma anche tra i comuni della zona), limitate a confronti su dati e problemi generali. L'offerta di servizi si trasforma in un insieme di prestazioni realizzato in modo discontinuo e frammentato da attori diversi in base a un approccio per lo più reattivo alle domande dei cittadini e poco connesso alle caratteristiche in cambiamento delle stesse. Per esempio, i sussidi erogati dai servizi sociali sono sempre più mirati a fronteggiare l'emergenza, le misure di formazione sono indirizzate a gruppi specifici (cassintegrati prima, utenti di Garanzia giovani poi); gli Spi non hanno strumenti per le persone meno occupabili e tirocini e borse lavoro non prevedono strategie di attivazione efficaci nel mercato del lavoro; infine, i servizi abitativi non sono concepiti per affrontare le dinamiche di rapido impoverimento delle famiglie che più spesso si rilevano sul territorio. Poiché il sistema sanitario fornisce di solito migliori prestazioni, quando i problemi delle persone riguardano anche la salute, la dipendenza da alcool e droga o la disabilità, aumenta lo spazio di manovra, pur mantenendo limiti consistenti quando l'obiettivo è l'integrazione lavorativa. In tali condizioni risulta quindi difficile avere una progettualità, esercitare controllo e potere e promuovere con gli utenti percorsi coerenti e si rischia invece di riprodurre meccanismi autoreferenti. Gli attori privati sono infatti spinti a dare priorità ai loro problemi di sopravvivenza, le reti di collaborazione a gestire opportunità strumentali e a breve termine, gli Spi a soddisfare le richieste dei datori di lavoro e i servizi sociali a concentrarsi su bisogni urgenti, anche per autotutela.

Preservare tempo e qualità del lavoro relazionale è il modo con cui gli Slb cercano di controbilanciare tali meccanismi, a volte con successo, per esempio sostenendo atteggiamenti positivi e scelte efficaci. Si segnalano però alcune difficoltà. I cittadini si rivolgono ai servizi solo come *extrema ratio*, dopo aver consumato tutte le proprie risorse: temono di essere stigmatizzati e hanno scarsa fiducia nella possibilità di trovare risposte. Dopo il primo accesso riescono tuttavia ad attivarsi ma con scarsi risultati, anche per la difficoltà degli stessi servizi a rispettare i patti. La persistenza del bisogno che ne deriva finisce per alimentare la

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

domanda ricorrente degli utenti, stigmatizzata dagli Slb come «assistenzialismo», ma riconosciuta dai medesimi come esito inevitabile delle attuali condizioni di lavoro, e fonte, allo stesso tempo, di risentimento e frustrazione.

In assenza di altre possibilità è la famiglia a essere chiamata in causa, in un rapporto che gli stessi operatori definiscono paradossale. Alle famiglie di utenti è richiesto di agire allo stesso tempo come oggetto di indagine, utenti e fornitori di servizi, ad esempio in qualità di *caregivers*. Di qui vengono sistematicamente considerate e trattate secondo due diverse prospettive: come sistemi relazionali, quando coinvolte come soggetti di intervento; come individui categorizzati, quando sono le istituzioni a dover intervenire. Ne risulta che l'aiuto proveniente dalle famiglie deve essere sistematico e permanente, mentre l'aiuto fornito loro è categoriale, selettivo, insufficiente e a breve termine, anche nel sostegno dei *caregivers*.

Infine c'è il ruolo della comunità. Nel Valdarno Inferiore il livello di mobilitazione degli attori comunitari è sempre stato elevato e, nonostante la crisi, continua a svolgere un ruolo importante nel rispondere ai bisogni sociali e talvolta nel promuovere l'innovazione. Questa strategia è stata sviluppata, già prima della 328/2000, in base alle politiche regionali, alle visioni e capacità degli attori e ai fondi privati, dando vita a iniziative differenti per reti coinvolte, obiettivi e approcci e includendo progetti volti a sostenere i *caregivers*, prevenire l'esclusione sociale dei giovani e sviluppare percorsi di inserimento lavorativo, la rete sociale e/o l'organizzazione di comunità (Villa, 2016). Nella attuale carenza di risorse e difficoltà istituzionale, tuttavia, tale mobilitazione a volte contribuisce alla moltiplicazione di iniziative disperse e poco efficaci.

Nel complesso, i servizi locali appaiono talvolta efficaci nel tamponare situazioni critiche e nell'orientare e aiutare le persone che hanno la capacità di valorizzare i cosiddetti «pezzettini», ovvero le misure spesso insufficienti e non coordinate, variamente implementate dagli attori territoriali. Difficilmente però possono affrontare le dinamiche di impoverimento ed esclusione di utenti non occupabili e lavorare per la loro autonomia. Durante la ricerca è emersa l'idea di utilizzare la cornice del Rei per migliorare l'integrazione del sistema. Tuttavia nelle prime fasi di applicazione la logica categoriale ha prevalso, limitando la collaborazione tra gli attori ad una gestione formalmente associata ma metodologicamente e praticamente separata delle fasi dei progetti individuali.

3. Norvegia: nuove logiche, nuove controversie?

3.1 Background

Dopo la seconda guerra mondiale, lo sviluppo di un sistema di welfare universalistico in Norvegia ha aperto la strada a tre decenni di stabilità sociale. Negli anni '80 l'aumento della disoccupazione ha spinto la domanda di prestazioni sociali, mettendo in crescente difficoltà un'amministrazione caratterizzata da frammentazione e risorse pubbliche più incerte (Hjelmtveit, 2017). Tali dinamiche hanno costituito il background per un'ampia riforma che nel 2006 ha portato all'unificazione dei sistemi di politiche e servizi per il lavoro, il welfare e l'assistenza sociale (Alm Andreassen, 2017), costituendo il *New labor and welfare organization* (Nav, acronimo norvegese).

Il Nav si basa su una partnership tra governo centrale, comuni e contee. Il primo è responsabile degli interventi previdenziali e dei sussidi nazionali; il secondo dei servizi locali; le contee si occupano di follow-up, monitoraggio, coordinamento, supporto, formazione, competenze. La logica è quella dell'*one-stop shop* per tutti i bisogni, mirata a garantire servizi completi ed efficienti, partecipazione degli utenti e inserimento del maggior numero possibile di persone nel mercato del lavoro, nonché a prevenire la povertà e a ridurre gli utenti in carico, in base alla cosiddetta *working line strategy* (Nav, 2016).

Dal punto di vista delle Low tale trasformazione veicola un passaggio da un sistema prevalentemente basato su *prestazioni* passive nazionali a un sistema misto di *prestazioni* passive, nazionali e in parte locali, e *servizi* di attivazione a base locale. La loro integrazione dovrebbe favorire lo sviluppo di una logica del *progetto* ad alta personalizzazione. La logica di governo rimane ancorata al ruolo centrale dello *Stato*, le cui funzioni però cambiano grazie a un processo di *rescaling* che veicola un ruolo più rilevante e una maggiore capacità di *agency* degli attori locali.

Vari ostacoli hanno tuttavia caratterizzato l'implementazione della riforma: in particolare, conciliare gli obiettivi potenzialmente contrastanti della *working line strategy*, unificare le tre culture istituzionali originarie e integrare funzioni e poteri tra i livelli indicati. A partire dal 2015, invece, alcuni indicatori (facilità di accesso, soddisfazione degli utenti e inserimenti al lavoro) segnalano miglioramenti in corso. Sono state inoltre introdotte alcune novità: una maggiore *condizionalità* delle prestazioni che implica l'obbligo a partecipare ai programmi di attivazione e l'implementazione delle funzioni *job specialist*, a livello di contea, e *young*

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

team, a livello comunale, principalmente mirati a sostenere giovani (18-30 anni) con problemi psicosociali e bassa occupabilità. La condizionalità si è tradotta in un aumento degli utenti inviati ai servizi «specialistici» per l'integrazione sociale e lavorativa dei comuni e conseguenti maggiori investimenti da parte di questi ultimi. Questi e le nuove funzioni hanno inoltre favorito uno sviluppo dei rapporti con le imprese e la re-internalizzazione di azioni precedentemente esternalizzate a provider privati.

3.2 *Contesto locale*

Alcuni problemi di funzionamento del Nav sono tuttora in discussione e riguardano: la complessità del sistema, la collaborazione tra livello centrale e locale, le competenze del personale, la partecipazione degli utenti e la dimensione territoriale delle unità amministrative, rispetto alla quale è in corso una riforma che obbligherà molti comuni e uffici Nav a fondersi (Regjeringen, 2017). Secondo gli Slb sono soprattutto i primi due aspetti e le condizioni socio-economiche degli utenti a rendere difficile il raggiungimento degli obiettivi.

Gli intervistati, in accordo con le ricerche, sottolineano le crescenti disuguaglianze di salute e di accesso al mercato del lavoro, nonché l'aumento del numero di giovani che beneficia della pensione di invalidità, nonostante la volontà politica di ridurlo (Ellingsen, 2018). Le disuguaglianze risultano correlate alle origini familiari e geografiche (Dahl e al., 2014). Per alcuni intervistati il rapido sviluppo socio-economico del paese ha aumentato opportunità e aspettative sociali, in termini di capacità, istruzione e modelli comportamentali. Le prime non hanno però impedito una crescente polarizzazione e le seconde, in particolare l'istruzione, hanno assunto un ruolo performativo, veicolando criteri e meccanismi sia di inclusione che esclusione, con conseguenti effetti scrematura⁵.

Giovani poco istruiti e con competenze, occupabilità e legami di appartenenza limitati sono di fatto il gruppo più numeroso tra gli utenti del Nav. Alcuni hanno problemi di salute mentale ed alcol- o tossico-

⁵ Come osserva Esping-Andersen (2015, pp. 126-127), in Svezia, Danimarca e Norvegia è diminuito il bias di classe nei risultati scolastici, «but whether this, in turn, also fostered more inter-generational mobility in terms of class positions is less clear. [...] even the most ambitiously egalitarian education system alone is unlikely to weaken much the impact of social origin on opportunities».

dipendenza; molti hanno genitori disoccupati e/o che usufruiscono di sussidi pubblici. Lavorare efficacemente con loro richiede, secondo gli Slb, disponibilità di risorse, flessibilità di gestione e autonomia di progettazione. Ed è proprio l'autonomia ad essere motivo di tensione e frustrazioni. La burocratizzazione delle procedure e l'interventismo dei livelli superiori nelle scelte relative a tempi e modi di erogazione dei sussidi entrano talvolta in conflitto con la progettualità locale. Alcuni Slb ritengono infatti di aver subito una perdita di autorità, ma altri affermano invece il contrario, facendo emergere differenze importanti tra i sistemi locali rispetto a: capacità di *agency* nella progettazione e implementazione degli interventi; livello di cooperazione tra servizi (infanzia, famiglia, abitazione, scuola e lavoro) nello scambio di informazioni e nell'azione preventiva; dimensioni delle unità territoriali e dei servizi e livelli di competenze; qualità del lavoro interdisciplinare tra operatori del lavoro e della salute mentale (per esempio nella valutazione della capacità lavorativa).

La condizionalità delle misure ha assunto un ruolo centrale nella progettazione. L'idea che «le persone devono fare qualcosa per ottenere qualcosa» è ampiamente condivisa in tutto il sistema. Gli Slb sono tuttavia preoccupati per la crescente rigidità di meccanismi e requisiti di accesso nell'operare con persone che sono spesso poco attrattive per il mercato. Il problema – dicono – era già parso evidente in passato quando, in seguito alla crisi del settore petrolifero, la domanda di lavoro era diminuita e sembrava rendere inefficace ogni misura rivolta agli adulti che avevano perso il lavoro. In mancanza di opportunità gli Slb operavano varie mediazioni informali per rendere reciprocamente compatibili criteri per il mantenimento dei sussidi e storie personali. Oggi il problema riguarda soprattutto i giovani poiché, nonostante l'ampia disponibilità di misure, è aumentato il numero di persone fuori dal mercato.

Quanto alle misure, con l'introduzione dello *young team* nei Nav locali, gli Slb che ne sono parte seguono un minor numero di utenti rispetto al passato e possono realizzare accompagnamenti più personalizzati. A seconda dei casi utilizzano i servizi del *job specialist* o quelli erogati dai comuni. Il *job specialist* prevede un modello di *collocamento e accompagnamento individuale*, un percorso clinico e di follow-up, di durata potenzialmente illimitata, basato su una stretta collaborazione tra utente, Nav, servizi sanitari specializzati e comunali. I servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa dei comuni, che hanno nomi (es. *Jobbsentral*, *Jobbskolen*, *Tjenesten*, *Milieu Gruppe*) e caratteristiche diverse in ogni

comune, gestiscono attività lavorative, formazione, orientamento e sostegno, incoraggiano gli utenti a completare il percorso di istruzione e a diventare più autonomi nella vita quotidiana. I programmi sono personalizzati per contenuto, tempi, modi. Le attività possono essere svolte presso i servizi, nelle aziende o nel territorio.

Diritti e doveri, programmi e risultati attesi sono negoziati tra operatori dei servizi specialistici e dei Nav locali, anche in base alle linee guida e ai dati di monitoraggio di questi ultimi. Gli operatori cercano di tenere le soglie di accesso basse e di gestirle con flessibilità. Durata, continuità e generosità dei sussidi, per esempio, dipendono dalla condizione della persona, ma anche dal tempo che questa investe e dalla sua capacità di apprendere ad affrontare i problemi. Gli intervistati sostengono che con i giovani non c'è modo di accelerare i processi: occorre sostenerli rispettandone i tempi e cercando di bilanciare supporto e rigore.

La personalizzazione si gioca quindi nei rapporti tra i servizi specialistici e i tre livelli di organizzazione del Nav, e nel non semplice tentativo di assicurare continuità e flessibilità delle risorse tra fonti statali e comunali. Lo stretto contatto con il mercato del lavoro, la partecipazione degli utenti, l'autonomia degli Slb e la loro collaborazione reciproca, oltre al supporto familiare e in parte a quello della comunità locale, sono indicati come chiavi del successo. Tuttavia, salvo eccezioni, i servizi *one-stop shop* e specialistici non hanno rapporti con le famiglie, gestiscono quelli con le aziende in modo strumentale contestualmente ai singoli inserimenti e non svolgono lavoro di comunità, cosicché la personalizzazione dell'intervento attiene esclusivamente alla sfera individuale. Tradizionalmente, infatti, le comunità locali giocano un ruolo fondamentale nella mobilitazione politica, in ambito culturale e di *grassroot sport* (Masoni, 2017; Vike, 2018), mentre hanno un ruolo circoscritto nelle politiche sociali.

4. Logiche emergenti dell'attivazione: differenze, similitudini e variazioni

Sulla base dei dati e dei punti di vista degli attori su funzionamento e risultati dei rispettivi sistemi analizzati, utilizziamo lo schema delle Low (§ 2) per identificare similitudini e differenze nei modelli emergenti.

In entrambi i paesi le innovazioni introdotte hanno concorso a legittimare e sviluppare l'*agency* degli attori locali, basata su un'autorità pubblica o mista. La stessa è stata però al contempo ostacolata o limitata

da fattori contingenti, istituzionali e contestuali. Vi sono importanti differenze e alcune similitudini nel modo in cui ciò è accaduto nei sistemi osservati, dove giocano un ruolo importante le logiche emergenti dalle interazioni tra processi *top-down* e *bottom-up*.

Proviamo in primo luogo a riassumere le principali similitudini e differenze nelle Low, rimandando alla tabella 2 per un quadro di insieme.

1. Il sistema norvegese combina una gamma di misure passive statali e in parte locali basate su una logica di *prestazione* con modelli di *one-stop shop* di alta qualità e altre strutture municipali basate sulla logica del *servizio*. La combinazione efficace di tali logiche consente l'implementazione di interventi personalizzati e flessibili basati sul *progetto*. Tuttavia in alcune situazioni Slb e altri operatori faticano a conciliare strumenti e tempi, condizioni e storie di vita. Innovazioni come lo *young team*, il *job specialist* e maggiori risorse per i servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa hanno contribuito a migliorare le condizioni di personalizzazione. Nondimeno, le differenze locali permangono e dipendono dalle capacità di problem-solving e auto-organizzazione degli attori, dalla dimensione delle unità territoriali e degli uffici, dai modi di distribuzione di funzioni e poteri tra gli stessi attori e i livelli istituzionali, nonché dalle caratteristiche dei contesti di vita degli utenti. Famiglie e contesti sono considerati importanti per comprendere e affrontare i rischi di esclusione, ma gli interventi sono rivolti esclusivamente a individui e non prevedono forme di partecipazione a livello familiare, comunitario o associativo.

2. In Italia le riforme hanno veicolato una differenziazione delle Low e maggiore flessibilità e integrazione del sistema. Le risposte alla crisi hanno tuttavia indebolito le forme di governance associative e la partecipazione degli attori, mentre hanno consolidato il ruolo degli strumenti di Npm (Bonetti e Villa, 2014). Le innovazioni politiche rimangono frammentarie e le pratiche sviluppate parzialmente e fortemente dipendenti dalle risorse regionali/locali, condizionate dai modelli manageriali di distribuzione delle risorse, da processi di *path dependency* e dalle capacità di *coping*, integrazione e mobilitazione dal basso degli attori. Inoltre, anche se molte azioni locali sono identificate come *progetti* personalizzati, più che una logica di implementazione *progetto* è soprattutto un'etichetta per definire una particolare modalità di allocazione delle risorse, dove gli interventi assumono per lo più la forma di una distribuzione incerta e a termine di «pezzettini» dispersi e categoriali, coerenti a una

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

logica di *prestazione* integrata da un limitato supporto ai legami di *reciprocità*. Queste condizioni rendono il sistema di offerta allo stesso tempo discontinuo, incerto e poco elastico. Ad esso la domanda deve adattarsi; e con esso si scontrano Slb e altri attori che cercano di creare/recuperare alcune condizioni di personalizzazione. A differenza del caso norvegese, la logica della prestazione non si traduce infatti in una robusta protezione sociale, funzionale anche a personalizzare gli interventi.

In secondo luogo, l'osservazione di similitudini e differenze nei due casi-studio permette di evidenziare altri cinque elementi di riflessione in tema di innovazione del welfare.

Primo, ci sono chiare differenze dal punto di vista dell'efficacia nei percorsi individuali di inclusione, dove il sistema norvegese appare meglio attrezzato per la gestione di processi di inclusione di lungo periodo. Tuttavia entrambi i sistemi manifestano difficoltà nel contrasto dei fenomeni a cui sono indirizzati. Quello norvegese è efficace nel ridurre i rischi di povertà, ma molto meno nel contrastare l'esclusione sociale e aumentare l'inclusione nel mercato. Quello italiano è in difficoltà nel contrastare l'impoverimento e l'esclusione dal mercato del lavoro, mentre le reti di reciprocità e dei soggetti organizzati non profit, per quanto indebolite, giocano ancora un ruolo nel sostenere l'integrazione sociale. In questa discussione occorrerebbe considerare le caratteristiche in cambiamento dei rispettivi mercati e della domanda di lavoro che pongono specifici ostacoli sia *qualitativi* che *quantitativi* all'inclusione di alcuni soggetti. Le politiche norvegesi risultano in alcuni casi efficaci rispetto ai primi, ma molto meno o per nulla rispetto ai secondi. Il tema è tuttavia troppo complesso per essere affrontato qui.

Secondo, entrambi i sistemi presentano problemi di complessità e controversie che ostacolano la realizzazione di interventi personalizzati: quello norvegese a causa delle dimensioni assunte in seguito all'unificazione di tre settori di politiche, quello italiano per la loro persistente separazione. In entrambi i casi inoltre emergono conflitti locali e trans-locali tra processi *top-down* e *bottom-up* e tra autorità manageriale e *agency* locale. Tuttavia il sistema norvegese rivela maggiori capacità di affrontare tali controversie per tre ragioni principali: l'innovazione ha coinvolto tutti i livelli del sistema istituzionale, ha potuto contare su una concezione maggiormente pragmatica di amministrazione pubblica e

ha proceduto attraverso graduali processi di adattamento, ridefinizione di strategie e pratiche e apprendimento organizzativo. Nel caso italiano, invece, la persistente struttura categoriale e l'indebolimento delle governance associative ha finito spesso per contraddire gli stessi intenti delle riforme e favorire la riproduzione di culture e procedure autoreferenti. L'efficacia delle misure e l'innovazione dei modelli attuativi è apparsa inoltre ostacolata dal persistente paradigma legalistico del modello di amministrazione pubblica, dalla discontinuità dei processi di riforma, distribuzione delle risorse e gestione interna alla Sds. Ne risulta un sistema meno accessibile per le persone e meno governabile e più logorante per operatori e organizzazioni (Bonetti e Villa, 2014; Bronzini e Coletto, 2018).

Terzo, in Italia esiste una pratica diffusa ma frammentata di interventi a base contestuale, che in vario modo favoriscono il coinvolgimento o la partecipazione di comunità, network informali e organizzazioni non profit e di volontariato. In Norvegia tali pratiche sono presenti nello sport e nella cultura, ma nelle politiche sociali e del lavoro cominciano solo ora ad essere considerate a fronte della persistenza di fattori di esclusione difficilmente trattabili con azioni individualizzate. In entrambi i casi non sono rilevabili chiare strategie, sebbene in Italia la legge 328/2000 ne prevedeva un ruolo rilevante per potenziare la capacità del sistema di soddisfare i bisogni e tutelare i diritti. Nel complesso, il loro ruolo effettivo e potenziale, rilevato da studi specialistici, meriterebbe maggiore attenzione anche dalla ricerca in politiche sociali.

Quarto, nelle pieghe dell'innovazione si osservano importanti variazioni in corso nelle Low di entrambi i paesi che possono essere riassunte, con alcuni rischi di semplificazione, attraverso due modelli divergenti: Variazione 1: più autonomia e *agency* locale e sviluppo di approcci contestuali o *bottom-up*.

Variazione 2: più centralizzazione, decontestualizzazione e meccanismi *top-down* o manageriali.

La tabella 3 ne riassume le principali caratteristiche osservate sulla base delle quattro variabili chiave delle Low (§ 2.). Non si tratta di tendenze chiare o di cambiamenti strutturali nei sistemi, quanto di classificazioni provvisorie degli elementi principali di tali modelli che consentono di rilevare alcune differenze e similitudini nei processi in corso. Le stesse richiedono di essere ulteriormente indagate.

Tabella 2 - Differenze e analogie nelle attuali Low

Caso	Norvegia: regime universalistico	Italia: regime familistico
Background	<p><i>Riforme: Nav, unione di tre campi di policy.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tre livelli: stato, comune, contea. ■ Stato: vasta gamma di misure di protezione sociale, logica della prestazione; crescente condizionalità. ■ Contea: follow-up, coordinamento, supporto, formazione e monitoraggio prestazioni. ■ Locale: <ol style="list-style-type: none"> 1. Comune: <i>one-stop shops</i> (Nav); <i>young team</i> in uffici Nav; servizi specialistici municipali per l'integrazione sociale e lavorativa. 2. Contea: <i>job specialist</i>, <i>providers</i> pubblici o privati per misure specialistiche (es. salute). 	<p><i>Riforme separate nei campi lavoro e assistenza sociale.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tre livelli: stato, regione, locale (distretti, definiti in modo diverso in base a regione e campo di policy). ■ Stato: gamma limitata di prestazioni, categoriali e basate sulla condizione occupazionale per la protezione sociale; debole condizionalità. ■ Regioni: disegno e programmazione politiche e istituzioni in vari campi. ■ Locale: <ol style="list-style-type: none"> 1. Funzioni di governance per l'integrazione e la programmazione di politiche; sussidiarizzazione. 2. Misure: servizi pubblici e privati a base categoriale e iniziative a termine su bandi competitivi.
Logiche di governo prevalenti	<p><i>Stato: ruolo forte delle istituzioni pubbliche.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Stato: disegno istituzionale e politiche e redistribuzione risorse. ■ Nav contea: coordinamento e monitoraggio. ■ Comuni: potere decisionale delle amministrazioni su investimenti e modelli per servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa. 	<p><i>Stato: istituzioni pubbliche frammentate e categoriali.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Stato e regione: disegno istituzionale e delle politiche e redistribuzione risorse. ■ Sds: coordinamento e programmazione distrettuale. ■ Potere decisionale comuni nella offerta di servizi <p><i>Comunità:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Mobilitazioni locali scarsamente coordinate. <p><i>Mercato:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Quasi-mercati per vari tipi di prestazioni. ■ Ruolo importante dei servizi privati e non profit.
Altre logiche di governo	<p><i>Associazione e comunità:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ruolo limitato dei servizi municipali nel coinvolgere attori locali in progetti personalizzati. <p><i>Mercato:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Quasi-mercato in limitate prestazioni specializzate. 	<p><i>Associazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Indebolimento del ruolo delle governance di rete.
Logiche di intervento prevalenti	<p><i>Servizi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento del ruolo degli <i>one-stop shops</i> (Nav) e dei servizi municipali specialistici. <p><i>Prestazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Continuità redistribuzione pubblica per protezione sociale: universalismo + criteri salute ed età. ■ Interventi locali per bisogni speciali da <i>providers</i> pubblici e privati. <p><i>Progetto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Efficacia progetti personalizzati attraverso il ruolo forte dei servizi; continuità e flessibilità delle risorse e dell'intervento. ■ Forte condizionalità e contratti sociali, a volte rigidi. 	<p><i>Prestazione:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ridistribuzione pubblica per protezione sociale e forme di aiuto non pubbliche: categorialità, selezione, discrezionalità, discontinuità. ■ Interventi locali per bisogni particolari anche attraverso opportunità offerte da <i>providers</i> pubblici e privati. <p><i>Servizio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Servizi pubblici e privati categoriali e frammentati. <p><i>Supporto all'azione reciproca:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Supporto limitato per molte situazioni di membri di famiglie in condizioni di bisogno.
Altre logiche di intervento	<p><i>Supporto all'azione reciproca:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Nessuno. 	<p><i>Progetto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Debole personalizzazione attraverso iniziative disperse e temporanee, misure categoriali e continuità del lavoro relazionale e di supporto sociale dei Sib. ■ Debole condizionalità e contratti sociali con utenti.

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

Quinto, una duplice ulteriore considerazione mette in luce un'altra pista di approfondimento dei risultati di questo studio:

1. Le politiche universalistiche o categoriali basate su approcci *top-down* e *context-free* offrono la protezione sociale e le risorse necessarie alla personalizzazione di programmi di attivazione di medio/lungo periodo promossi anche dal basso. Tuttavia l'eventuale indebolimento di queste ultime e l'orientamento esclusivamente individuale degli interventi rischia di produrre sistemi più efficaci per i soggetti più occupabili, aumentando i possibili effetti scrematura (Sabatinelli e Villa, 2015) e la persistenza di disuguaglianze che hanno origine nel contesto e nella famiglia (cfr. nota 5).

2. La personalizzazione sembra appunto richiedere lo sviluppo di approcci *bottom-up*, ma gli stessi possono a loro volta dare origine a manifestazioni di *Matthew effect*, a beneficio delle comunità, delle famiglie e degli individui con maggiori risorse quando non sono accompagnate da strategie istituzionali coordinate e da misure *top-down* per proteggere i soggetti deboli nei percorsi difficili verso l'inclusione.

Da un lato, i *policy-makers* possono riflettere sulle logiche e le condizioni che aiutano a integrare questi due approcci e favorire l'innovazione di politiche mirate alla personalizzazione degli interventi. Dall'altro, la ricerca comparativa può dare maggiore attenzione alle loro interazioni effettive e potenziali nei contesti di attuazione delle politiche, in quanto da esse dipendono molteplici esiti sul campo delle innovazioni promosse.

Riferimenti bibliografici

- Alm Andreassen T., 2017, *Nav – Arbeids- og velferdsforvaltningen*, in Stamsø M.A. (a cura di), *Velferdsstaten i endring: Om norske helse- og sosialpolitikk*, Gyldendal Akademisk, Oslo, pp. 166-191.
- Bateson G., 1979, *Mind and Nature. A Necessary Unity*, Bantam Books, Toronto.
- Bonetti M. e Villa M., 2014, *In the Shadow of Legalism: Understanding Community Participation in an Overly-bureaucratic Context*, «Critical Policy Studies», vol. 8, n. 4, pp. 447-464.
- Bonetti M. e Villa M., 2018, *Innovare le politiche sociali in contesti di crisi. Una ricerca-azione locale tra apprendimento e trasformazione organizzativa*, in Salvini A. (a cura di), *Crisi socio-economica, nuove forme della disuguaglianza e sviluppo sociale*, Pisa University Press, Pisa.
- Brans M. e Pattyn V., 2017, *Validating Methods for Comparing Public Policy:*

- Perspective from Academics and Pracademics*, «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 19, n. 4, pp. 303-312.
- Bronzini M. e Coletto D., 2018, *Street Level Bureaucracy under Pressure: Job Insecurity, Business Logic and Challenging Users*, in Sowa F., Staples R. e Zapfel S. (a cura di), *The Transformation of Work in Welfare State Organizations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*, Taylor and Francis, New York, pp. 182-202.
- Clarke J., Bainton D., Lendvai N. e Stubbs P., 2015, *Making Policy Move. Towards a Politics of Translation and Assemblage*, Policy Press, Bristol.
- Dahl E., Bergsli H. e van der Wel K.A., 2014, *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt (Hovedrapport)*, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- de Graaf W. e Sirovátka T., 2012, *Governance Reforms and their Impacts on the Effects of Activation Policies*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 32, n. 5/6, pp. 353-363.
- Commissione europea, 2013, *Guide to Social Innovation*, febbraio 2013.
- Ellingsen J., 2018, *Utviklingen i uføretrygd per 30. Juni 2018*, *Statistikknotat*, Arbeids-og velferdsdirektoratet.
- Esping-Andersen G., 2015, *Welfare Regimes and Social Stratification*, «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 1, pp. 124-134.
- Evans T., 2015, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*, Routledge, Londra-New York.
- Heidenreich M. e Rice D. (a cura di), 2016, *Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hjelmtveit V., 2017, *Sosialpolitikk I historisk perspektiv*, in Stamsø M.A. (a cura di), *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse- og sosialpolitikk*, Gyldendal Akademisk, Oslo, pp. 28-63.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Kennet P. (a cura di), 2006, *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Leone L. (a cura di), 2017, *Rapporto di valutazione: dal Sia al Rei*, Alleanza contro la povertà, Roma.
- Leone L., Tomei G. e Rinaldi F.M., 2017, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità*, FrancoAngeli, Milano.
- Lipsky M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lødemel I. e Moreira A. (a cura di), 2014, *Activation Or Workfare?: Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, New York.

- Masoni I., 2017, *Cultura e pratica sportiva tra volontariato e intervento pubblico: il caso norvegese*, «Culture e Studi del Sociale», vol. 2, n. 1, pp. 9-18.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *The International Handbook On Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nav, 2016, *What is Nav?*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.nav.no/en/Home/About+NAV/What+is+NAV>.
- Reason P. e Bradbury H. (a cura di), 2001, *Handbook of Action Research*, Sage, Londra.
- Regjeringen, 2017, *Kommunereformen*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/> (ultimo accesso: 1/6/2018).
- Sabatinelli S. e Villa M., 2015, *Happy Ever After in the Quasi-market Place? The Dowry Logic of Active Labour Policy in the Lombardy Region*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 35, n. 11/12, pp. 812-827.
- Smith D.E., 2005, *Institutional Ethnography: A Sociology for People*, AltaMira Press, Toronto.
- Swedberg R., 2014, *The Art of Social Theory*, Princeton University Press, Princeton.
- van Berkel R., Caswell D., Kupka P. e Larsen F., 2017, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*, Routledge, Londra.
- Tight M., 2017, *Understanding Case Study Research. Small Case Research with Meaning*, Sage, Londra.
- Vike H., 2018, *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State. An Anthropological Approach*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Villa M., 2011, *Vecchie e nuove logiche dei sistemi di welfare regionali*, in Bronzini M. (a cura di), *Dieci anni di welfare territoriale: pratiche di integrazione socio-sanitaria*, Esi, Napoli, p. 43-68.
- Villa M., 2016, *The Transformative Role of the Social Investment Welfare State towards Sustainability. Criticisms and Potentialities in Fragile Areas*, «Sociologia e Politiche Sociali», n. 3, pp. 29-49.

L'amministrazione partecipata, dall'adempimento alla norma all'organizzazione per risultato

Giuseppe Della Rocca

RPS

Il testo mette in rilievo l'importanza delle esperienze di partecipazione dei lavoratori e dell'utenza all'innovazione dell'organizzazione, esperienze non sempre al centro della normativa prevista dai contratti collettivi di lavoro e dalla contrattazione di secondo livello, e come queste due modalità di partecipazione non sempre siano tra loro convergenti: le prime propendono a migliorare le pratiche di adempimento normativo, le seconde la verifica dei risultati del servizio pubblico. Le esperienze qui riportate mettono

in ogni caso in evidenza come la partecipazione congiunta lavoratori e utenza, se promossa, garantisca le possibilità di innovazione e più che in altri casi il superamento di una concezione virtuale e amministrativa del cambiamento; disciplini con la definizione dei risultati richiesti la valutazione del personale e in particolare della dirigenza; costituisca un fattore essenziale di trasparenza verso i cittadini; rafforzi le relazioni del personale e contrattuali in ogni singola amministrazione.

1. La partecipazione dei lavoratori dipendenti e dell'utenza

Questo contributo riguarda l'attività congiunta tra amministrazione e lavoratori da un lato e tra amministrazione e portatori di interesse dall'altro per conseguire l'innovazione dell'organizzazione e del servizio pubblico. Sono entrambi percorsi di partecipazione inclusiva che interessano un numero più o meno ampio di soggetti interessati all'organizzazione e alle scelte pubbliche.

Si ritiene che questo modo di operare in parallelo sia dirimente perché mette in evidenza il tema dell'efficacia della partecipazione e l'effettiva identità degli attori. Una partecipazione a più voci con prospettive di azione, interessi e motivazioni che possono essere diverse e proprio tali diversità la rendono certamente significativa ed efficace, anche se rischiosa (non sempre partecipazione dei lavoratori significa automaticamente partecipazione dell'utenza). Queste forme di partecipazione possono, a loro volta, avere una più o meno ampia legittimazione istituzionale

che spesso si realizza attraverso regolamenti, comitati, procedure di consultazione.

Ci si sofferma su casi di partecipazione diretta dei lavoratori e su quella dell'utenza, nelle prime due parti, e nella terza parte su un caso, non comune, in cui queste due forme di partecipazione agiscono contemporaneamente per dare luogo all'innovazione dell'organizzazione amministrativa. Sono tutte esperienze differenti da altre come quelle di disegno marcatamente istituzionale nella scuola e nella sanità. In entrambi i casi, nella scuola a partire dagli anni settanta e nella sanità negli anni novanta, le procedure hanno origine dalla legge e dai regolamenti nazionali o regionali e danno luogo ad una partecipazione attraverso appositi comitati e sono in primo luogo finalizzati alla partecipazione dell'utenza¹.

Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori si considera in questo contributo una riflessione iniziata da un gruppo di lavoro composto da dirigenti pubblici, sindacalisti, accademici con esperienze di relazioni sindacali per il miglioramento dell'organizzazione pubblica con l'obiettivo di esaminare la possibilità della leva della partecipazione diretta dei lavoratori alla progettazione dell'organizzazione, come via d'uscita alla debolezza delle relazioni sindacali nel pubblico impiego rispetto alla pressante esigenza di innovazione dei servizi pubblici². Infatti nei contratti di lavoro nazionali dei diversi comparti dell'amministrazione la

¹ Sono i comitati collegiali provinciali per la scuola, con elezioni di insegnanti, genitori, rappresentanti dei comuni e di associazioni di interesse con potere consultivo e deliberativo sulla gestione e sull'organizzazione. Principi generali di partecipazione furono anche introdotti nella sanità negli anni '90 con la formulazione, ad esempio, in Emilia Romagna dei comitati consultivi misti a livello di distretto con rappresentanze delle organizzazioni di volontariato e di rappresentanti delle aziende (Neri, 2016). Sistemi di partecipazione non molto efficaci, sia quando la parola chiave era *democratizzazione* sia quando lo sono state *trasparenza dei risultati e valutazione e soddisfazione del consumatore* nella logica del New public management (Bordogna e Neri, 2015).

² Nella seconda metà del 2015, un gruppo di riflessione con la partecipazione volontaria di Mauro Bonaretti, Giuseppe Della Rocca, Paolo Nerozzi, Carlo Dell'Aringa, Anna Maria Ponzellini, Carlo Mochi Sismondi, Renato Ruffini, Michele Gentile, Carmine Russo, Pierluigi Mastrogiuseppe si è incontrato alcune volte per esaminare la possibilità di utilizzare la leva della partecipazione diretta del lavoro come via d'uscita dalla debolezza delle relazioni sindacali nel pubblico impiego rispetto alla pressante esigenza di innovazione dei servizi. Nel gruppo si sono confrontate posizioni diverse anche se tuttavia è stata unanime la decisione di verificare con un'indagine sul campo l'esistenza e la consistenza di pratiche di questo tipo nelle amministrazioni.

partecipazione è stata ed è quella dei diritti di informazione, consultazione, concertazione, considerata inizialmente come strumento per dare voce alla rappresentanza del lavoro nell'area della gestione dell'amministrazione. Costrutto normativo e contrattuale che attraverso varie forme di comitati e di prassi congiunte ha portato a pratiche di collusione nella gestione del personale tra politici, dirigenti e sindacalisti piuttosto che creare un ambito di cooperazione tra le parti sociali per l'innovazione dell'organizzazione pubblica. Si racconta di esperienze che hanno migliorato l'incisività della contrattazione sulle prerogative manageriali, in particolare sull'utilizzo degli incentivi di produttività e della mobilità professionale, che però, in molti casi, non hanno avuto effetti per innovare l'organizzazione e rendere più efficace ed efficiente il servizio pubblico, dare un'auspicata autonomia ai ruoli dirigenti, migliorare nei fatti la qualità del lavoro (per una rassegna si veda Della Rocca, 2007). Il tema della partecipazione degli utenti e dei portatori di interessi alle decisioni inerenti alle politiche pubbliche ha seguito uno sviluppo diverso da quello del gruppo di riflessione. Per l'Italia molte di queste esperienze sono riportate dal progetto Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica, in particolare nel libro curato da Luigi Bobbio «A più voci» del 2004. Nel testo si dice che mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'*autorità e della gerarchia*, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto e il dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi, in un numero crescente di casi, l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso, di stimolo, di regia o coordinamento, di essere partner tra altri partner³.

Di qui il termine insolito, ma oggi ricorrente anche nel lessico amministrativo, di *stakeholder*: coloro che hanno un interesse specifico (*bold*) sulla posta in gioco (*stake*), anche se non dispongono necessariamente di un potere formale o di esplicita competenza giuridica o contrattuale⁴.

³ David Osborn e Ted Gaebler (1992) hanno definito l'amministrazione post-burocratica come amministrazione catalitica. Il catalizzatore è quella sostanza chimica che non partecipa direttamente a una reazione ma la favorisce o addirittura la rende possibile. Allo stesso modo la burocrazia proposta da questi due autori non prende decisioni in prima persona ma cerca di prenderle con altri.

⁴ Non sempre questa definizione è chiara. Nel testo si usa il termine «utente» quando ci si riferisce all'utilizzatore diretto del servizio e «stakeholder» quando si indica un portatore di interesse, soggetto che può essere indirettamente beneficiario del servizio o può vincolarlo o promuoverlo, senza essere in prima persona utilizzatore o senza avere un potere diretto sulla prestazione.

Come l'impresa privata non deve rispondere solo ai propri azionisti (che sul piano giuridico sono gli unici ad avere un potere di deciderne gli indirizzi), ma anche ad altri gruppi che pur essendo esterni possono essere toccati da scelte aziendali (fornitori, clienti, cittadini che risiedono presso gli impianti, consumatori, rete commerciale, associazioni ambientaliste, ecc.), a maggior ragione il termine si addice alle amministrazioni pubbliche che creano beni pubblici e servizi per la collettività e rispondono ai cittadini, alle imprese, alle associazioni tutti intesi come utenti e contribuenti dell'iniziativa pubblica.

Nei paragrafi successivi sono state quindi illustrate le finalità, la logica, i risultati della partecipazione del lavoro e di quella degli utenti rispetto al vasto tema dell'innovazione dell'organizzazione pubblica. Minore importanza è data alla partecipazione alle politiche pubbliche anche se tra queste ultime e l'organizzazione delle amministrazioni, come è ovvio riconoscere, spesso esiste un nesso dal quale non si può prescindere. Tuttavia per l'efficacia del testo si parte da esperienze di cambiamento dell'organizzazione quando soggetta a proposte di revisione dall'interno, da gruppi di progetto, o dall'esterno, da proposte di cambiamento organizzativo da parte degli *stakeholders*.

Questo contributo si conclude con i risultati di una esperienza in cui le due forme di partecipazione sono promosse in parallelo per cercare di convergere sullo stesso tipo di decisione pubblica. Partecipare per innovare dall'interno e dall'esterno. Oggetto dell'innovazione sono i procedimenti autorizzativi, dimensione burocratica interna che caratterizza molti aspetti dell'organizzazione pubblica con impatti non secondari all'esterno, sugli utenti e sugli *stakeholders*.

Si cerca in questo modo di capire la natura e i risultati di questi due percorsi, di verificare sino a che punto e quando sono percorsi convergenti come di solito sono attesi dalla retorica della partecipazione. Finalità, quest'ultima, non sempre scontata che dipende da come viene strutturata e organizzata la partecipazione, ma anche dai diversi interessi in gioco, dai diversi attori, sia all'interno delle stesse amministrazioni (dirigenti, ma anche lavoratori) che all'esterno (altre amministrazioni pubbliche, associazioni, imprese, semplici cittadini). Per ultimo quali sono gli effetti positivi per andare oltre i limiti della cultura organizzativa, dell'identità e dell'impegno del corpo amministrativo nei confronti del servizio pubblico. Quali sono le potenzialità di forme di partecipazione dei lavoratori e degli utenti e degli *stakeholders* sulla trasparenza degli obiettivi dell'innovazione e sulle relazioni tra le parti sociali.

2. La partecipazione diretta

Il termine si rifà alle esperienze condotte nel privato documentate da Pero e Ponzellini (2015). Forme di coinvolgimento e di partecipazione diffuse nell'ambiente manifatturiero e in generale in ambienti di lavoro-massa, come in alcune aree del terziario, call-centers, supermercati, fast-food, servizi di pulizia. Il coinvolgimento dei lavoratori, non necessariamente introdotto attraverso accordi con le organizzazioni sindacali, è innanzitutto ispirato da forme dell'innovazione tecnico-organizzativa, come l'organizzazione snella, che danno luogo a specifiche strutture organizzative (in genere team di lavoro omogenei, gruppi di progettazione dotati di qualche forma di autonomia o procedure di ascolto dei dipendenti come le campagne di suggerimenti).

Tra dicembre 2015 e gennaio 2016, come esito delle riflessioni condotte dal gruppo di riflessione citato all'inizio, Forum Pa ha effettuato una *call* tra gli enti pubblici aderenti, chiedendo di segnalare casi di partecipazione dei lavoratori al cambiamento organizzativo. Benché non possa considerarsi statisticamente rappresentativa in quanto basata su adesione volontaria, l'indagine permette di dimostrare la presenza, per quanto ancora limitata e frammentaria, di forme di partecipazione non necessariamente contrattualizzate, con esperienze di innovazione organizzativa che fanno leva sul coinvolgimento dei dipendenti.

Più diffuse in alcuni comparti (enti locali, sanità, enti pubblici non economici) e in alcuni territori (Centro-Nord). A differenza del privato, dove le pratiche partecipative sono spesso dovute all'introduzione di sistemi di organizzazione snella, nel pubblico nascono con matrici più differenziate: su iniziativa dell'amministrazione, a volte, o in aree decentralizzate dell'ente per volere di un singolo dirigente; oppure decisamente dal basso per iniziativa di un gruppo di professionisti. A volte coinvolgono anche gli utenti, a volte prevedono la cooperazione di uffici diversi di una stessa amministrazione o anche di altre amministrazioni. Anna Maria Ponzellini fa una rassegna delle principali modalità che accomunano questo tipo di esperienze: *raccolta di idee di miglioramento* (razionalizzazione dei costi, degli sprechi, eliminazione delle ridondanze), per mezzo di uno o più «cicli locali di suggerimento»; *gruppi di miglioramento inter-funzionali*, legati a obiettivi di riforma (semplificazione, digitalizzazione, dematerializzazione, piattaforme web per accesso utenza, fusione enti); *comunità professionali online* per favorire la circolazione di informazioni e conoscenza tecnica e manageriale; *gruppi di co-progettazione dei servizi*, partecipati da lavoratori e utenti; *reti territoriali o di filiera*, che

RPS

Giuseppe Della Rocca

realizzino la cooperazione tra enti dello stesso comparto per razionalizzare i servizi sul territorio oppure tra servizi di comparti diversi per integrare i processi di produzione del servizio.

Quale l'estensione di queste modalità, quali difficoltà incontrano, come potrebbero migliorare? Tranne pochi casi (per esempio le idee di miglioramento) gli interventi sono in genere settoriali, riguardano un solo ufficio o unità operativa, nascono su una specifica esigenza e in genere non vengono replicati altrove. Inoltre sono generalmente a termine, nel senso che finiscono quando si è realizzato il cambiamento programmato (a volte anche prima), raramente diventano strutture partecipative stabili. Tra gli ostacoli bisogna considerare che l'amministrazione può essere il committente forte, ma anche impedire il cambiamento; in altri casi le difficoltà, più o meno dichiarate, sono venute da alcuni dirigenti e i costi sono evidenziati come ostacolo solo in pochi casi. Purtroppo, una criticità da sottolineare è che solo raramente i programmi di cambiamento partecipato sono accompagnati da una misurazione dei costi (e dei benefici), come se questa non facesse parte della cultura gestionale di chi promuove il progetto: i costi non vengono preventivamente calcolati e si ripete spesso che i risultati non sono misurabili e si dichiara semplicemente una maggiore soddisfazione dei dipendenti e degli utenti.

Il ruolo del sindacato nella maggior parte degli interventi non compare (d'altronde sarebbe difficile immaginare una prassi negoziale su alcuni di questi argomenti). È presente però nei casi, non frequenti, in cui il cambiamento è esteso e collegato al sistema premiante. L'impatto sui lavoratori, invece, è riportato come positivo in tutti i casi e viene principalmente registrato come «impatto sul morale», sul senso di appartenenza, sulla responsabilizzazione. Ma è evidente anche un impatto positivo sulle competenze, quantomeno in tutti i progetti di digitalizzazione, e un arricchimento professionale nei casi di introduzione di polifunzionalità (Ponzellini, 2017).

Sono esperienze limitate ma che si ritiene siano più diffuse di quanto sia possibile documentare. Hanno obiettivi a cui si ispirano molte recenti riforme della pubblica amministrazione (anche in Italia) come qualità dei servizi, semplificazione, dematerializzazione, orientamento al cliente finale. Non trascurano la centralità del lavoratore che questi obiettivi di riforma originariamente prefigurano; non vi può essere infatti qualità, semplificazione, dematerializzazione, orientamento all'utente senza la centralità del «lavoro», team di lavoro autonomi, tavole rotonde per la ricerca collettiva di soluzioni ai problemi, orari di lavoro autogestiti nel team, appiattimento della gerarchia manageriale. Tutti

elementi di innovazione che si ritrovano già nel privato con lo scopo di «migliorare contemporaneamente performance d'impresa e qualità della vita di lavoro» (Eurofound, 2015).

Sono tutte soluzioni possibili e generalizzabili. Sulla replicabilità nella pubblica amministrazione di questi nuovi paradigmi organizzativi, già sperimentati nel privato, una risposta viene dall'Ocse, che ha avviato una campagna per il cambiamento organizzativo delle pubbliche amministrazioni proprio attraverso la formula del World Class Civil Service (Wccs), riprendendo i principi dell'organizzazione snella esattamente come il World Class Manufacturing (Wcm), con lo snellimento della struttura gerarchica, la semplificazione delle procedure, nuove competenze sia per il management interno che per la produzione di servizi attraverso il coinvolgimento di dipendenti e utenti (Oecd, 2015). Gli esempi richiamati da Ponzellini suppliscono anche all'occasione persa di introdurre un'area di intervento stabile, congiunto e riconosciuto sul piano istituzionale, amministrazione-sindacati, che avesse come priorità sia il miglioramento della qualità del lavoro sia l'innovazione organizzativa per un efficace servizio ai cittadini. La sola prassi negoziale e/o il conflitto esplicito o latente hanno prevalso anche perché si è in primo luogo vissuta un'amministrazione pubblica caratterizzata da principi spesso solo esecutivi e gerarchici, in una logica *top-down*, dove al dipendente pubblico è richiesto in primo luogo l'adempimento alla norma.

Espressioni della sola negoziazione e del conflitto da un lato e dei soli principi di tipo normativo e gerarchico dall'altro sono state l'offensiva aperta dal ministro Brunetta con la norma «antifannulloni» e la ripresa, ancor oggi, di una logica che mette in rilievo la regolazione dei rapporti di lavoro e dell'organizzazione per legge e la centralizzazione. Sono di per sé solo principi gerarchici che escludono non solo una logica *bottom-up* di partecipazione dal lavoro all'amministrazione ma che limitano anche l'autonomia amministrativa e della stessa negoziazione.

3. La partecipazione degli utenti e degli stakeholders

Nelle amministrazioni pubbliche processi di tipo inclusivo sono anch'essi frequenti. Capita spesso che un sindaco (o un assessore o un dirigente) decida di aprire un tavolo e convochi i soggetti interessati per avviare trattative per un accordo di programma. È ormai da tempo che le leggi prevedono forme di decisione inclusiva come la *conferenza dei*

servizi, gli accordi di programma o i diversi istituti che passano sotto il nome di programmazione negoziata. Il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini è esplicitamente previsto in numerosi programmi di riqualificazione urbana come i contratti di quartiere e i piani di zona. È inoltre difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano espressioni come *partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione*.

Se questo è il contesto istituzionale della partecipazione dei cittadini e degli *stakeholders*, *non è facile però trovare programmi e norme che facciano riferimento alla partecipazione di questi ultimi alle scelte organizzative e di politiche del personale interne alle amministrazioni*. La partecipazione in questo caso viene di solito utilizzata quando esistono forti conflitti attuali o potenziali oppure quando si ha bisogno delle informazioni, di risorse, di pareri di altri per arrivare ad una decisione. Molto spesso e a ben guardare tra i due aspetti non esiste una così netta separazione.

Il pericolo maggiore è che, allargando il numero di coloro che contribuiscono alla decisione, si rischia di dare troppo spazio a posizioni localistiche a scapito degli interessi generali e di aumentare a dismisura i tempi e il peso dell'iter burocratico e delle relazioni sindacali, per addivenire a scelte condivise, oltre ovviamente i costi della decisione, senza che si realizzi un consenso e una condivisione dei risultati della partecipazione. Senza contare che, molto spesso, i proponenti sospettano che gli interlocutori siano più facilmente disponibili ad una mobilitazione contro un progetto che ad una consultazione per risolvere un problema.

Sono obiezioni che riguardano qualsiasi processo di partecipazione rivolto a potenziali decisori esterni, che per la loro natura diventa particolarmente delicato quando il merito del contendere riguarda soluzioni organizzative interne. Di qui prevale nelle amministrazioni e nel gruppo dirigente una logica comunemente chiamata *sindrome di Dad* (decisione, annuncio, difesa), che consiste nel fare sì che le decisioni di tipo organizzativo siano innanzitutto prese all'interno con gli esperti dell'amministrazione, i tecnici, le direzioni del personale e le stesse rappresentanze sindacali unitarie. Soltanto alla fine di questo iter, quando la scelta appare solida, argomentata e documentata, l'annuncio è pubblico per poi prevedere che l'amministrazione proponente debba difendere la scelta compiuta senza avere la possibilità di migliorarla o di metterla in discussione.

Secondo Bobbio esistono comunque possibili alternative a tale modo di procedere. La prima è aprire *il più presto possibile un confronto verso l'esterno sul problema e/o su un'idea di massima* di politiche di revisione

dell'organizzazione e di alcuni suoi aspetti come le relazioni sindacali e le condizioni di lavoro del personale. Un esempio di questo tipo può essere quello dell'orario del personale. Gli interlocutori esterni sono indotti a riflettere sul problema senza concentrarsi su una specifica soluzione; e soprattutto, in una fase iniziale, possono emergere strade a cui nessuno aveva pensato.

La seconda è definire *quali sono i soggetti e gli interessi pertinenti*, istituzioni, gruppi organizzati, sindacati, associazioni di categoria, semplici cittadini. Le obiezioni più comuni sono se sia opportuno interagire con organismi rappresentativi o sia più importante chiamare o cercare tutti gli interessati senza tenere fuori l'intransigenza di alcuni. Di solito si dà importanza (quando si conosce chi sono i potenziali interlocutori) al sorteggio che esclude qualsiasi filtro a priori, permettendo l'inclusione di cittadini che non hanno ancora una opinione specifica. *La forza di tale metodo consiste proprio nel dare ai cittadini comuni la possibilità di formarsi una opinione attraverso la discussione di rapporti e testimonianze tecniche.*

La terza è *l'informalità dell'iniziativa*, non agendo per via normativa o istituzionale, in quanto la dimensione immediatamente istituzionale attrae il conflitto. Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate a lavorare per atti formali; *preferiscono scriversi e non parlarsi*, hanno bisogno di certezze e diffidano di ciò che non si può documentare con precisione. È noto come da questo punto di vista le burocrazie siano a disagio nei rapporti faccia a faccia e prevedano l'uso di un linguaggio formale, mentre i processi inclusivi si collocano nel campo opposto; in questi casi il massimo sforzo è dedicato a organizzare e a gestire scambi informali (mettere a proprio agio l'interlocutore, accogliere, rendere accessibili le informazioni e le possibili alternative rendendole comuni e trasparenti).

4. *Adempimento o servizio*

Qui di seguito si propone un caso di analisi e di riprogettazione partecipata di due procedimenti per conseguire maggiore efficacia ed efficienza nei rapporti con l'utenza privata e pubblica⁵. Si tratta di due procedimenti, particolarmente complessi, concordati con l'amministrazione, ma rappresentativi di quanto potrebbe avvenire in altri casi. Il metodo

⁵ L'esperienza è tratta dai risultati della sperimentazione pilota svolta con amministrazioni regionali e locali nell'ambito del Pon Governance 2014-2020 – *Progetto Riforma Attiva, a titolarità del Dipartimento della Funzione pubblica e attuato da FormezPA.*

è stato finalizzato fin dall'inizio a promuovere innanzitutto un *nuovo stile di management* di partecipazione diretta dei lavoratori da un lato⁶ e il coinvolgimento di un campione rappresentativo di utenti e *stakeholders* (datori di lavoro privati, professionisti, dirigenti, tecnici comunali e di grandi enti pubblici di gestione del territorio) dall'altro. I risultati attesi erano e sono stati il miglioramento delle procedure autorizzative o di bando attraverso l'analisi di processo per i gruppi di progettazione interni e la verifica delle soluzioni da adottare da parte di utenti e *stakeholders*. A differenza di altre esperienze si è voluto conoscere non il gradimento dell'utenza, rispetto ad un servizio, quanto procedere all'ascolto di proposte di miglioramento con *interviste di tipo qualitativo individuali senza indicare le soluzioni predeterminate dai gruppi di lavoro interni*. Voci dall'esterno dell'amministrazione, quindi, metodo di ascolto dell'utenza, suggerito da tempo dall'agenda pubblica, per quanto sino ad ora poco praticato.

Un progetto a due facce che non costituisce una prassi comune nella gestione delle amministrazioni. Un confronto per condividere le soluzioni, limitare i conflitti, l'autoreferenzialità degli attori in gioco, siano essi pubblici che privati, facilitare il consenso, migliorare l'efficienza del sistema. Le relazioni di tutte le fasi di lavoro hanno cercato di avvalersi delle indicazioni del metodo Swop (*strengths, weaknesses, opportunity and threats*) in modo da documentare punti di forza e/o di debolezza, opportunità, «minacce», vale a dire i rischi da valutare e/o da affrontare per evitare che la situazione diventi critica. Non si voleva in questo caso riprodurre una immagine dei successi ma, come tutte le sperimentazioni, individuare sia i punti di forza che di debolezza e le possibili opportunità. Uno dei risultati più importanti di questa sperimentazione è stato di rilevare quanto in primo luogo i gruppi interni di progettazione abbiano insistito solo sull'efficienza interna delle norme e delle procedure, mentre gli *stakeholders* rispondenti abbiano spontaneamente messo in rilievo l'attenzione non *solo sull'applicazione dei singoli snodi dell'iter della procedura ma anche sui fenomeni a monte e a valle dei procedimenti stessi*. Non solo, quindi,

⁶ Due gruppi di progettazione interni comprensivi di più ruoli, dirigenti, posizioni organizzative, operatori tecnici ed amministrativi, per condurre l'analisi di processo per mezzo di *flow charts* e matrici di commento in grado di evidenziare le principali varianze e dare trasparenza ai maggiori vincoli e snodi critici e alle interdipendenze tra le attività. Le proposte cercavano di tradurre i flussi in procedure e modalità operative maggiormente efficaci. I limiti e le opportunità di questa prima parte del lavoro sono inerenti alla mancata rilevazione dei tempi e dei costi effettivi per attività delle singole fasi rispetto a quanto previsto da metodologie di *business process reengineering*.

sull'applicazione dei singoli iter dei procedimenti, ma sulle finalità dell'intero servizio per il quale il procedimento è stato adottato. Lo stesso confronto ha messo in evidenza la necessità di coinvolgere nei progetti altri attori senza i quali l'efficacia dei progetti stessi rischiava di essere ridotta.

Percezioni diverse di uno stesso fenomeno che sono state affrontate nell'ambito di una fase ulteriore di *confronto pubblico* tra gli appartenenti ai gruppi di lavoro interni e i diretti intervistati come utenti e *stakeholders*⁷. Nel confronto, in via preliminare, alcuni punti sollevati dagli utenti e dagli *stakeholders* (tra cui, in un caso, l'eliminazione, per i tempi e l'eccessiva documentazione richiesta, delle conferenze dei servizi per il rinnovo delle autorizzazioni nelle fasi intermedie del progetto; in un secondo dare priorità alla concertazione con comuni e attori privati nei procedimenti per definire gli obiettivi e le finalità delle opere) sono stati ritenuti dai gruppi di progettazione interni non pertinenti perché non «afferiscono in senso stretto al procedimento amministrativo» e non potevano essere accolti se non attraverso una modifica di alcune norme di regolamentazione legislativa. Tuttavia nella fase conclusiva, pur riconoscendo l'esistenza di un disallineamento tra procedura ed esigenze di conseguire buoni risultati del servizio, sono state individuate nel confronto pubblico possibili soluzioni a livello operativo immediato. Ad esempio, in un caso, non ricorrere alla Conferenza dei servizi per i controlli e le autorizzazioni intermedie in tutte le autorizzazioni in cui è prevista l'assenza di modifiche progettuali o di lieve entità rispetto al progetto iniziale già approvato dalla conferenza in prima autorizzazione e di ricorrere, potenziandoli, ai già esistenti controlli annuali fatti da tutti gli attori interessati, pubblici e privati. Non veniva esclusa inoltre la possibilità di prevedere per il futuro modifiche a livello normativo istituzionale con una riprogettazione amministrativa del processo autorizzativo. Nel secondo caso l'incontro ha messo in evidenza l'importanza della concertazione, a livello regionale e comunale, del dialogo per l'animazione commerciale e imprenditoriale dei centri con il coinvolgimento di altri settori attraverso programmi finalizzati (senza il ripopolamento dei centri e lo sviluppo delle attività le sole soluzioni infrastrutturali non appaiono sufficienti)⁸.

⁷ *Confronto pubblico* (si veda in proposito Romano, 2012); il termine si addice quando sono coinvolti amministrazione, funzionari pubblici e *stakeholders* privati e pubblici che si occupano di questioni pubbliche e di regolamentazioni autorizzative.

⁸ A proposito di possibili strumenti per fronteggiare la «desertificazione commerciale» – seppure non appartenenti al procedimento amministrativo in esame – un comune riterrebbe appropriate le azioni volte allo sviluppo di *temporary store* e alla riqualificazione dell'esteriorità dei negozi, da utilizzarsi come vetrine per promuovere

5. Alcune considerazioni

Il percorso richiamato da queste esperienze di partecipazione non vuole presentarsi come sostitutivo di una prassi istituzionale sia nell'area delle relazioni sindacali che in quelle di coinvolgimento degli utenti e degli *stakeholders*, ma prospettare, come necessario prerequisito per la progettazione dell'innovazione, la partecipazione diretta del «lavoro» e quella dell'utenza. Le esperienze qui riportate mettono in evidenza come la partecipazione garantisca risultati effettivi di innovazione; supplisca a un deficit di cultura organizzativa e di identità verso il servizio pubblico; costituisca un *driver* del cambiamento con il superamento di una concezione virtuale e amministrativa verso una dimensione sostanziale del risultato per i cittadini; disciplini con la definizione dei risultati richiesti la valutazione del personale e in particolare della dirigenza; costituisca un fattore essenziale della trasparenza; rinforzi in tale modo le relazioni del personale e quelle contrattuali in ogni singola amministrazione.

Infatti, perché l'innovazione sia efficace deve in primo luogo *essere progettata e fatta da chi è coinvolto nella prestazione stessa*, come ormai da tempo richiamano le teorie e le esperienze socio-tecniche di progettazione.

Sono esperienze possibili, quelle raccontate, anche perché la pubblica amministrazione parte in vantaggio in quanto, a differenza del settore privato, può contare su una percentuale molto elevata di lavoratori qualificati e di professionisti (docenti, personale sanitario, assistenti sociali, professioni tecniche, segretari generali, specialisti di bilancio e controllo, dirigenti intermedi) più di altri interessati al proprio lavoro – sia ad un'etica di *public servant* che a principi professionali e deontologici della propria professione.

Si tratta, inoltre, di un modo di procedere che si presenta innanzitutto come *soluzione a quel deficit di cultura organizzativa* della pubblica amministrazione italiana per cui occorrerebbe insegnare meno diritto e più pratiche organizzative (Cassese e Torchia, 2014). Un insegnamento, ci dicono le esperienze qui illustrate, non solo nelle scuole, ma nella pratica,

attività commerciali, artigianali, turistiche, manifatturiere, ecc. In questo caso «si potrebbe agevolare la proprietà sia per il rifacimento della vetrina, sia nella fiscalità»: il comune «potrebbe favorire la proprietà per quanto riguarda la pressione fiscale (Imu-Tari)», mentre la regione potrebbe eventualmente finanziare la riqualificazione «in parte attraverso un bando e in parte attraverso un prestito a tassi agevolati», incentivando ulteriormente la partecipazione dei commercianti e degli imprenditori.

attraverso il coinvolgimento dei lavoratori all'innovazione, in grado di apprendere strumenti innovativi per la produzione di servizi, per la managerialità e per l'organizzazione del proprio lavoro, utilizzando metodi più inclusivi di gestione. Lavoratori e loro rappresentanze non più solo costretti entro pratiche di adempimento normativo o anche di norme contrattuali, indotte dalla retorica del *New Public Management*, come la valutazione e retribuzione individuale della produttività come sola soluzione all'innovazione dell'organizzazione del lavoro nel pubblico. Sono esperienze che si rifanno invece ad un'idea dello Stato come motore principale dell'innovazione del sistema economico, come suggerisce ed argomenta Mariana Mazzucato (2013), in grado di dedicare attenzione a quei settori, a quelle strutture e a quei processi e procedure pubbliche che portano alla crescita.

Si tratta ancora e di conseguenza di partecipazione all'innovazione come nuovo stile di direzione per cercare di supplire a quella *carenza di identità del corpo amministrativo a partire dalla dirigenza*. Una carenza dovuta anche ad un reclutamento nel pubblico impiego italiano, come leva quasi esclusiva, per sostenere l'occupazione e non in funzione dell'innovazione dei servizi, reclutando nuove professioni (non solo amministrative) e realizzando un lavoro gratificante (Melis, 2017). Quindi non tanto un percorso di reclutamento di semplice rimpiazzo del turnover, come oggi alcuni tendono a richiedere, che conduce inevitabilmente ad una concezione proprietaria del posto di lavoro e alla sola aspettativa di una sistemazione a vita (Bobbio e Viale, 1984; Cassese, 1983). Una concezione del posto che si sostituisce all'identità verso l'organizzazione che induce ad uno zoccolo di bassa motivazione a cui si sommano le aggravanti odierne dell'elevata età media di coloro che sono rimasti. Mancanza di identità che ha impedito quell'effetto motivazionale che probabilmente spiega il *fallimento dei sistemi di incentivazione della produttività* o della *retribuzione per risultato* dei dirigenti fin qui sperimentati⁹.

In quarto luogo, senza scomodare i principi e le esperienze private di

⁹ Recentemente George Akerlof, aprendo un campo del tutto nuovo dell'economia – la cosiddetta «economia dell'identità» –, ne ha argomentato l'importanza per la produttività delle organizzazioni e la sua superiorità rispetto agli incentivi monetari. «I lavoratori dovrebbero essere impiegati in lavori in cui si identificano e dall'altro le aziende dovrebbero favorire l'attaccamento ai valori aziendali» perché, «quando un'organizzazione impiega lavoratori che condividono la sua missione, ai dipendenti bastano pochi incentivi monetari per svolgere bene il proprio lavoro» (Akerlof e Kranton, 2012).

lean organization, in queste esperienze si è voluto considerare il rapporto tra organizzazione e utenza, quest'ultima *come il possibile driver del cambiamento*. Le esperienze illustrano le stesse potenzialità della partecipazione dell'utenza nell'individuare possibili aree di intervento, finalità, modelli organizzativi e risultati non sempre riconosciuti e accettati dall'apparato amministrativo. Sono proposte tuttavia non antagoniste, come in alcuni casi si può credere, ma da risolvere con un confronto pubblico tra attori interni ed esterni per conseguire ulteriori proposte che richiedono, da parte dell'amministrazione, opportuni interventi di selezione ma che, allo stesso tempo, vincolano il suo comportamento ai necessari obiettivi che l'intera amministrazione dovrebbe fare propria. Si evidenzia infatti che la partecipazione dell'utenza apra la possibilità di riportare l'amministrazione ad una chiara definizione degli obiettivi e ad un'effettiva trasparenza e controllo, in cui l'adempimento della norma possa essere considerato non come un risultato ma come dimensione strumentale e sincronica al risultato del servizio.

Per ultimo, la partecipazione diretta del lavoro alla progettazione e la partecipazione degli *stakeholders* possono essere *complementari* alla partecipazione istituzionale tra parti sociali e alla contrattazione. I diritti di partecipazione consentono infatti di comporre il necessario equilibrio tra proposte di innovazione del servizio ai cittadini e qualità della vita dei lavoratori direttamente interessati alla prestazione. Un effettivo processo di partecipazione congiunta amministrazione-rappresentanze sindacali che abbia come finalità l'innovazione e che utilizzi le necessarie proposte provenienti dagli utenti e dagli *stakeholders*. Una partecipazione istituzionale però che segue, regola e utilizza la sperimentazione di nuove pratiche organizzative, intrinseche all'organizzazione e alla prestazione di lavoro in modo distinto dalla contrattazione. Sperimentare significa spesso procedere per prova ed errore, i risultati non sempre confermano i presupposti iniziali, né stabilirli *ex ante* per via contrattuale risulta essere la soluzione migliore (Della Rocca, 2015).

La partecipazione diretta e dell'utenza sono quindi propedeutiche all'attività contrattuale. La progettazione e sperimentazione congiunta attraverso l'intero percorso di partecipazione definisce da un lato le condizioni intrinseche del contenuto del lavoro, mentre dall'altro quelle estrinseche – salari, orari, altre condizioni lavorative – sono definite *ex post* dalla contrattazione. A sua volta la partecipazione dell'utenza può definire le finalità sociali e quindi gli spazi, i vincoli e gli obiettivi della contrattazione, come ad esempio quei risultati da conseguire in funzione dei sistemi di retribuzione dei premi di risultato e di produttività.

Riferimenti bibliografici

- Akerlof G.A. e Kranton R.E., 2012, *Economia dell'identità*, Laterza, Bari.
- Bobbio L., 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali*, in Dipartimento della Funzione pubblica, *Analisi e strumenti per l'innovazione*, Manuali, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. e Viale G., 1984, *Indagine sugli atteggiamenti verso il lavoro dei pubblici dipendenti nella provincia di Torino*, Cooperativa Matraia, rapporto.
- Bordogna L. e Neri S., 2015, *New Challenger for Public Service Social Dialogue: Integrating Service User and Workforce Involvement in Italy*, in Bach S. (a cura di), *Industrial Relation and Social dialogue*, European Commission Project.
- Cassese S., 1983, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. e Torchia L., 2014, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino, Bologna.
- Della Rocca G., 2007, *Management delle risorse umane e contrattazione collettiva: limiti di una esperienza*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Della Rocca G., 2015, *Produttività e qualità del lavoro, modi e dilemmi*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 117-129.
- Eurofound, 2015, *Third European Company Survey – Workplace Innovation in European Companies*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2015/working-conditions/third-european-company-survey-workplace-innovation-in-european-companies>.
- Mazzucato M., 2013, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari.
- Melis G., 2017, *Il riformismo amministrativo nella storia d'Italia: i due attori fuori scena*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Neri S., 2016, *Fiducia e partecipazione istituzionale degli utenti nelle aziende sanitarie. Riflessioni su di una esperienza regionale*, in Vicarelli G. (a cura di), *Oltre il coinvolgimento. L'attivazione del cittadino nelle nuove configurazioni del benessere*, il Mulino, Bologna.
- Oecd, 2015, *Skill for a «World Class» Civil Service*, Network of Schools of Government Annual Meeting Discussion Note, Oecd, Parigi.
- Osborn D. e Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, edizione italiana: 1995, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.
- Pero L. e Ponzellini A.M., 2015, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri D., Nerozzi P. e Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per la democrazia possibile nelle imprese*, il Mulino, Bologna.

- Ponzellini A.M., 2017, *La partecipazione dei lavoratori al miglioramento organizzativo*, in Dell’Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel, retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Romano I., 2012, *Come fare, cosa fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Trebaseleghe (Padova).
- Una Città, 2018, *Più autonomia più varietà*, interviste a cura di B. Bartoncini, n. 247, Forlì, marzo.

Competizione o convivenza?

Il coinvolgimento degli utenti e dei lavoratori nel sistema scolastico danese

Nana Wesley Hansen

RPS

In Danimarca il coinvolgimento degli utenti è un progetto politico di lungo termine, finalizzato a rafforzare la democrazia e ridurre la burocrazia. Inoltre, il sistema di contrattazione collettiva danese ha istituzionalizzato il coinvolgimento dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

L'articolo indaga il rapporto tra sindacati e organizzazioni di utenti nel settore della scuola dell'obbligo (ossia la Folkeskole, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria inferiore). La riforma del sistema scolastico che, a partire dal 2013, ha introdotto nuove pratiche di gestione dell'orario di lavoro e di valutazione della qualità dell'insegnamento, avrebbe potuto mettere

in discussione la relazione tra utenti e lavoratori. Tuttavia, in base alla documentazione disponibile e a una serie di interviste qualitative condotte con le parti sociali attive nel settore, nell'articolo si sostiene che i diversi sistemi riescano a convivere invece di competere tra loro. Ciò è dovuto sia alla maggior forza dei sindacati in confronto alle organizzazioni degli utenti, sia alla capacità costante di politici, dirigenti della pubblica amministrazione, sindacati e insegnanti di comprendere il ruolo importante che le scuole svolgono nel generare e rafforzare la democrazia tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini in ogni ambito del sistema scolastico.

1. Introduzione¹

La presenza di forti sindacati e di forti organizzazioni degli utenti mette in difficoltà le rispettive organizzazioni nel settore pubblico?

In Danimarca, l'idea di coinvolgere i cittadini nello sviluppo e nella governance dei servizi pubblici, come forma di *empowerment* della cittadinanza e di rafforzamento della democrazia partecipativa fa parte di una

¹ Questo articolo riprende in buona parte il contributo danese al progetto comparato *New Challenges for Public Services: Integrating Service User and Workforce Involvement to Support Responsive Public Services in Tough Times* finanziato dalla Dg Occupazione, Affari Sociali e Inclusione - *Employment, Social Affairs and Inclusion* dell'Ue (Hansen e Mailand, 2015).

tensione ideale più ampia verso un'idea più complessiva di democrazia. Questa tensione ideale si è nutrita anche del processo di coinvolgimento dei lavoratori – una componente specifica del dialogo tra le parti sociali – nei luoghi di lavoro (Knudsen H., 1995). Tuttavia, con l'emergere di nuove idee relative alla modernizzazione del settore pubblico a partire dai primi anni '80, il coinvolgimento degli utenti e la libertà di scelta – a differenza dalla mera focalizzazione sul coinvolgimento dei cittadini – sono state tra le parole più in voga nel discorso ufficiale della pubblica amministrazione (Sørensen, 2000).

In questo articolo vengono ricostruiti e indagati lo sviluppo e le interrelazioni tra esistenti le forme di coinvolgimento degli utenti e quelle dei lavoratori nel settore della *Folkeskole*, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria inferiore, entrambe obbligatorie². Un sistema formale di comitati garantisce il coinvolgimento e la partecipazione indiretti dei lavoratori tramite i rappresentanti eletti dei lavoratori di ogni livello; tali comitati sono dotati di fondi e responsabilità relative al personale all'interno del settore pubblico. Inoltre, la Danimarca ha una tradizione forte di contrattazione collettiva sia a livello centrale che locale e di stretta collaborazione tra le parti sociali. Tuttavia, nel 2013 si è verificato un conflitto nella contrattazione collettiva relativo all'orario di lavoro nella scuola, con un rafforzamento delle prerogative delle dirigenze a discapito della contrattazione collettiva (Mailand, 2016). Nel 2013, il governo a guida socialdemocratica aveva voluto collegare fortemente la sua riforma della scuola³ alla successiva tornata di contrattazione collettiva prevista per lo stesso anno. Senza nuovi fondi, i dirigenti

² Fondata nel 1814, la *Folkeskole* in Danimarca garantisce il diritto fondamentale di tutti i bambini a ricevere sette anni di istruzione. Copre sia la scuola primaria che la secondaria inferiore, ossia le classi dalla prima alla sesta e dalla settima alla nona/decima (tradizionalmente gli alunni dai sei ai quindici anni). Nel 2013, la Danimarca aveva 1.312 scuole pubbliche e 548 scuole private. Meno di un quinto di tutti gli studenti frequentava le scuole private, anche se questa percentuale sta aumentando. Questo articolo si concentra sull'integrazione tra il coinvolgimento degli utenti e quello dei lavoratori nelle *scuole pubbliche*. Il numero di bambini è diminuito e ciò, combinato con l'aumento dei tagli alla spesa pubblica, ha causato un calo del 7,2 % del numero totale di insegnanti dall'anno scolastico 2008-09 all'anno scolastico 2011-12 (UNIC 2012). Secondo i dati dell'Associazione dei Comuni danesi (Local Government Denmark - Igdk), a dicembre del 2013 c'erano 51.453 persone con incarico da insegnante a tempo pieno nella *Folkeskole*.

³ The Folkeskole Act. Lbk n. 521, 27 maggio 2013, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=145631>.

della funzione pubblica prevedevano di garantire un incremento delle ore di insegnamento tramite un cambiamento del sistema di regolamentazione dell'orario di lavoro degli insegnanti. Questo conflitto ha provocato una serrata (*lock out*) delle scuole da parte delle autorità di governo locali responsabili, prima che venisse proclamato uno sciopero, ed è terminato con l'intervento del governo che ha stabilito nuove regole sull'orario di lavoro senza coinvolgere i sindacati degli insegnanti⁴. A fronte di questi eventi, e data la forte tradizione di coinvolgimento degli utenti nel sistema scolastico, ulteriormente rafforzato dalla riforma e negli anni a seguire, ci saremmo aspettati che emergessero delle differenze di interessi tra utenti e lavoratori. Nello scontro per il controllo sul funzionamento della scuola, i due sistemi avrebbero potuto entrare in conflitto, con il progressivo emergere dei loro divergenti interessi (Kessler e Bach, 2011).

Tuttavia, sulla base della documentazione disponibile e sulle interviste qualitative con le parti sociali attive nel settore, sostengo che i due sistemi convivano piuttosto pacificamente e il conflitto del 2013 non abbia cambiato questa situazione. Ciò è dovuto sia alla maggior forza dei sindacati in confronto alle organizzazioni degli utenti, sia alla capacità costante di politici, dirigenti della pubblica amministrazione, sindacati e insegnanti di comprendere il ruolo importante che le scuole svolgono nel generare e rafforzare la democrazia tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini. In confronto ai sindacati, le organizzazioni per il coinvolgimento e la partecipazione degli utenti sono meno radicate. Anche se, in termini generali, hanno guadagnato una certa influenza sull'agenda delle politiche scolastiche, esse non mettono in discussione la regolamentazione di salari e orario di lavoro di insegnanti e funzionari della pubblica amministrazione (Hansen e Mailand, 2015). Ciò avviene nonostante il fatto che le prerogative del management a livello scolastico siano state rafforzate a discapito del ruolo tradizionale dei delegati sindacali; i delegati e i sindacati degli insegnanti a livello locale hanno tuttora una collaborazione piuttosto stretta con la dirigenza scolastica sulle questioni legate alla gestione del personale, e gli utenti non sono coinvolti in tale confronto, né tentano di sottrarre spazio alle organizzazioni dei lavoratori su queste tematiche (Hansen, 2015, 2017).

Nella prossima sezione, saranno brevemente delineati lo sviluppo dei meccanismi di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori nel settore

⁴ Act no. 409, Act on extension and renewal of collective agreements and agreements between certain groups of employees in the public sector, 26 aprile 2013.

pubblico, effettuando una comparazione con le politiche mediante le quali i diversi governi hanno introdotto meccanismi di partecipazione e coinvolgimento degli utenti, in un'ottica di modernizzazione e democratizzazione dei servizi pubblici in Danimarca. Si presentano poi i metodi e i dati utilizzati, cui seguiranno l'analisi del coinvolgimento degli utenti e le conseguenze per il coinvolgimento dei lavoratori nella scuola dell'obbligo. Infine, verranno discusse le ragioni per cui le pratiche di coinvolgimento degli utenti e quelle di coinvolgimento dei lavoratori convivono invece di entrare in conflitto reciproco all'interno del sistema scolastico; seguiranno, infine, le conclusioni.

2. Finalità e sviluppi del coinvolgimento di utenti e lavoratori

In Danimarca il coinvolgimento dei lavoratori è il risultato di un compromesso storico tra capitale e lavoro. Nel settore pubblico, salari e condizioni di lavoro sono stati regolamentati dalla contrattazione collettiva sin dal 1969. La contrattazione collettiva si svolge prevalentemente a livello di categoria, ma nel tempo si è sviluppata anche una contrattazione a livello locale in materia di orario e salari. Nel settore della scuola, il Sindacato danese degli insegnanti (Dlf) organizza gli insegnanti della *Folkeskole* danese e li rappresenta nella contrattazione collettiva tramite la Confederazione dei sindacati degli insegnanti (Lc). L'Associazione dei dirigenti scolastici, organizza tutti i presidi delle scuole e contratta per questi in modo autonomo, ma si coordina con la Lc nelle tornate di contrattazione collettiva che vedono i rappresentanti di dirigenti e insegnanti negoziare con i datori di lavoro della pubblica amministrazione e l'amministrazione locale del governo danese (Lgdk). Quest'ultima è in particolare il principale datore di lavoro di insegnanti e dirigenti scolastici all'interno della *Folkeskole*.

In base alle idee diffuse sull'importanza di garantire forme di accesso democratico dei lavoratori ai mezzi di produzione, sin dal 1947 in Danimarca si sono raggiunti accordi di contrattazione collettiva che istituivano comitati congiunti per la cooperazione all'interno del settore privato (Knudsen T., 1995). Quasi simultaneamente, i datori di lavoro della pubblica amministrazione hanno sviluppato un sistema simile per il settore pubblico e, nel tempo, il coinvolgimento dei lavoratori è stato formalizzato e istituzionalizzato in misura significativa.

Oggi, i comitati per la cooperazione sono presenti in tutto il settore pubblico, e all'interno delle istituzioni pubbliche locali è presente a ogni

livello di gestione un comitato dotato di fondi e responsabilità relative al personale (Hansen, 2013). Questo sistema si basa sull'istituzione dei delegati sindacali e, in confronto ai diritti veri e propri sanciti dalla contrattazione collettiva, costituisce una forma più blanda di limitazione delle prerogative della dirigenza (Knudsen T., 1995; Kristensen, 2008). Nel 1996, i partner coinvolti nella contrattazione collettiva all'interno delle istituzioni pubbliche locali hanno concordato una versione approfondita e rafforzata del sistema esistente di partecipazione dei lavoratori all'interno delle amministrazioni pubbliche locali (il sistema Med). Inoltre, le parti sociali hanno concordato di decentrare a livello locale una parte molto limitata della contrattazione salariale nel settore pubblico (pari, dal 1997, a circa il 10% del salario). Negli anni precedenti il 2013, era stata sviluppata una pratica di contrattazione locale in materia di orario all'interno della scuola. Al contrario, la contrattazione salariale decentralizzata era meno importante per questo settore.

Parallelamente allo sviluppo delle pratiche di coinvolgimento dei lavoratori, nel corso del ventesimo secolo i governi danesi hanno utilizzato il coinvolgimento di «non burocrati» e di cittadini nel processo decisionale relativo ai servizi pubblici, per promuovere una pubblica amministrazione decentralizzata, democratica e non burocratizzata (Knudsen T., 1995). Il decentramento delle amministrazioni locali è forte in Danimarca e serve a portare i servizi, le politiche e le pratiche gestionali più vicini ai singoli cittadini. A partire dalla riforma delle municipalità negli anni '70, la maggior parte dei servizi di welfare (inclusi l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, l'istruzione di base, il traffico e l'ambiente) sono responsabilità delle amministrazioni locali. Il cosiddetto *Programma di modernizzazione* a partire dal 1983 ha introdotto idee e principi tipici del pensiero neoliberista nel processo di riforme del governo danese, che fino a quel momento era stato dominato prevalentemente dalle politiche socialdemocratiche sviluppate negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale (Ejersbo e Greve, 2008). Da allora le politiche sul coinvolgimento degli utenti hanno abbracciato sia le idee relative al coinvolgimento degli utenti per promuovere la democrazia tramite un *empowerment* dei cittadini, sia un orientamento più vicino ai meccanismi di mercato, tramite le indagini sulla soddisfazione dell'utente e il concetto di libertà di scelta.

Il governo guidato dai conservatori dai primi anni '80 ai primi anni '90 si è focalizzato sulla capacità dei cittadini di autogovernarsi e sul rafforzamento della qualità del welfare tramite politiche maggiormente orientate al mercato. Il governo ha rafforzato il perseguimento di

RPS

Nana Wesley Hansen

questi obiettivi politici alla luce dei risultati emersi dalle grandi indagini sulla soddisfazione degli utenti condotte nei primi anni '90. Inoltre, il governo ha enfatizzato la libertà di scelta (Ejersbo e Greve, 2008).

Il governo a guida socialdemocratica degli anni '90 ha collocato in una nuova cornice le pratiche di coinvolgimento e partecipazione degli utenti e, nel 1997, i comitati di utenti nelle scuole e negli asili sono diventati oggetto di ricerche avviate dal Ministero delle Finanze e dal Ministero dell'Interno (Indenrigsministeriet, 1998). Queste ricerche hanno differenziato fra tre tipi di coinvolgimento degli utenti: la libertà di scelta, dar voce all'utente tramite le indagini sulla soddisfazione degli utenti, i panel ecc. e i comitati formali di utenti. Ad ogni modo, al centro dell'interesse stavano proprio questi ultimi. Lo scopo dei comitati di utenti era quello di «dare all'utente un'influenza sull'esecuzione delle prestazioni» (*ivi*, p. 7).

Il successivo governo conservatore/liberale al potere dal 2001 al 2011 ha lanciato un nuovo Programma di Modernizzazione, che faceva riferimento direttamente alla «governance dei cittadini» citata nello stesso titolo del documento a fondamento del Programma (Ejersbo e Greve, 2008, p. 57). La libertà di scelta, il *performance management* e un settore pubblico aperto e *user-friendly* erano i tre principi fondamentali sui quali si fondava detta modernizzazione, specialmente per quanto riguarda gli ospedali e l'assistenza agli anziani, ma anche nelle scuole. Inoltre, il programma rilanciava alcune idee relative alla professionalizzazione dei dirigenti e alla crescita professionale dei lavoratori. In seguito il governo a guida socialdemocratica in carica nel 2011-2015 ha mantenuto questi tre obiettivi. Di conseguenza, il rafforzamento delle prerogative della dirigenza e la professionalizzazione dei dirigenti sono rimasti elementi importanti delle politiche relative alla pubblica amministrazione.

Questi interventi di riforma e le idee che ne erano alla base si sono riversati direttamente nel sistema della contrattazione collettiva. Il già menzionato *lock-out* del 2013 è l'esempio più drammatico di come i datori di lavoro pubblici abbiano perseguito questi obiettivi. Tuttavia secondo il governo in carica in quella fase, a differenza che nel passato, il coinvolgimento degli utenti era utile a migliorare la qualità dei servizi non tanto mediante la libertà di scelta ma attribuendo agli utenti un ruolo di «co-sviluppatori» dei servizi. Ciò rappresentava un rapido passaggio da un approccio alla pubblica amministrazione più orientato verso il mercato ad uno stile maggiormente fondato sulle idee di rete (o di «fare rete») e di governance pubblica.

Dal 2015 al 2019, diversi governi liberal-conservatori si sono avvicendati

in Danimarca. Sin da subito la libertà di scelta è tornata a essere una delle priorità del governo, focalizzandosi prevalentemente sul settore ospedaliero e sull'assistenza agli anziani, ma includendo anche una mappatura delle possibilità di libera scelta in altre aree del servizio pubblico. Inoltre, i governi hanno continuato a focalizzare i propri interventi sul rafforzamento delle prerogative della dirigenza pubblica, promuovendo una svolta storica e traumatica nel processo di contrattazione collettiva nel 2018 (Hansen e Mailand, 2018). Il conflitto è stato risolto, ma la Danimarca è andata molto vicina ad uno sciopero generale e ad un *lock-out* massiccio dell'intero settore pubblico.

Tuttavia, lo sviluppo delle forme di partecipazione e coinvolgimento degli utenti è fortemente legato e dipendente dalle politiche e riforme messe in atto all'interno dei singoli settori della pubblica amministrazione. Di conseguenza, una comprensione più profonda dei meccanismi di partecipazione degli utenti e del rapporto tra questi e quelli riguardanti i lavoratori richiede un'analisi interna a ciascun settore o servizio pubblico.

Concentrando l'attenzione sulla scuola, nell'analisi che segue si individuano gli attori protagonisti della partecipazione degli utenti in questo settore. Si analizzerà poi il livello, la forma e la portata del coinvolgimento degli utenti e le sue conseguenze per la partecipazione dei lavoratori – ossia le forme specifiche di dialogo sociale istituzionalizzato tra datori di lavoro nella pubblica amministrazione e lavoratori. Con riferimento alla «forma» viene operata una distinzione tra il coinvolgimento diretto e quello indiretto. Quest'ultimo si svolge tramite i rappresentanti eletti, mentre il primo costituisce un coinvolgimento di tipo individuale degli utenti nell'erogazione dei servizi. Con riferimento alla «portata» del coinvolgimento e della partecipazione degli utenti, si effettua poi una distinzione tra consultazione e partnership. La prima è una forma più debole di partecipazione in cui i decisori e i funzionari informano gli utenti e li consultano su diversi argomenti. La partnership è una forma più vincolante di partecipazione, in cui gli utenti e i decisori si assumono una responsabilità reciproca sulle decisioni da prendere e sulla loro attuazione.

3. Metodo e dati

Dal punto di vista metodologico questo articolo si fonda sull'analisi di un'ampia documentazione scritta e su 13 interviste semi-strutturate a rappresentanti delle associazioni e degli organismi degli utenti (genitori

e studenti), dirigenti scolastici e del Ministero dell'Istruzione, rappresentanti sindacali, a livello nazionale e locale. Le fonti scritte includono: la legislazione danese, documenti ufficiali del governo, articoli di stampa, report di istituzioni pubbliche e altre organizzazioni e letteratura secondaria. Queste fonti hanno fornito informazioni relative alla struttura generale del dialogo tra le parti sociali in Danimarca e al coinvolgimento degli utenti nel sistema scolastico. Inoltre, sono state utilizzate fonti scritte per contestualizzare e confermare ulteriormente quanto emerso dalle interviste.

Le interviste coprono il settore scolastico a tre livelli di gestione: il settore nazionale di categoria, il livello regionale/municipale e il livello delle singole unità locali. A livello nazionale le interviste sono state parzialmente differenziate rispetto a quelle del livello locale. Tutte le interviste includevano domande su come identificare l'utenza all'interno del settore, le forme, i livelli e la portata del coinvolgimento degli utenti, le relazioni sindacali e il dialogo tra le parti sociali e le conseguenze della partecipazione degli utenti su tali relazioni. Durante le interviste, è stato chiesto agli attori coinvolti a livello nazionale all'interno del settore della scuola di fornire esempi di un utilizzo innovativo del coinvolgimento degli utenti a livello locale, con implicazioni per le relazioni sindacali tra lavoratori e datori di lavoro.

4. Il coinvolgimento degli utenti e i suoi effetti sulla partecipazione dei lavoratori nelle scuole danesi

In Danimarca quello della scuola è il settore con più lunga e consolidata tradizione di coinvolgimento diretto e indiretto degli utenti. I genitori hanno ottenuto questo diritto per la prima volta nel 1934, con la presenza nei consigli scolastici: un coinvolgimento indiretto che nel corso del tempo ha assunto diverse forme, e che è stato ulteriormente rafforzato da diversi provvedimenti di riforma della scuola (Bach, 1999). Oltre a ciò, sono state introdotte altre forme di partecipazione più diretta, tanto dei genitori che degli studenti.

Le attività della *Folkeskole* sono regolamentate dalla legge omonima (*Folkeskole Act*) che ne determina il quadro generale⁵. La gestione della

⁵ Per una descrizione dell'organizzazione e del funzionamento del sistema scolastico danese e della *Folkeskole*, che analizza la riforma del 2013 e, brevemente, i conflitti ad essa connessi, si veda il cap. 1 del rapporto Ocse del 2016 sull'utilizzo delle risorse nelle scuole in Danimarca (Nusche e al., 2016).

scuola è responsabilità del consiglio municipale locale, e dal 1989 il sistema dei consigli scolastici garantisce la partecipazione indiretta di studenti e genitori mediante elezione di propri rappresentanti a livello d'istituto. Le elezioni del consiglio scolastico sono organizzate dai comuni; la partecipazione al voto, però, è sempre stata bassa. A livello nazionale, la rappresentanza dei consigli d'istituto è garantita dalla Associazione nazionale dei genitori nelle scuole (*Skole og forældre*), creata nel 1935. L'associazione ha un/a presidente, assistito/a da una segreteria a Copenaghen, con un organico professionale di circa 12 persone, e sezioni locali in tutto il paese. Fanno parte dell'associazione soprattutto i componenti dei consigli d'istituto. L'organizzazione offre corsi di formazione per i rappresentanti dei genitori e pubblica libri, dépliant e giochi sui diritti e le competenze dei consigli scolastici.

Anche i consigli studenteschi hanno una lunga storia nel sistema scolastico danese, ma il loro riconoscimento formale è avvenuto in una fase successiva. Negli anni '60 e '70 del Novecento, si è verificato un impegno sempre maggiore degli studenti all'interno delle scuole e la prima organizzazione nazionale fu fondata nel 1969. Oggi il diritto a organizzare consigli studenteschi all'interno delle scuole è garantito dalla legge. A livello nazionale la rappresentanza degli studenti e dei loro consigli è affidata all'Associazione nazionale degli studenti delle scuole (*Danske Skoleelever*, o Dse), nata nel 2004 dalla fusione di due diverse organizzazioni. La finalità della Dse è di creare una «buona vita scolastica», con un'organizzazione «degli e per gli studenti», di cui fanno parte principalmente i consigli studenteschi delle scuole. All'interno dell'organizzazione le rappresentanze studentesche regionali formano il consiglio direttivo, entro il quale viene scelto un/a presidente. La segreteria dispone di 20 dipendenti a tempo pieno più alcuni volontari. Anche la Dse produce materiali formativi rivolti a studenti, insegnanti e leader studenteschi, con l'obiettivo di rafforzare la partecipazione studentesca alla vita scolastica e ai processi decisionali.

5. *Forme, livelli e ambiti di coinvolgimento degli utenti dei servizi*

In ambito scolastico i principali utenti del servizio sono genitori e studenti e la loro partecipazione avviene a quattro livelli. A livello nazionale, vengono inclusi nei processi formali e informali di rappresentanza degli interessi. Lo stesso avviene a livello municipale, che è il livello di coinvolgimento meno formalizzato di tutti, mentre a livello di istituto

è garantita una partecipazione indiretta tramite i consigli scolastici e i consigli studenteschi. Infine, esiste una partecipazione diretta dei genitori a livello della classe, nelle assemblee annuali dei genitori e nella collaborazione scuola-famiglia.

A livello nazionale, l'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole e la Dse fanno parte di molti comitati politici e di altro genere, ma sono escluse dalla contrattazione collettiva. La partecipazione è garantita anche ad alcune organizzazioni minori che rappresentano specifici gruppi di genitori e studenti, quali l'Associazione nazionale autismo, sulle questioni specifiche relative all'inclusione degli allievi più fragili all'interno della scuola. Si tratta di un coinvolgimento prevalentemente a carattere consultivo. Nella riforma del 2013, inoltre, è stato introdotto un nuovo strumento rivolto direttamente agli studenti di tutti i livelli scolastici, e cioè un'indagine annuale sul grado di soddisfazione degli studenti. L'indagine misura la soddisfazione a livello di classe, di istituto e di territorio; si tratta di una forma di coinvolgimento diretto ma passivo, la cui interpretazione è affidata a soggetti diversi dagli utenti stessi.

A livello municipale, esiste una tradizione forte e consolidata di partnership e consultazione fra politici/amministrazione locale, e strutture sindacali locali. A questo livello esistono inoltre forme di coinvolgimento mirate, soprattutto dei genitori ma in misura ridotta anche degli studenti, sui progetti di sviluppo delle scuole: tale coinvolgimento ha prevalentemente un carattere consultivo. Oltre a ciò, la Dse ha costruito modalità di partnership formalizzata con alcune municipalità interessate a potenziare la democrazia studentesca.

I genitori possono avere un ruolo significativo nel panorama politico locale. Ci sono stati casi di genitori che effettuavano blocchi dei servizi per l'infanzia, per dare l'opportunità ai dipendenti di effettuare un'astensione dal lavoro senza impegnarsi direttamente in attività di sciopero illegali. Ed è anche capitato che genitori e studenti difendessero istituzioni minacciate di chiusura, utilizzando i media locali e azioni politiche di solidarietà con il personale e la dirigenza della scuola. Tuttavia, in tutti i casi sia gli studenti sia i genitori risultano esclusi da tutte le questioni relative alla regolazione del lavoro e alla contrattazione collettiva.

La formazione dei consigli scolastici viene effettuata tramite le municipalità, ma è limitata: in genere prevede un corso di una giornata. Per questo motivo l'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole offre ai consigli d'istituto corsi di formazione finalizzati a incoraggiarne il lavoro. I corsi trattano materie quali la collaborazione scuola-famiglia, i contatti con i genitori, le competenze dei consigli scolastici e il decentramento finanziario.

A livello di istituto, i consigli scolastici godono di una serie di diritti alla partecipazione garantiti dalla legge sulla *Folkeskole*. Un rappresentante dei genitori dirige il consiglio d'istituto, mentre il dirigente scolastico esercita le funzioni di segretario. Ogni singola municipalità è responsabile delle elezioni dei consigli scolastici. Il consiglio municipale può decidere di erogare ai rappresentanti dei genitori e degli studenti un gettone annuale di 134-403 euro (1.000-3.000 Dkk), a seconda che si tratti di rappresentanza dei genitori o degli studenti, e/o può offrire dei compensi per le attività di durata superiore alle quattro ore. I consigli d'istituto possono altresì formulare, entro i limiti fissati dal consiglio municipale, alcuni «principi per la gestione della scuola», che riguardano l'organizzazione della didattica (ad es. il numero di lezioni per ogni classe, la durata della giornata scolastica, i corsi facoltativi e quelli speciali), la collaborazione scuola-famiglia, l'erogazione di informazioni e la valutazione dei risultati ottenuti dagli studenti in classe, la distribuzione del lavoro fra docenti, le iniziative studentesche e quelle sociali, l'organizzazione del doposcuola. Oltre a ciò, il consiglio deve dare approvazione formale di tutti i materiali formativi, fissare le regole generali e i valori della scuola, e approvare il bilancio annuale d'istituto. Recentemente i consigli hanno anche ottenuto il diritto ad una rappresentanza al momento dell'assunzione dei dirigenti scolastici. Tuttavia, essi non devono essere coinvolti in altre questioni relative ai rapporti di lavoro né, peraltro, devono affrontare casi riguardanti singoli studenti.

Sempre a livello di istituto, gli studenti hanno diritto a formare un consiglio studentesco, se nelle scuole ci sono classi che vanno dalla quinta elementare in su. Tale consiglio è composto da studenti eletti dagli studenti, che assumono decisioni su tutte le questioni che hanno rilevanza per il corpo studentesco. Nella pratica, però, si occupano principalmente di questioni che riguardano le attività sociali ed educative, nonché l'ambiente studentesco a scuola.

In linea con la riforma della scuola del 2013, vanno coinvolti direttamente nell'erogazione dei servizi anche altri attori, quali i club sportivi e i circoli culturali, nonché le associazioni professionali. Essi vengono considerati informalmente una sorta di «utenti secondari» della scuola, e rappresentano una risorsa per i singoli istituti e per la didattica. Alcune municipalità utilizzano inoltre il volontariato dei cittadini per l'assistenza ai ragazzi e l'aiuto nei compiti nell'orario extra scolastico. Il volontariato nelle scuole non è un'attività registrata, ma appare comunque di portata limitata.

A livello di classe, il coinvolgimento di genitori e studenti è sia diretto

che indiretto. Le scuole danesi hanno una forte tradizione di partecipazione diretta dei genitori nelle decisioni che riguardano le singole classi e i singoli studenti, oltre all'interazione quotidiana fra studenti e genitori, soprattutto per i bambini più piccoli accompagnati a scuola dai genitori. Le scuole indicano ogni anno un'assemblea dei genitori, all'interno della quale i genitori possono fissare le regole generali per l'interazione sociale in classe, compresi i compleanni, nonché, per i ragazzi più grandi, le politiche in materia di feste e alcool. La scuola pubblica danese, inoltre, offre incontri scuole-famiglie circa due volte l'anno, oltre a garantire in vario modo informazioni ai genitori sui risultati e il comportamento dei figli a scuola.

6. Gli effetti della partecipazione degli utenti sulle relazioni fra datori di lavoro e lavoratori nella scuola

Le parti sociali che si occupano di condizioni di lavoro e salariali – la Lgdk, la Dlf e l'Associazione dei dirigenti scolastici – considerano la partecipazione degli utenti legittima e proficua per la qualità del dibattito, e concordano sul fatto che è aumentata particolarmente l'influenza dell'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole e della Dse, ma non ritengono che queste organizzazioni rappresentino una minaccia per gli interessi da loro rappresentati nel sistema delle relazioni sindacali.

Esiste una base di rappresentanza diversa, fra le parti sociali tradizionali, il cui compito è la contrattazione sindacale, e le organizzazioni degli utenti, che rappresentano i genitori e gli studenti. Le organizzazioni sindacali e datoriali hanno una base di potere consolidata, rappresentano e organizzano quasi tutti i potenziali aderenti, mentre l'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole e la Dse rappresentano quasi tutti i consigli d'istituto e i consigli studenteschi, ma hanno pochi aderenti a livello individuale, nella vasta realtà dei genitori e degli studenti. Tutti i soggetti intervistati, tuttavia concordano nel ritenere che queste due organizzazioni abbiano acquisito un'influenza politica a livello sia nazionale che locale.

Durante la vertenza contrattuale del 2013 nel settore della scuola, la questione di quanto i sindacati degli insegnanti o dei dirigenti rappresentassero o meno i veri interessi dei genitori e degli studenti acquisì rilevanza nel dibattito pubblico; ma i soggetti che rappresentavano questi gruppi, cioè l'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole e la Dse, non esercitarono la propria potenziale influenza ed evitarono di

esprimersi direttamente nei media sul conflitto in corso, testimoniando così il loro rispetto per il ruolo del cosiddetto «dialogo sociale», e quindi del confronto tra datori di lavoro e sindacati e del sistema delle relazioni sindacali.

Anche a livello delle municipalità e delle scuole, il coinvolgimento degli utenti non mette in discussione il ruolo del dialogo sociale. In realtà, alcune precedenti ricerche hanno sottolineato che i consigli dei genitori a volte possono funzionare da passa-carte delle decisioni adottate congiuntamente dal management e dalle organizzazioni sindacali, e che negli organismi di rappresentanza dei genitori in genere il potere di fissare i temi all'ordine del giorno è nelle mani dei sindacati (Floris e Bidsted, 1997; Indenrigsministeriet, 1998; Andersen e Jensen, 2001).

La riforma della scuola pubblica del 2013 comprendeva, come si è detto, un rafforzamento generale della partecipazione degli utenti. La riforma, tuttavia, era focalizzata sui dirigenti scolastici, sulla professionalizzazione dei consigli d'istituto e sul chiarimento delle responsabilità dei genitori (Undervisningsministeriet, 2014). Queste iniziative, pertanto, si ricollegavano alla idea, già ricordata, per cui la partecipazione degli utenti possa rappresentare una forma di decentramento di poteri, utile ad aumentare il livello di democratizzazione della società, responsabilizzando maggiormente di e integrando più efficacemente i cittadini. Dagli studi sui componenti dei consigli scolastici risulta che la riforma della scuola abbia loro fornito un'esperienza di incremento dei propri poteri. Inoltre, un accordo politico del 2019 per aggiornare la riforma del 2013 ha dato ai consigli d'istituto una maggiore influenza formale sulle assunzioni dei dirigenti scolastici e messo in campo delle iniziative per rendere più attraente la partecipazione ai consigli (Regeringen, 2019).

La riforma ha anche aperto la scuola ad un gruppo più variegato di potenziali *stakeholders*, con l'inclusione di nuovi attori nella produzione di attività educative (ad esempio educatori di bambini e ragazzi, associazioni e circoli ricreativi, associazioni professionali). Nel corso delle interviste è stato sottolineato che associazioni impegnate nell'educazione o in iniziative culturali per bambini e ragazzi, così come le associazioni professionali vengano consultati a livello sia nazionale che locale in quanto «utenti» del sistema scolastico. Le parti sociali tradizionali non considerano problematico il coinvolgimento a livello locale di vari altri soggetti, come quelli citati.

In sintesi, nella *Folkeskole* si è registrato nel corso del tempo un potenziamento della partecipazione e del coinvolgimento degli utenti, a livello sia nazionale che municipale e di istituto. Nelle scuole, i consigli

RPS

Nana Wesley Hansen

di istituto sono stati introdotti nella loro forma attuale alla fine degli anni '80, e potenziati negli '90 con il duplice obiettivo di garantire la libertà di scelta dei cittadini e rafforzare le dirigenze. La riforma del 2013 e le revisioni introdotte nel 2019 hanno ulteriormente rafforzato i consigli di istituto e il coinvolgimento degli studenti.

Il processo di riforma della scuola di questi anni ha inoltre inciso sui meccanismi di partecipazione degli utenti anche ad altri livelli. A livello nazionale, le organizzazioni degli utenti sono divenute partner consultivi del sistema politico, anche se la loro base associativa rimane relativamente debole, in confronto a quella dei sindacati e del settore pubblico. A livello municipale, vengono coinvolti nella vita della scuola nuovi soggetti, mentre genitori e studenti partecipano all'innovazione e all'elaborazione della politica locale in materia di scuola.

Infine, la riforma ha introdotto una nuova forma di coinvolgimento diretto degli studenti, tramite le indagini annuali sul loro grado di soddisfazione. I sindacati temono che questo sia un ulteriore strumento di misurazione della performance, in aggiunta ad altri strumenti come i risultati degli esami, ai rapporti sulla qualità della scuola a livello municipale, al monitoraggio e valutazione dei piani di studio individuali degli studenti e ai test nazionali⁶. Il dialogo sociale o, se vogliamo, il sistema delle relazioni sindacali rimangono comunque forti e fondamentalmente non risultano messi in discussione dalla partecipazione degli utenti.

7. Riflessioni finali e conclusioni

Il coinvolgimento degli utenti dei servizi rappresenta una prassi fortemente istituzionalizzata nell'erogazione dei servizi pubblici danesi e i governi hanno costantemente rafforzato sia la portata che la profondità di tale coinvolgimento. In questo contributo si è fornito un esempio di tali fenomeni, concentrando l'attenzione sul settore della scuola. La partecipazione degli utenti nel settore della scuola si colloca in un qualche punto a metà strada fra la consultazione e la partnership, tendendo forse più spesso verso la prima, mentre i processi che caratterizzano il

⁶ Accordo tra il governo danese (i Social-democratici, il Partito social-liberale e il Partito popolare socialista), il Partito liberale danese e il Partito popolare danese sul miglioramento degli standard nella scuola pubblica danese (istruzione primaria e secondaria inferiore), 7 giugno 2013. Il testo in inglese è disponibile all'indirizzo internet: <https://www.eng.uvm.dk/-/media/filer/uvm-eng/pdf/13/131007-folke-skolereformaftale-eng-red--2-.pdf?la=en>.

dialogo sociale fra datori di lavoro e lavoratori sono più frequentemente improntati alla partnership piuttosto che a una mera informazione e consultazione.

Il coinvolgimento degli utenti dei servizi in generale si verifica in sedi diverse e prevede processi decisionali diversi rispetto alle varie forme di confronto e negoziazione fra datori di lavoro e lavoratori. Inoltre, l'impatto delle forme di coinvolgimento e partecipazione degli utenti sulle forme di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori, e viceversa, finora sono molto limitati. Sono pertanto limitati gli effetti della partecipazione degli utenti sulle condizioni di lavoro. In alcuni casi, la partecipazione degli utenti rappresenta una pratica prevista sul luogo di lavoro, ma con un impatto finora limitato su altre pratiche messe in atto nello stesso luogo di lavoro.

I sindacati e i datori di lavoro hanno un approccio diverso al tema della partecipazione degli utenti. Le organizzazioni datoriali – la Lgdk – hanno accolto questa pratica più o meno incondizionatamente, e si registra anche un forte impegno in questo senso del sindacato scuola – il Sindacato danese degli insegnanti – pur con alcune riserve rispetto ad alcune forme di coinvolgimento degli utenti, in particolare quelle più dirette e più simili alle misurazioni della performance. Come già detto, il coinvolgimento degli utenti dei servizi e le relazioni sindacali vengono praticati in sedi diverse e costituiscono ambiti differenti in cui si realizzano i processi decisionali. Le parti sociali rappresentate da datori di lavoro e lavoratori, però, si incontrano con gli utenti dei servizi in diverse sedi multilaterali del settore scuola. In altri termini, nella *Folkeskole* gli utenti dei servizi e i rappresentanti delle parti sociali si incontrano più volte, ma raramente si sfidano apertamente.

Una possibile spiegazione di ciò è nel semplice fatto che il coinvolgimento degli utenti e il sistema delle relazioni sindacali, o il dialogo sociale fra datori di lavoro e lavoratori, sono processi che si occupano di questioni diverse. Ciò vale per le problematiche attinenti a salari e condizioni di lavoro, temi che sono prerogativa dei sindacati e dei rappresentanti di base dei lavoratori. A ciò si riconnette anche un'altra spiegazione del perché non esiste interazione fra coinvolgimento degli utenti dei servizi e dialogo sociale fra datori di lavoro e lavoratori, e cioè che quest'ultimo, nonostante le sfide qui illustrate, è forte e istituzionalizzato. I suoi attori tradizionali hanno il monopolio nella regolamentazione dei trattamenti salariali, dei rapporti di lavoro e delle condizioni di lavoro, e non hanno alcun interesse a rinunciarvi; né peraltro hanno alcun incentivo a farlo, in quanto non vi è alcuna spinta degli utenti dei servizi

RPS

Nana Wesley Hansen

per essere coinvolti su questi temi. Il coinvolgimento degli utenti, quindi, si affianca alle relazioni sindacali e non lo sostituisce. Certo, c'è una sovrapposizione di presenze nelle sedi multilaterali nelle quali si ritrovano insieme sia le parti sociali che le rappresentanze degli utenti per discutere l'andamento della scuola, e a questi livelli è aumentata l'influenza degli utenti, quali studenti, genitori e altri attori della comunità locale; ma i rappresentanti del sindacato sono tuttora coinvolti e considerati validi partner nel dibattito.

Il rapporto fornitore-utente e la «ideologia dominante della governance» nei servizi pubblici si esprimono in forme diverse nei vari ambiti del welfare in Danimarca (Hansen e Mailand, 2015). Il coinvolgimento degli utenti dei servizi ha raggiunto uno stadio più avanzato nella *Folkeskole* molto prima di quanto sia avvenuto, ad esempio, negli ospedali danesi (*ivi*). L'Associazione nazionale dei genitori nelle scuole, nata nel 1935, è rimasta molto a lungo l'unica organizzazione nazionale di utenti non monotematica. Storicamente, la *Folkeskole* danese ha avuto un ruolo chiave nell'educare i ragazzi alla cittadinanza in una democrazia partecipativa. La *Folkeskole* stessa, pertanto, si è sviluppata secondo i principi della democrazia partecipativa, ivi comprese alcune forme dirette e indirette di coinvolgimento degli utenti. I diversi sistemi quindi convivono, a seguito di una comprensione e consapevolezza costante e condivisa fra politici, dirigenti della pubblica amministrazione e insegnanti, del ruolo importante che hanno le scuole nella produzione e nel potenziamento della democrazia, tramite il coinvolgimento diretto e indiretto della cittadinanza nel sistema scolastico.

Riferimenti bibliografici

- Andersen L.B. e Jensen R.S., 2001, *Decentralised management and employee influence in local government*, Conference paper, The ECPR 2001 General Conference, University of Kent, 6-8 settembre, Department of Political Science, University of Aarhus, Aarhus, disponibile all'indirizzo internet: www.ps.au.dk/lotte.
- Bach P., 1999, *Folkeskolen og dens styrelse – set med en forældreforenings øjne*, Skrevet og afleveret til Selskabet for Dansk Skolehistorie's årbog, august 1999, lagt på Skole og forældres hjemmeside.
- Ejersbo N. e Greve C., 2008, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, Copenhagen.

- Floris T.S. e Bidsted C., 1997, *Brugerbestyrelser på tværs – erfaringer fra amter og kommuner*, AKF forlaget, Copenhagen.
- Hansen N.W., 2017, *Folkeskolelærernes arbejdstid og partssamarbejdet*, «FaosForskningsrapport» n. 158, Faos, Sociologisk Institut, Copenhagen University, Copenhagen.
- Hansen N.W., 2015, *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*, Djøf Forlag, Copenhagen.
- Hansen N.W. e Mailand M., 2018, *Overenskomstfornyelsen 2018. Musketered, magtbalancer og modelforandringer*, «Faos rapport», n. 166, Sociologisk Institut, Copenhagen University, Copenhagen, disponibile all'indirizzo internet: https://faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_166_-_Overenskomstfornyelsen_2018.pdf.
- Hansen N.W. e Mailand M., 2015, *New challenges for public services social dialogue. National report Denmark*, «Faos research report», n. 142, Employment Relations Research Centre Department of Sociology University of Copenhagen.
- Indenrigsministeriet (Ministero degli interni danese), 1998, *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*, giugno.
- Kessler I. e Bach S., 2011, *The citizen-consumer as industrial relations actor: New ways of working and the end-user in social care*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 49, n. 1, pp. 80-102.
- Knudsen H., 1995, *Employee participation in Europe*, Sage Publications, Londra.
- Knudsen T., 1995, *Dansk Statsbygning*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, Copenhagen.
- Kristiansen J., 2008, *Kollektiv arbejdsret*, Jurist og Økonomforbundet Forlag, Copenhagen.
- Mailand M., 2016, *Proactive Employers and Teacher's Working Time Regulation: Public Sector Industrial Conflicts in Denmark and Norway*, «Economic and Industrial Democracy», online version, pp. 1-18.
- Nusche D., Radinger T., Falch T. e Shaw B. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Denmark 2016*, OECD Publishing, Paris, disponibile all'indirizzo internet: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262430-en>
- Regeringen (Governo della Danimarca), 2019, *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed – justeringer af folkeskolen til en åben og fleksibel folkeskole*, documento del 30 gennaio.
- Undervisningsministeriet (Ministero dell'Istruzione danese), 2014, *Styrket forældresamarbejde og elevinddragelse. Almindelige bemærkninger til lovforslaget der vedrører*

styrket forældreinddragelse og elevsamarbejde, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.uvm.dk/~media/UVM/Filer/Folkeskolereformhjemmeside/Lovtekster/2%205%20Forældresamarbejde%20og%20elevinddragelse.pdf>.

UNI.C., 2012, *Pædagogisk personale i grundskolen af Mathilde Moesgaard*, Statistik og Analyse, 22 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: <http://uvm.dk/~media/UVM/Filer/Stat/PDF12/121122%20Pædagogisk%20personale%20i%20grundskolen%202011.pdf>.

Sørensen E., 2000, *Skolebestyrelser – i klemme mellem konkurrerende decentraliseringsstrategier*, Dyrberg T.B. Hansen A.D. e Torfing J. (a cura di) *Diskursteorien på arbejde*, Roskilde Universitets Forlag, Roskilde, pp. 105-130.

Traduzione a cura di Marta Gilmore

Vecchie professioni per nuove sfide: lavoratori sociali* come broker dell'innovazione sociale

Maurizio Busacca

Fino ad oggi gli studi sull'innovazione sociale si sono concentrati sugli innovatori sociali e, più recentemente, sui ricercatori in azione, presentati come nuovi attori delle politiche sociali. In questo contributo si mette in evidenza che anche le storiche figure del lavoro sociale possono avere un ruolo chiave nel favorire i processi di innovazione sociale.

Attraverso tre studi di caso condotti in Veneto – Tre cuori, Alleanze per la famiglia e Piani di intervento in materia di politiche giovanili – l'articolo approfondisce il ruolo agito dai broker dell'innovazione sociale, agenti che rendono fluido lo scambio di informazioni tra gli attori del sistema, facendo lievitare il pluralismo e la governance nei processi di innovazione.

1. Introduzione

Nel quadro dell'arresto dei processi di ricalibratura dei sistemi di welfare provocato dalla crisi internazionale del 2008, processi che avevano da poco trovato una convergenza nell'approccio del *social investment* (Ciarini e Pennacchi, 2017), l'innovazione sociale (Is) emerge come uno dei pilastri delle politiche pubbliche in Europa (Nicholls ed Edmiston, 2018). Con Is ci si riferisce a quelle iniziative che affrontano i problemi sociali in modi nuovi, che sono sociali sia nel contenuto sia negli esiti (Murray e al., 2010). Malgrado la sua rapida ascesa l'Is continua a essere trattata come un «termine ombrello» (Pol e Ville, 2009) e una «retorica» (Busacca, 2013) dai contorni vaghi, utilizzata per descrivere attraverso un «quasi-concetto» (Jenson, 2015) pratiche tra di loro molto diverse. Come evidenziano Barbera e Parisi (2019), in questa fase di emersione, nella letteratura scientifica – di impronta managerialista (Mulgan, 2006),

* Con il termine «lavoratori sociali» si fa riferimento all'ampia gamma di figure professionali e non professionali che operano nell'ambito del welfare inteso in senso ampio come «lavoro sociale» in accordo con Ascoli e Sicora (2017).

di natura sociologica (Howaldt e Schwarz, 2010) e di studi urbani (Moulaert e al., 2013) – e nella letteratura grigia dei policy paper e degli articoli divulgativi sono prevalenti studi di orientamento funzionalista e performativo, che hanno concentrato i loro sforzi nel tentativo di capire secondo quali schemi di ruoli e funzioni le cosiddette innovazioni sociali generano i loro effetti. Chi si è occupato di innovatori sociali (si vedano ad es. Maiolini e Guida, 2015; Maiolini e al., 2015) lo ha fatto nel tentativo di ricostruirne ruoli e funzioni.

Solo recentemente Barbera e Parisi (2019) hanno affrontato con perizia e profondità la sfida di ricostruire le caratteristiche sociali degli innovatori sociali come popolazione di agenti del cambiamento, capace di combinare principi di mercato, principi pubblici e obiettivi collettivi (*ivi*). Se ne ricava il quadro di una popolazione tipicamente urbana, attiva soprattutto in città medio-grandi, composta in prevalenza da giovani nati dopo il 1980, con scarsi squilibri di genere (60% uomini e 40% donne) e in possesso di titoli di studio molto elevati (50,8% laurea, 33,2% master/dottorato). Un altro elemento che li caratterizza è l'elevato capitale culturale di cui dispongono le loro famiglie di origine, che rappresentano una importante dotazione di partenza di cui gli innovatori sociali possono disporre, con forti implicazioni sui processi di auto-attribuzione. Poco meno della metà di loro sono lavoratori dipendenti, gli altri sono lavoratori indipendenti o imprenditori, professionisti, soci di cooperativa, collaboratori coordinati e occasionali. I dipendenti occupano prevalentemente posizioni dirigenziali mentre i lavoratori indipendenti operano raramente come imprenditori con dipendenti e soprattutto come lavoratori in proprio e soci di cooperativa, quindi in posizioni fragili sul piano del rapporto di lavoro. Forte spinta motivazionale ed elevata fiducia interpersonale sono due caratteristiche personali che li connotano. Operano in organizzazioni di varia natura e dimensione, accomunate dall'essere radicate dentro processi di sviluppo di comunità che mobilitano attori pubblici e privati, profit e non profit. Altrettanto recentemente, gli studi di Is si sono dedicati anche al ruolo dei ricercatori operanti nelle università e nei centri di ricerca e attivi nelle iniziative di Is. Maiolini (2016) ha censito 70 assegni finanziati dal Miur su temi connessi all'innovazione sociale. Moulaert e al. (2017) hanno evidenziato l'influenza del lavoro di questi ricercatori nella costruzione delle politiche europee nel campo dell'Is. Chiesi e Costa (2017) hanno ricostruito il ruolo della dimensione progettuale nel collegamento tra ricerca e obiettivi di Is come intersezione delle intenzioni del progetto e dei destinatari. Ciò che emerge da queste ricerche è una

sorta di attivismo accademico nel campo dell'Is, nell'ambito del quale i ricercatori utilizzano gli strumenti tradizionalmente a loro disposizione per partecipare attivamente a progetti di ricerca-azione mettendo a disposizione la loro conoscenza esperta (Benneworth e Cunha, 2015). Busacca (2018) ridimensiona il ruolo dell'università come attore istituzionale ed enfatizza il ruolo degli accademici, che fungono da «agente lievitante» del pluralismo nella governance urbana.

Nel corso della sua fase di emersione il campo di studi dell'Is si è pertanto concentrato su figure paradigmatiche, caratterizzate da atteggiamenti imprenditoriali e da competenze cognitive di alto livello, efficaci per rafforzare il posizionamento dell'Is.

Alla luce di tutto ciò, che ne è delle vecchie professioni del welfare? Sono superate? Resistono solo come persistenza, forse temporanea, del passato?

Sono interrogativi che investono le professioni, l'organizzazione dei servizi e anche l'offerta formativa delle università. Rispondere, quindi, non è solo un modo per inspessire la conoscenza nel campo dell'Is, ma è anche un modo di formulare una riflessione sul lavoro sociale al tempo dell'Is.

La tesi sviluppata in questo saggio è che al fianco di queste due figure – innovatori sociali e ricercatori in azione – ce ne sia anche una terza che, a differenza delle prime due, coinvolge in modo più ampio anche le figure storiche del «lavoro sociale», che sono state troppo rapidamente messe da parte negli studi di Is e che invece svolgono funzioni chiave e utili per spiegare la capacità delle pratiche di Is di produrre beni collettivi territoriali di supporto allo sviluppo e all'innovazione locali.

Senza rifiutare una prospettiva istituzionale allo studio dell'Is, l'analisi assume un orientamento all'attore, fondato cioè sull'osservazione delle interazioni tra gli attori (Da Roit, 2010).

L'articolo è così organizzato: il prossimo paragrafo presenta il disegno di ricerca e le metodologie adottate per ricostruire i tre studi di caso su cui si fonda questo lavoro, di taglio empirico e comparativo; in seguito sono presentate e commentate le tre iniziative di Is al centro del lavoro – Tre cuori, Alleanze per la famiglia e Piani di intervento in materia di politiche giovanili – nell'ambito delle quali viene rilevata e approfondita la figura del broker dell'innovazione sociale; nel quarto paragrafo viene approfondito il ruolo strategico di queste figure; nel quinto e ultimo paragrafo vengono invece evidenziati i rischi e le contraddizioni emergenti.

RPS

Maurizio Busacca

2. Il disegno della ricerca

Fino alla metà degli anni '90, in Italia, le professioni del lavoro sociale territoriale erano poco codificate. Solo alla fine degli anni '90 sono nati i servizi pubblici per l'impiego, è stato varato il piano nidi, si è sperimentato il reddito minimo di inserimento, si è lavorato alla legge 328/2000 e con essi si è dato forma al terzo pilastro del welfare nazionale dopo istruzione e sanità, con conseguente apertura di nuove opportunità per il lavoro sociale. Sono quindi passati solo vent'anni da quando le professioni del sociale sono uscite dal cono d'ombra nel quale si erano trovate fino ad allora, ma già con il nuovo secolo questa ascesa subisce un duro arresto: «resistenze culturali, incapacità delle classi dirigenti sia a livello centrale che periferico e controtendenze politiche, unitamente alla Grande Recessione, alle conseguenti «politiche di austerità» e alla debolezza dei soggetti della rappresentanza sociale e professionale, hanno contribuito a processi di reazione alle innovazioni e di delegittimazione del lavoro sociale, così come del lavoro pubblico» (Ascoli e Sicora, 2017, p. 10).

Da questa prospettiva l'ascesa dell'Is è quindi coeva alla caduta del «lavoro sociale» e la sua enfasi su nuove figure emergenti ha probabilmente contribuito a rafforzare questo processo. Eppure queste figure non sono scomparse e continuano a essere la spina dorsale di un sistema di servizi che fatica a ricalibrarsi.

La domanda attorno alla quale ruota il saggio è dunque cosa si sa realmente, in relazione all'Is, del variegato mondo di persone e professioni che operano nel servizio sociale?

Lo studio qui proposto è stato condotto attraverso tre studi di caso (Sena, 2016), che in comune presentano strategie fondate sulla rete, la presenza di enti pubblici e cooperative sociali e il protagonismo di vecchie professioni del welfare, ma che si differenziano per i campi di intervento, le forme di utilizzo di piattaforme digitali e l'origine delle risorse economiche mobilitate.

Si tratta di iniziative che hanno nelle loro stesse premesse un orizzonte di innovazione sociale. Sono state scelte come casi paradigmatici perché perseguono obiettivi di innovazione sociale coinvolgendo nella loro attività le storiche figure del welfare senza cedere al mainstream dell'innovazione sociale.

I tre studi sono stati sviluppati attraverso l'osservazione partecipante (*participant as observer*, cfr. Kawulich, 2005; 2012) e la realizzazione, tra il 2016 e il 2018, di 52 interviste in profondità (tabella 1).

Tabella 1 - I social worker intervistati: posizioni e ruoli

N.	Ruolo	Funzione
4	Assessore comunale	Coordinamento generale del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
1	Consigliere comunale delegato alle politiche giovanili	Coordinamento generale del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
5	Assistente sociale	Referente di uno o più progetti
3	Educatore professionale	Referente di uno o più progetti
10	Cooperatore sociale	Referente di uno o più progetti
15	Dirigente comunale o responsabile di settore	Coordinamento generale del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
2	Funzionario amministrativo	Responsabilità amministrativa del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
2	Sindaco	Responsabilità generale del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
1	Dirigente Ulss	Coordinamento generale del Piano locale di intervento in materia di politiche giovanili
1	Libero professionista	Referente di uno o più progetti
1	Imprenditore sociale	Direttore generale Tre cuori
6	Assistente sociale	Coordinamento dell'Alleanza locale per la famiglia
1	Dirigente comunale o responsabile di settore	Coordinamento dell'Alleanza locale per la famiglia

Per favorire la comparazione, nel prossimo paragrafo gli studi di caso sono presentati a partire dalle funzioni agite dai lavoratori sociali e attorno a queste sono ricostruiti gli ambiti di attività e di innovazione sociale che li connotano.

3. Vecchi lavori per nuove professioni: da lavoratori sociali a costruttori di reti e di comunità. Spunti a partire dagli studi di caso

L'avvio di questo studio è stato dato dalla scoperta dei «welfare manager» di Tre cuori come fattore decisivo per spiegare il successo dell'iniziativa. Si tratta di operatori incardinati nelle cooperative sociali, che costruiscono reti *multistakeholder* complesse e ne orientano l'azione in senso innovativo. Successivamente, nel corso di un'attività di studio sulle Alleanze per la famiglia nel Veneto, si è scoperto che un ruolo simile era affidato ad assistenti sociali che agivano in qualità di «manager delle Alleanze». Infine, una figura analoga è stata identificata nei «coordinatori dei Piani» di intervento in materia di politiche giovanili del Veneto.

Le tre figure sono preposte alla costruzione e all'allargamento di reti o coalizioni locali composte da attori di diversa natura (pubblica, privata, profit, non profit, imprenditoriale, associativa, politica, ecc.), rispetto alle quali la loro funzione è di facilitare lo scambio di informazioni e conoscenze per favorire la collaborazione tra individui, organizzazioni e reticoli sociali differenti, secondo accordi multiscopo.

Nel fare ciò queste figure producono beni collettivi territoriali che fungono da infrastrutture che abilitano gli attori locali a generare pratiche di innovazione sociale, assolvendo funzioni che la sociologia economica ha attribuito ai broker della conoscenza (Burt, 1992).

3.1 Tre cuori

Tre cuori è una piattaforma di welfare aziendale nata in Veneto che si differenzia dalle altre piattaforme simili perché opera costruendo reti locali di imprese, cooperative sociali, associazioni e istituzioni, tra le quali favorisce lo scambio di beni, servizi e risorse. L'infrastruttura innovativa è rappresentata dal connubio tra piattaforma digitale e welfare point: la prima è lo strumento digitale attraverso il quale le organizzazioni e gli individui possono avere accesso alle informazioni sulle risorse e le opportunità disponibili e interagire scambiando beni e servizi;

la seconda è un punto fisico nel mondo reale nel quale opera il welfare manager che, oltre a dare informazioni all'utenza interessata, ha anche il compito di ampliare l'offerta e la domanda di beni e servizi promuovendo l'adesione di nuove imprese, associazioni, cooperative sociali e istituzioni locali. La piattaforma digitale si presenta quindi come la prosecuzione online di una rete costruita offline e il welfare manager è quella figura che costruisce il sistema di incontro tra la domanda e l'offerta di servizi di welfare aziendale. Nel caso di Tre cuori questa figura è un operatore di imprese private, per lo più cooperative sociali o imprese sociali, che aderiscono alla piattaforma motivate dall'opportunità di offrire i propri servizi sul mercato privato. I welfare manager sono in prevalenza lavoratori sociali con una elevata conoscenza dei servizi offerti ma anche molto radicati nel territorio, dove spesso risiedono e hanno in passato operato in servizi che li hanno messi in relazione con istituzioni, associazioni, imprese sociali, partiti politici e imprese del territorio.

Il punto di innovazione dell'ecosistema Tre cuori è riuscire a cogliere i bisogni e la domanda dei diversi tipi di clientela e a farli interagire, riuscendo così a ricostituire quelle relazioni territoriali tra imprese e società locali (Bagnasco, 1988) che la crisi dei distretti industriali ha sradicato. In questo quadro i welfare manager hanno il compito di mettere in relazione domanda e offerta di servizi di welfare e di progettare con i singoli utenti, le agenzie pubbliche e le imprese private sistemi locali di offerta di servizi in grado di rispondere in modo puntuale alle esigenze dei clienti e di generare ricadute positive sul territorio.

3.2 Alleanze per la famiglia

Le Alleanze per la famiglia sono il frutto di una politica della Regione Veneto¹ per promuovere il welfare di comunità quale strategia per sviluppare politiche di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Il modello di policy adottato dalla Regione Veneto è fondato su un sistema reticolare di attori tra loro molto diversi – enti locali, associazionismo, imprese, categorie economiche, università, fondazioni – ai quali chiede di coalizzarsi per orientare i propri prodotti o servizi verso i bisogni di

¹ Con la d.g.r. 2114/2015 e i successivi d.d.r. 20/2016 e 88/2017 la Regione Veneto aveva dato vita alle Alleanze per la famiglia in esecuzione di una precedente intesa tra l'ente regionale e il governo nell'ambito del Piano nazionale per la famiglia del 2012.

conciliazione delle famiglie. L'infrastruttura innovativa è qui rappresentata dall'Alleanza, cioè da una coalizione formalizzata di attori che condividono risorse, strategie e politiche per uno scopo comune.

Il principale fattore di successo di queste iniziative è stato individuato dagli intervistati nel family manager, un dipendente dei comuni capofila delle Alleanze, operante in ruoli amministrativi o educativi ma in entrambi i casi con profili professionali e di esperienza di assistente sociale. Il principale punto di innovazione rilevato dagli intervistati è stato il radicale mutamento di approccio che i family manager hanno dovuto adottare: abituati ad approcci individuali, per casi, hanno dovuto adottare gli strumenti e le forme del lavoro di sviluppo di comunità, fondato sull'*empowerment* dei cittadini e il rafforzamento dei network locali. Uno dei loro principali obiettivi, infatti, era generare capitale relazionale, considerato un bene collettivo funzionale allo sviluppo locale. Questa strategia è stata presentata nel corso delle interviste come necessaria, in virtù della sempre più forte riduzione della spesa sociale a livello locale, e generativa, perché foriera di nuovi progetti nati dall'incontro tra attori che prima non comunicavano tra loro.

Complessivamente sul territorio regionale sono nate 30 Alleanze, che presentano un'estensione territoriale che accoglie 2.337.791 cittadini. Circa 30.000 famiglie sono state beneficiarie dirette dei loro interventi; 156 sono stati i comuni coinvolti e 826 le organizzazioni, con una forte presenza di organizzazioni pubbliche (Ipab, Ccia, scuole, ecc.), associazioni, cooperative e altre imprese.

In relazione alla gestione di una tale complessità, i family manager presentano due caratteristiche di ruolo rilevanti: mentre assolvono alla loro funzione principale di natura manageriale, chiamati a gestire coalizioni complesse, attribuiscono una grande rilevanza alla dimensione territoriale, riconosciuta come il livello ideale di implementazione di una politica di conciliazione e al tempo stesso un valore in sé, da impiegare per mobilitare attori e risorse nella soluzione dei problemi trattati.

3.3 Piani di intervento in materia di politiche giovanili

I Piani sono programmi territoriali di politiche giovanili che la regione Veneto ha promosso nel 2017² dopo alcuni anni di sostanziale azzerramento di risorse e politiche destinate ai giovani se non nei settori dell'occupabilità. I Piani, destinati a 21 aree territoriali sovrapponibili ai

² D.g.r. 1392/2017.

vecchi distretti sanitari, hanno una dotazione finanziaria iniziale variabile in funzione del numero di giovani residenti e hanno richiesto agli attori locali di costruire e presentare programmi integrati.

Il dispositivo regionale attribuisce la responsabilità del Piano a un comune dell'area a scelta, rompendo in questo modo schemi di partnership consolidati e affidando all'ente locale la regia di coalizioni complesse che vedono il coinvolgimento di altri comuni, aziende sanitarie, cooperative sociali, associazioni giovanili e altri attori locali di varia natura, pubblica e privata, imprenditoriale e associativa. In questo contesto sono emerse figure di coordinamento con specifiche competenze settoriali nel campo delle politiche giovanili ma con posizioni altamente differenziate negli organigrammi dei Piani: in alcuni casi sono funzionari dell'ente locale, in altri assistenti sociali, educatori od operatori di politiche giovanili alle dipendenze dei comuni o di soggetti del terzo settore, in altri ancora assessori comunali. Ogni territorio ha espresso forme e figure di coordinamento distinte, il cui tratto comune è rappresentato dall'essere esperti di politiche giovanili. Il denominatore comune alle figure di coordinatore di Piano è una personale e/o professionale esperienza nel settore specifico, maturata nel corso del proprio lavoro, in percorsi politici o di partecipazione civico-associativa. Questo elemento non ha risvolti solo di natura operativa, spiegando in parte la capacità di queste figure di far dialogare mondi tra loro diversi, ma anche di natura sociale, aiutando a cogliere la rilevanza di una fitta trama di intrecci, in larga misura personali, tra le diverse sfere istituzionali in cui agiscono gli attori locali ed evidenziando come il coordinatore di piano sia prima di tutto una persona che ha sviluppato capacità di relazione con questi piccoli mondi, che sono in larga parte riconducibili a quell'insieme di associazioni, partiti, imprese pubbliche e private, scuole, università, fondazioni, istituti bancari, ecc. che hanno contribuito, per dirla con Bagnasco (1988), alla costruzione sociale del mercato in Veneto.

3.4 Discussione dei casi: allineare innovazione sociale e lavoratori sociali

L'aspetto che accomuna i welfare manager, i family manager e i coordinatori di Piano è un profilo professionale fortemente incardinato dentro i lavori più tradizionali delle politiche sociali: assistenti sociali, educatori professionali, operatori di politiche giovanili e psicologi.

Il secondo aspetto che emerge è che queste figure operano incardinate dentro uffici comunali o di imprese sociali, non frequentano *contest*,

hackathon, coworking, startup, fablab e gli incubatori dei grandi centri urbani, ma sono fortemente radicati, presenti e attivi in piccoli centri urbani e territori interni, dove operano per la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali che consentono la collaborazione tra gli attori locali.

Il loro lavoro ha un forte radicamento nelle professioni e nei profili di competenza più tradizionali del welfare: la coprogettazione, la promozione della partecipazione, l'*empowerment* e lo sviluppo di comunità, che vengono applicati da queste figure nella costruzione di coalizioni e network più ampi e orientati alla creazione di «piattaforme» relazionali che abilitano altri attori ad offrire beni, servizi e opportunità ai destinatari finali, adottando sia logiche di scambio che mutualistiche. In questo senso co-producono beni comuni nella forma di beni collettivi territoriali. Queste figure si presentano come fortemente radicate nel sistema dell'azione sociale integrata degli anni '90, dichiarando di essersi formate nella co-progettazione *area-based* e nel coordinamento multilivello dei vari *stakeholders*. I Piani di zona, i progetti finanziati dalla legge 285/1997 e la progettazione europea rappresentano i campi di sviluppo delle competenze di lavoratori sociali che nel corso della seconda metà degli anni '90 e per tutti i primi anni 2000 hanno coltivato competenze legate allo sviluppo di comunità, alla partecipazione e all'*empowerment* dei destinatari della loro azione sociale, in linea con quanto introdotto dal modello del *social investment state*. Questo approccio ha retto fino al 2008-2010, quando la rapida contrazione delle risorse disponibili per l'azione sociale a livello locale ha provocato la rapida dismissione di servizi e progetti non vincolati ai Livelli essenziali di assistenza. Solo alcuni settori del welfare, ad esempio infanzia, violenza sulle donne e immigrazione, hanno visto una riduzione della velocità di contrazione delle risorse, mentre tutti gli altri ambiti, dagli anziani ai giovani, hanno subito tagli molto pesanti e rapidi. In questa fase, per far fronte alle sfide poste dall'aumento dei bisogni sociali in una condizione di riduzione delle risorse disponibili per affrontarli, sono emersi due nuovi obiettivi dell'azione professionale sociale: la costruzione della rete come strategia per mobilitare in senso collaborativo nuovi attori e la mobilitazione di nuove risorse materiali e immateriali, spazi e conoscenza principalmente, per far fronte alla riduzione delle tradizionali forme di remunerazione dei servizi. Le storiche figure del welfare hanno a questo punto declinato in chiave di *networking* e *community building* le vecchie competenze acquisite, intercettando il mainstream di nuove politiche promosse da enti pubblici e privati (Busacca e Gelli, 2018).

Queste figure professionali stanno dando vita a nuove forme di azione collettiva e collaborativa in sostituzione di vecchie forme di azione professionale, spiazzate dal nuovo orientamento delle politiche di welfare all'Is e dalla progressiva riduzione delle risorse economiche disponibili per il livello locale, dalle quale i nuovi modelli di azione si smarkano senza incapsularsi nella gestione dei casi individuali (Dellavalle e Cellini, 2017) ma adottando una prospettiva di welfare generativo (Gui, 2017).

4. I broker dell'innovazione sociale

In Italia l'importanza crescente delle figure introdotte nel paragrafo precedente è testimoniata anche dalla rapida diffusione di master e corsi di alta specializzazione dedicati alla formazione per community manager o al management dell'innovazione sociale, progettati per formare operatori del welfare orientati allo sviluppo e gestione di comunità, coalizioni e reti.

Alla luce dello studio, però, la definizione «community manager» sembra rappresentare solo una parte dell'azione prodotta dalle figure descritte nella sezione precedente e questo, anche se può risultare efficace per progettare la didattica e comunicare il potenziale occupazionale della figura, tende a sottostimare alcuni aspetti di *agency*. Questo appellativo è riduttivo perché mette in evidenza solo alcuni aspetti relativi al *change management* delle organizzazioni attive nel campo del welfare, mentre il loro tratto peculiare è la capacità di facilitare l'emersione di forme di intelligenza sociale, interattiva e collaborativa, per favorire i processi di circolazione-produzione della conoscenza, tacita e formalizzata. Queste figure non si limitano a gestire comunità, coalizioni o reti, ma devono anche saperle costruire in situazioni di capitale sociale scarso e innescare in loro un atteggiamento imprenditoriale, come è richiesto dai nuovi strumenti di politica pubblica. Per fare questo, in molti casi queste figure superano i tradizionali confini organizzativi e operano a cavallo di più organizzazioni. In altri casi queste figure si radicano in organizzazioni *community oriented* per supportarle a comprendere e governare i processi complessi che i territori producono. Pur senza agire da leader in senso tradizionale, fondano la propria leadership sulla capacità di fluidificare la trasmissione delle informazioni e facilitare le interazioni tra gli attori, anche attivi in sfere istituzionali differenti, ad esempio politica, impresa sociale, fondazioni, enti pubblici e università.

RPS

Maurizio Busacca

Le iniziative analizzate pongono il tema ricorrente delle reti come coalizioni *multistakeholder* e multiscopo che producono innovazione sociale grazie all'utilizzo di legami deboli che diffondono idee e informazioni e che ricuciono così buchi strutturali tra cluster dell'innovazione grazie al lavoro di broker della conoscenza. Gli individui che assolvono questa funzione di brokeraggio accedono alle informazioni prima degli altri e creano un ponte tra circuiti di conoscenza separati. I broker attivi in queste iniziative operano adottando differenti tipologie di brokeraggio, coerenti con quelle identificate da Gould e Fernandez (1989): coordinano membri di singoli gruppi come team progettuali; coordinano membri di altri gruppi; fungono da *gatekeepers* collegando membri di gruppi differenti; rappresentano presso terzi membri di più gruppi distinti; mediano forme di collaborazione e unione tra membri di gruppi differenti. Il tratto peculiare di queste figure è che sono tutte persone che operano come nodi di rete in agenzie con elevata disponibilità di conoscenze tacite e formalizzate. Sono operatori che talvolta hanno percorsi personali e di carriera costruiti nei campi di interesse, frequentemente radicati in percorsi di vita che li hanno immersi nei mondi dell'associazionismo e del volontariato e in alcuni casi della politica. Questa loro multi-appartenenza facilita schemi di cooperazione interorganizzativa e di *open innovation* fluidificando e riducendo i costi di transazione delle informazioni.

5. *Apprendimenti e nuove domande di ricerca*

Dallo studio non emergono solo tratti di novità e innovazione, ma si delineano anche alcuni rischi e contraddizioni.

Le due principali contraddizioni sono relative alla limitatezza e discontinuità delle risorse pubbliche destinate a queste iniziative e alla natura pubblica dei beni prodotti.

Relativamente al primo punto va rilevato che si tratta di tre iniziative che non entrano nelle priorità dell'agenda di policy dei territori studiati e che non operano in settori ad alta dotazione di risorse pubbliche, pertanto utilizzano piccoli bandi o programmi come occasione di innesco per costruire reti o coalizioni locali tematiche. Queste iniziative, però, richiedono tempi lunghi di consolidamento, che contrastano con la discontinuità dei finanziamenti disponibili. Si tratta quindi di processi molto fragili, ancora ampiamente dipendenti dalla disponibilità di risorse pubbliche, che potrebbero pertanto rifluire in partenariati progettuali di scopo.

Il secondo punto interroga i fattori di *agency*, in particolare in relazione al ruolo dell'azione imprenditoriale e degli attori collettivi privati e pubblici – locali, regionali e nazionali (Burroni e al., 2010) – e la dimensione politica della regolazione (Messina, 2012). L'innovazione, infatti, non è un problema che riguarda solo le organizzazioni ma è un processo fortemente dipendente dal loro radicamento territoriale (Granovetter, 1985), dal contesto sociale e culturale entro cui esse operano e dalla capacità delle società locali di produrre beni collettivi che riproducono le risorse essenziali per lo sviluppo locale (Crouch e al., 2004).

Nei territori presi in esame la dimensione politica della regolazione è molto differenziata: in alcuni è molto debole, quasi assente, e in questi viene a mancare la presenza di attori politici in grado sia di emanciparsi dagli interessi particolaristici sia di evitare derive decisioniste; in altri territori è molto forte e strutturata, capace di mediare gli interessi tra gli attori locali e di far dialogare il contesto locale con altri livelli di regolazione e altri attori.

Lo studio evidenzia che se da un lato i quadri regolativi deboli amplificano lo spazio d'azione dei broker dell'innovazione, dall'altro riducono la capacità di produzione di beni collettivi locali, che invece richiedono un alto livello di legittimazione del decisore politico. In assenza di una forte presenza regolativa di natura politica i programmi presentati producono beni di club (Buchanan, 1965) più che beni collettivi (Ostrom e Ostrom, 1977).

I risultati di queste iniziative sembrano fortemente dipendenti dalla presenza di una solida dimensione politica della regolazione: è in questo contesto che l'appartenenza alla subcultura politica territoriale consente ai broker di prendere decisioni emancipandosi dagli interessi particolaristici ed evitando il decisionismo ma facilitando processi di mutuo aggiustamento tra gli attori, che però devono essere fortemente motivati alla convergenza. Quando invece questo non avviene, l'azione dei broker dell'innovazione è limitata alla possibilità di costruire una piattaforma locale alla quale gli attori abilitati possono accedere per scambiare beni e servizi, ma senza che questa sia orientata a un interesse generale, bensì a un interesse collettivo di un gruppo di attori limitato, di club.

Lo studio contribuisce ad arricchire le conoscenze disponibili sulle ragioni per cui le politiche di promozione dell'Is non funzionano quasi mai come soluzioni pronte per l'uso, trasferibili da un contesto all'altro. Ciò che abilita queste iniziative non sono gli innovatori sociali, che invece le imprenditorializzano, o i ricercatori in azione, che producono conoscenza utile e utilizzabile, ma i broker dell'Is, agenti che fluidificano lo

scambio di informazioni tra gli attori del sistema facendo lievitare il pluralismo e la governance nei processi di innovazione. Le politiche per l'innovazione sociale si sono fino ad oggi concentrate sulle prime due figure, trascurando la terza.

In questo scenario resta da comprendere se i broker dell'Is stiano costruendo reti o coalizioni come livelli regolativi capaci di dialogare con altri livelli o come club chiusi in sé stessi. Un secondo interrogativo è relativo alla percezione del ruolo che i lavoratori sociali che agiscono come broker dell'Is si attribuiscono: è un'immagine molto lontana da quella degli innovatori sociali, costruita attorno alla resistenza contro lo smantellamento dei sistemi locali di welfare e alla sopravvivenza in un contesto di drastica riduzione delle risorse, mentre le questioni dell'imprenditorialità diffusa e dell'innovazione aperta scompaiono, sostituite dalle reti e dalle partnership come strategie di mobilitazione di nuove e necessarie risorse. Anche la relazione con il territorio muta: nelle retoriche degli innovatori sociali il territorio è lo spazio che accoglie le loro iniziative, per i ricercatori in azione è il campo nel quale si producono le pratiche con cui interagiscono, invece per i *social worker*, in presenza di regolazione politica, è una società locale da abilitare all'innovazione, mentre in assenza di una tale forma di regolazione è un valore in sé. Si tratta di comprendere se e come queste differenti prospettive abbiano effetti sulle qualità delle innovazioni sociali che producono e quale trattamento riservino al territorio, trattato come società locale, come obiettivo o come contenuto in sé.

Il tradizionale lavoro sociale dunque non solo non è escluso a priori dai processi di Is, ma anzi ne può essere un fondamentale interprete e orientare lo sviluppo in un'ottica maggiormente vocata all'abilitazione delle comunità locali, in contrapposizione a un disegno di politiche che è più frequentemente interpretato come un incentivo a una nuova iniezione di cultura mercatista e aziendalista nel sistema di welfare. Al tempo stesso, però, esso pone una sfida di grande portata agli operatori del welfare locale più tradizionale, che si trovano a dover aggiornare in modo profondo e in tempi brevi una cassetta degli attrezzi che avevano da poco finito di approntare durante la stagione di ricalibratura dei sistemi di welfare a cavallo di secolo e che è appesantita dai residui di una subcultura politica territoriale che oggi, rispetto al passato, è meno capace di mediare le peculiarità locali con gli altri livelli di regolazione e trasforma le reti locali in club. Un sfida ancora più grande è poi posta alle comunità politiche locali e alla loro capacità di mediazione degli interessi per trasformare le innovazioni sociali in pratiche capaci di produrre beni collettivi.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Sicora A., 2017, *Servizio sociale e welfare in Italia: la necessità di una nuova «grammatica» per le politiche pubbliche*. Nota introduttiva, «la Rivista delle Politiche Sociali», vol. 1, n. 1, pp. 9-15.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F. e Parisi T., 2019, *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, il Mulino, Bologna.
- Benneworth P. e Cunha J., 2015, *Universities' Contributions to Social Innovation: Reflections in Theory & Practice*, «European Journal of Innovation Management», vol. 18, n. 4, pp. 508-527, doi: 10.1108/EJIM-10-2013-0099.
- Buchanan J.M., 1965, *An Economic Theory of Club Goods*, «Econometrica New Series», vol. 32, n. 125, pp. 1-14.
- Burroni L., Ramella F. e Trigilia C., 2010, *Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Burt R., 1992, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, Cambridge.
- Busacca M., 2013, *Oltre la retorica della Social Innovation*, «Impresa Sociale», vol. 2, pp. 39-54, doi: 10.7425/is.2013.2.04.
- Busacca M., 2018, *Università imprenditoriale e innovazione sociale a Milano e Venezia*, «Economia e società regionale», vol. 3, pp. 109-131, doi: 10.3280/ES2018-003010.
- Busacca M. e Gelli F., 2018, *Le fondazioni come agenti di sviluppo nella governance urbana*, in d'Albergo E., De Leo D. e Viesti G. (a cura di), *Quarto Rapporto annuale sulle città di Urban@it: Il governo debole delle economie urbane*, il Mulino, Bologna.
- Chiesi L. e Costa P., 2017, *Ricerca e progetto come innovazione sociale. Modelli di pratiche a confronto in tre casi studio*, «Sociologia urbana e rurale», vol. 113, pp. 47-64, doi: 10.3280/SUR2017-113004.
- Ciarini A. e Pennacchi L., 2017, *Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo*. Nota introduttiva, «la Rivista delle Politiche Sociali», vol. 3, n. 1, pp. 9-23.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H., 2004, *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Da Roit B., 2010, *Strategies of Care: Changing Elderly Care in Italy and the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Dellavalle M. e Cellini G., 2017, *Il servizio sociale di fronte al managerialismo e alle politiche neoliberiste*, «la Rivista delle Politiche Sociali», vol. 1, n. 1, pp. 55-66.
- Gould R.V. e Fernandez R.M., 1989, *Structures of Mediation: A Formal Approach*

- to Brokerage in Transaction Networks», «Sociological Methodology», vol. 19, pp. 89-126, doi: 10.2307/270949.
- Granovetter M., 1985, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, «American Journal of Sociology», vol. 91, n. 3, pp. 481-510.
- Gui L., 2017, *Servizio sociale e generatività*, «la Rivista delle Politiche Sociali», vol. 1, n. 1, pp. 67-79.
- Howaldt J., Schwarz M., 2010, *Social Innovation. Concepts, Research Fields, and International Trends*, Sozialforschungstelle Dortmund, Dortmund.
- Jenson J., 2015, *Social Innovation: Redesigning the Welfare Diamond*, in Nicholls A., Simon J., Gabriel M. e Whelan C. (a cura di), *New Frontiers in Social Innovation Research*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 89-106.
- Kawulich B.B., 2005, *La observación participante como método de recolección de datos*. «Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research», vol. 6, n. 2, pp. 11-32, doi: 10.17169/fqs-6.2.466.
- Kawulich B.B., 2012, *Collecting Data through Observation*, in Wagner C., Kawulich B.B. e Garner M. (a cura di), *Doing Social Research: A Global Context*, McGraw-Hill Higher Education, Berkshire, pp. 150-160.
- Maiolini R., 2016, *I finanziamenti d'innovazione sociale in Italia*, in Caroli M. (a cura di), *L'innovazione delle imprese leader per creare valore sociale. Terzo rapporto Ceris sull'innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 184-196.
- Maiolini R. e Guida F., 2015, *Social Innovation Citizen. Una nuova generazione di innovatori sociali per la nascita di comunità resilienti*, in Caroli M. (a cura di), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia: Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 211-217.
- Maiolini R., Mongelli L., Rullani F. e Valera A., 2015, *Da dove nasce l'innovazione sociale? La comunità degli innovatori sociali nel network Ashoka: evidenze empiriche tra regioni e settori*, in Caroli M. (a cura di), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia: Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 229-249.
- Messina P., 2012, *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova University Press, Padova.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A., 2013, *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D. e Leubolt B., 2017, *Social Innovation as a Trigger for Transformations – the Role of Research*, Publications Office of the European Union, Bruxelles.
- Mulgan G., 2006, *The Process of Social Innovation*, «Innovations: Technology, Governance, Globalization», vol. 1, n. 2, pp. 145-162, doi: 10.1162/itgg.2006.1.2.145.

- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, Nesta, Londra.
- Nicholls A. e Edmiston D., 2018, *Social Innovation Policy in the European Union*, in Heiskala R. e Aro J. (a cura di), *Policy Design in the European Union. Palgrave Studies in European Political Sociology*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 161-190.
- Ostrom V. e Ostrom E., 1977, *Public Goods and Public Choices*, in Savas E.S. (a cura di), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, pp. 7-49.
- Pol E. e Ville S., 2009, *Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?*, «The Journal of Socio-Economics», vol. 38, n. 6, pp. 878-885, doi: 10.1016/j.socec.2009.02.01.
- Sena B., 2016, *L'approccio del case study nella ricerca socio-economica*, «Sociologia e ricerca sociale», vol. 111, pp. 5-22, doi: 10.3280/SR2016-111001.

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>.

Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale

Franca Maino e Federico Razetti

RPS

Tra le sfide più spesso evocate per giustificare la necessità di stimolare processi di innovazione sociale (Is) vi sono quelle legate al rapido invecchiamento demografico e ai conseguenti bisogni di assistenza di lungo periodo (Ltc) della popolazione anziana. L'articolo intende proporre una riflessione sui nessi analitico-concettuali e di policy fra Is e misure di Ltc. Dopo aver delineato la portata delle pressioni funzionali esercitate dal processo

di invecchiamento demografico sul sistema italiano di protezione sociale, ricostruisce il policy framework sviluppato negli ultimi anni dall'Unione europea. Si considerano sia le linee guida promosse dall'Unione attraverso diversi documenti ufficiali sia i principali progetti di ricerca finanziati dall'Ue sui temi dell'Ltc e dell'innovazione. Concludono alcune riflessioni sul caso italiano, letto in controluce rispetto al policy framework europeo.

1. Introduzione¹

Soprattutto su impulso dell'Unione europea, dalla metà degli anni due-mila il concetto di innovazione sociale (Is) ha guadagnato uno spazio crescente nel discorso pubblico e nell'agenda di riforma comunitaria e di diversi paesi europei. L'interesse per l'Is è significativamente cresciuto nel decennio della Grande crisi quando il concetto è apparso in grado di soddisfare la duplice esigenza di rendere i sistemi di protezione sociale non solo più adeguati nel rispondere a nuovi e vecchi rischi (esacerbati dalla recessione), ma anche più sostenibili sul piano dei costi, grazie alla mobilitazione di risorse economiche e ideative nuove, particolarmente preziose in presenza di vincoli di bilancio sempre più stringenti (Maino, 2017).

Tra le sfide più frequentemente evocate per giustificare la necessità di

¹ Questo contributo scaturisce dal progetto di ricerca biennale «InnovaCAre – Enhancing Social Innovation in Elderly Care: Values, Practices and Policies» che vede coinvolte l'Università degli Studi di Milano e l'Università Vita-Salute San Raffaele, finanziato da Fondazione Cariplo tramite il Bando 2017 «Aging and Social Research: People, Places and Relations».

stimolare processi di innovazione sociale vi sono quelle legate al rapido invecchiamento della popolazione. Numerose analisi documentano che l'incrocio fra tendenze *demografiche* (allungamento della speranza di vita e riduzione dei tassi di fecondità), *sociali* (affermazione di nuovi modelli familiari e riduzione della dimensione dei nuclei), *economiche* (femminilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro, e allungamento della vita lavorativa) e *sanitarie* (diffusione di malattie cronico-degenerative e multimorbidità) renderà sempre più urgente individuare soluzioni che si distinguano da quelle oggi prevalenti, ancora in larga misura fondate sul ricorso all'assistenza informale da parte delle famiglie. Alla luce dell'atteso incremento del numero di persone non autosufficienti e della tendenziale riduzione del bacino di forza lavoro disponibile per la loro assistenza, il campo delle politiche di *long term care* (Ltc) – storicamente sottosviluppato rispetto agli altri settori di intervento sociale – sembra costituire un contesto privilegiato per osservare gli sviluppi attuali e potenziali dell'innovazione sociale in termini di policy. Una sfida tanto maggiore per paesi come l'Italia in cui l'utilizzo delle risorse familiari per fronteggiare i rischi della non autosufficienza è stato il pilastro centrale del modello tradizionale di assistenza.

In questo quadro si inserisce il presente contributo, che intende proporre una riflessione sui nessi analitico-concettuali e di policy fra Is e misure di Ltc. A tal fine l'articolo, dopo aver delineato la portata delle pressioni funzionali esercitate dal processo di invecchiamento demografico sul sistema italiano di protezione sociale e l'attuale inadeguatezza di quest'ultimo nel far fronte ai bisogni emergenti, ricostruisce il *policy framework* sviluppato negli ultimi anni dal soggetto politico istituzionale che più ha sostenuto il paradigma dell'innovazione sociale, ovvero l'Unione europea. Si considerano sia le linee guida promosse dall'Unione attraverso diversi documenti ufficiali sia i principali progetti di ricerca finanziati dall'Ue sui temi della Ltc e dell'innovazione. In chiusura si propongono alcune riflessioni sul caso italiano, letto in controllo rispetto al *policy framework* europeo.

2. L'Italia di fronte alla sfida dell'invecchiamento

2.1 Invecchiamento e bisogni²

L'Italia è uno dei paesi più longevi al mondo. Nel 2018 la speranza di vita alla nascita è pari a 85,2 anni per le donne e 80,8 per gli uomini. Si

² I dati di questo paragrafo sono tratti da Istat (2017), Istat (2019a) e demo.istat.it.

prevede che nel 2050 la quota degli ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione, attualmente al 22,5%, sfiorerà il 34% e quella degli over 85, oggi intorno al 3,5%, supererà la quota del 7%. L'indice demografico di *dipendenza strutturale*³, già oggi al 56,3%, arriverà all'85%, mentre quello di *dipendenza degli anziani*⁴, attualmente pari al 35,6%, crescerà fino al 63%.

Vivere più a lungo non significa però vivere meglio: i dati relativi agli anni che restano da vivere in buona salute e/o senza limitazioni non sono altrettanto positivi. La speranza di vita in buona salute alla nascita si attesta a 58,2 anni e quella a 65 anni è pari a 13,7 anni per gli uomini e 14,1 per le donne, contro una media Ue rispettivamente di 14,4 e 15,8 anni. Sempre a 65 anni la speranza di vita senza limitazioni funzionali è di 7,8 anni per gli uomini e 7,5 per le donne a fronte di una media europea di 9,4 anni per entrambi i generi. È decisamente peggiore – rispetto alla media Ue – anche la condizione degli over 75 che presentano patologie di lunga durata e problemi di salute: circa un anziano su due soffre di almeno una malattia cronica grave o è multi-cronico, con quote tra gli ultraottantenni rispettivamente del 59% e 64%.

Oltre l'11% degli anziani (1,4 milioni di persone), in massima parte ultrasessantacinquenni, riferisce gravi difficoltà in almeno un'attività di cura della persona⁵. Le persone in difficoltà aumentano ulteriormente se si considerano le attività quotidiane di tipo domestico: quasi un terzo degli over 65 e quasi la metà degli over 75 ha gravi difficoltà a svolgere almeno un'attività quotidiana di questo tipo⁶. Il bisogno di assistenza nelle attività di cura della persona emerge nel 58% degli anziani con gravi difficoltà ed è risolto per oltre il 50% con l'aiuto di una persona del nucleo familiare.

Reddito e territorio si confermano fattori determinanti: a parità di età, la multi-cronicità e la riduzione della perdita di autonomia si manifestano

³ Rapporto fra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

⁴ Rapporto fra la popolazione anziana (65 e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) per 100.

⁵ Si tratta delle *activities of daily living* (Adl), attività quotidiane di cura della persona come vestirsi o spogliarsi, tagliare e mangiare il cibo, sdraiarsi e alzarsi dal letto o sedersi e alzarsi da una sedia, farsi il bagno o la doccia, usare i servizi igienici.

⁶ Le cosiddette Iadl (*instrumental activities of daily living*) comprendono attività come preparare i pasti, usare il telefono, fare la spesa, prendere le medicine, svolgere lavori domestici leggeri, svolgere occasionalmente lavori domestici pesanti, gestire le proprie risorse economiche.

in maniera sensibilmente più marcata fra gli anziani che appartengono alle famiglie con livelli di reddito più bassi e/o residenti nel Mezzogiorno. Una delle stime più recenti – basata sull'incrocio dei dati Istat relativi alle condizioni di salute e di quelli I.Stat sugli ospiti dei presidi residenziali – attesta la popolazione anziana non autosufficiente in Italia a quasi 2,9 milioni di persone (Fosti e Notarnicola, 2018).

2.2 Risposte tra pubblico e privato

Di fronte a questo scenario le risposte fornite in Italia alla sfida dell'invecchiamento sono concordemente ritenute inadeguate, caratterizzandosi per una mancanza di progettualità e innovazione da parte sia del pubblico (a tutti i livelli di governo) sia del privato. Si evidenziano per entrambi i settori tre principali criticità: netta prevalenza di erogazioni monetarie (Indennità di accompagnamento per il pubblico, rendite per il privato) non vincolate; frammentazione degli interventi con conseguente disorganizzazione gestionale, rischio di inappropriately delle prestazioni e dispersione delle già scarse risorse; limitazione delle coperture private ai lavoratori dipendenti durante il periodo di attività, ovvero quando il rischio è minore (Crescentini e al., 2018).

Il primo presidio pubblico per importanza è l'Indennità di accompagnamento, misura nazionale, a carattere *monetario*, destinata ai cittadini che ne abbiano fatto richiesta e per i quali sia stata accertata l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore oppure l'incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita; è erogata senza condizioni di reddito e l'utilizzo da parte dei beneficiari è completamente libero, circostanza che in molti casi ne favorisce un uso improprio. Le altre prestazioni dedicate alla non autosufficienza rientrano invece nella sfera di competenza regionale o locale. Nell'ambito delle prestazioni a carattere monetario rientrano i voucher, gli assegni di cura e i buoni socio-sanitari. Stabiliti a livello regionale e/o comunale, sono finalizzati a garantire l'assistenza e la cura a domicilio di persone non autosufficienti che necessitano di un'assistenza continua, tramite l'acquisto di prestazioni di assistenza domiciliare socio-sanitaria integrata fornita da operatori professionali accreditati o come mero sostegno all'assistenza fornita da *caregivers* «informali» (familiari, vicini, volontari). In questo caso le prestazioni variano, oltre che in relazione alle scelte del territorio, anche con riferimento al reddito, al bisogno assistenziale, alla presenza o meno di *caregivers* formali (badanti).

Alle prestazioni pubbliche in *servizi* appartengono invece l'Assistenza

domiciliare integrata (Adi) e i Servizi di assistenza domiciliare (Sad). L'Adi, servizio compreso nei Lea e fornito dalle Asl anche in collaborazione con i comuni, ha carattere socio-sanitario: consiste in un «pacchetto» di trattamenti a domicilio a carattere multidisciplinare, organizzato in base ad un piano di cura personalizzato (Piano di assistenza individuale – Pai), finalizzato a stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita dell'assistito. I Sad, forniti dai comuni, hanno invece carattere socio-assistenziale e perseguono l'obiettivo di aiutare la persona nel disbrigo delle attività quotidiane (aiuto domestico, preparazione dei pasti, igiene della persona, disbrigo di commissioni, trasporto, ecc.) sollevando in parte la famiglia dal carico assistenziale. L'accesso è generalmente condizionato al possesso di determinati requisiti Isee. Infine non va dimenticato che risultano a carico del Servizio sanitario nazionale le quote sanitarie (50% del totale) dei costi relativi al soggiorno in Rsa⁷, mentre con riferimento alla cosiddetta quota alberghiera sono i comuni a stabilire il livello di compartecipazione dell'utenza, anche in questo caso generalmente in funzione dell'Isee.

Venendo al settore privato, le misure per la copertura della non autosufficienza possono essere ricondotte a tre tipi di prestazioni. In primo luogo, prestazioni assicurative, che prevedono l'erogazione di una *rendita* al momento del verificarsi di una condizione di non autosufficienza. Accanto alla classica polizza individuale, configurabile anche come opzione di erogazione della pensione complementare, troviamo coperture a carattere collettivo organizzate da fondi sanitari e, con riferimento al comparto dei bancari e degli assicurativi, da fondi dedicati alla copertura del rischio di Ltc. In secondo luogo, il *rimborso delle spese* sostenute in relazione all'evento di non autosufficienza. In questo caso la platea dei provider comprende, oltre alle compagnie assicurative, anche le società di mutuo soccorso. Notevole impulso negli ultimi anni hanno infine avuto le *coperture a livello aziendale*, con particolare riferimento all'utilizzo del Premio di risultato, modalità per la quale nell'ultimo triennio è stato definito un apposito regime fiscale agevolato e la cui organizzazione può realizzarsi nelle forme più diverse (voucher, contributi

⁷ Il termine Rsa comprende sia le «residenze sanitarie» sia le «residenze protette», entrambe destinate ad accogliere, temporaneamente o permanentemente, anziani non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste stabilizzate, non curabili a domicilio, ma caratterizzate da diversa intensità e complessità assistenziale.

a fondi sanitari, rimborso, ecc.)⁸. Caratteristica comune della maggioranza di queste misure è, tuttavia, di essere riservate ai lavoratori dipendenti durante il periodo di attività, il che rappresenta evidentemente un ulteriore fattore di criticità, poiché la copertura viene meno con il pensionamento e la vecchiaia, ovvero proprio nel momento in cui il rischio è maggiore (cfr. Crescentini e al., 2018).

2.3 La copertura dell'Ltc: la spesa e i beneficiari

La Ragioneria generale dello Stato (Mef, 2018) stima per il 2017 una spesa pubblica complessiva dedicata alla Ltc pari a circa l'1,7% del Pil, cifra in linea con la media europea e destinata a crescere fino a circa il 3% entro il 2070, secondo le previsioni della stessa Ragioneria. Il dato include la parte prettamente sanitaria (0,68% del Pil), quasi 11,8 miliardi di euro, corrispondenti al 40% della spesa per l'Ltc⁹. A riprova della centralità dell'età per la condizione di non autosufficienza, circa tre quarti della spesa per l'Ltc è erogata a favore di individui con più di 65 anni. I dati della Ragioneria generale dello Stato evidenziano inoltre la consistenza della voce di spesa rappresentata dalle Indennità di accompagnamento: a fine 2017, il numero di prestazioni in pagamento superava gli 1,9 milioni, con una spesa che ammontava attorno allo 0,8% del Pil (ovvero il 46% dell'intera spesa pubblica per l'Ltc) per un importo complessivo di 13,4 miliardi di euro (Fosti e Notarnicola, 2018). Anche in questo caso si registra una forte correlazione con l'età dei beneficiari. Le altre coperture di carattere non sanitario (prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale) sono stimate dalla Ragioneria nello 0,23% del Pil. L'esiguità di quest'ultima componente è essenzialmente legata alla modesta copertura fornita dai servizi di assistenza domiciliare, sia essa Adi o Sad. Per quest'ultima l'Istat (2019b) registra fra 2010 e 2016 un calo del 25% sia per la spesa sia per il numero degli anziani beneficiari, ridottosi da quasi 176.000 nel 2010 a meno di 132.000 nel 2016 (dall'1,4% all'1% degli anziani residenti). Similmente, risulta in calo l'erogazione dell'Adi che passa da oltre 86.000 anziani assistiti nel 2010 (pari allo 0,7% degli anziani residenti) a meno di 76.000 persone (0,6%) sei anni dopo. I dati appaiono poco confortanti

⁸ Sul punto si vedano, tra gli altri, Barazzetta (2017), Santoni (2017) e Maino (2018).

⁹ La spesa per l'Ltc non sanitaria comprende, oltre all'Indennità di accompagnamento, anche una quota della spesa sostenuta dai comuni per l'erogazione dei servizi di supporto alla persona e le prestazioni economiche direttamente erogate dai comuni stessi.

anche rispetto alla residenzialità. Secondo il dataset I.Stat al 31 dicembre 2015 risultavano attivi 12.828 presidi residenziali, per un numero complessivo di posti letto operativi pari a 390.689, cioè allo 0,64% dei residenti¹⁰. Gli assistiti sono 382.634 persone, di cui quasi 288 mila (75,2%) hanno almeno 65 anni e di questi oltre 218.000 sono non autosufficienti. Confrontando le stime fra platea di anziani non autosufficienti con quelle relative all'offerta di servizi disponibili, Fosti e Notarnicola (2018) concludono che il tasso di copertura pubblica si attesterebbe nel 2015 al 31,8% per i servizi sociosanitari (residenziali e domiciliari) e al 18% per quelli sociali. Considerata la bassissima intensità dei servizi domiciliari (appena meno di 20 ore annue, in media, per utente), di fatto solo un 10-12% di anziani non autosufficienti risulterebbe realmente preso in carico dal sistema sociosanitario pubblico (Fosti e Notarnicola, 2018).

Ancora più ostica appare la quantificazione della spesa privata, sia nella parte veicolata da fondi pensione, fondi sanitari o intercettata dal welfare aziendale, sia nella componente *out of pocket*, pagata direttamente dalle famiglie. Secondo la stima condotta da Itinerari previdenziali (2016) tale ultima componente sarebbe peraltro quantificabile in circa 9 miliardi di euro, comprensivi anche dei premi versati per polizze individuali dedicate all'Ltc sotto forma di rendita (Ramo IV-Malattia) di consistenza peraltro molto esigua (circa 90 milioni di euro nel 2017). Non sono disponibili, invece, dati relativi alle coperture organizzate in via autonoma da fondi sanitari e tramite l'utilizzo dei premi di risultato né quelli relativi alle coperture collettive, «confusi» nell'insieme dei premi versati per le coperture sanitarie (Ramo Danni), pari nel complesso a 2,6 miliardi di euro. In assenza di misure di sostegno, le famiglie si trovano così costrette a farsi (quasi) totalmente carico dell'onere organizzativo ed economico dell'assistenza. La scelta prevalente è quella della domiciliarità, fondata però essenzialmente sull'aiuto informale prestato dai familiari e/o dall'assistente familiare («badante»)¹¹, affiancata da un ricorso contenuto alla residenzialità.

La spesa complessiva (pubblica e privata) per l'Ltc (al netto della componente sanitaria) è dunque stimabile in 26,6 miliardi di euro.

¹⁰ Si rimanda a I.Stat, *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, consultabile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22694#>.

¹¹ Secondo l'Istat in Italia ci sono circa 3,3 milioni di *caregivers* familiari, l'8,6% della popolazione italiana adulta, che si prende cura di adulti anziani, malati e disabili (Istat, 2016). Fosti e Notarnicola (2018) stimano per il 2017 un numero di «badanti» (comprese quelle assunte irregolarmente) pari a quasi 984.000 unità.

3. *Invecchiamento e politiche per la non autosufficienza: il policy framework promosso dall'Ue fra innovazione e investimento sociale*

Come detto, le sfide legate al rapido processo di invecchiamento della popolazione sono fra quelle più frequentemente evocate per giustificare la necessità di stimolare processi di innovazione sociale. Ma che cosa si intende con questa espressione? A livello generale, il concetto di Is fa esplicitamente il suo ingresso nell'agenda comunitaria di policy nella seconda metà degli anni duemila. Con la *Renewed Social Agenda* lanciata nel 2008 e alcune iniziative promosse dalla Commissione nel biennio 2009-2010 l'innovazione sociale compare sistematicamente in alcuni documenti ufficiali, sino a confluire nella strategia *Europa 2020*, che la considera un'area-chiave nel perseguimento dell'obiettivo generale di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e nel successivo *Social Investment Package* (Sip) promosso dalla Commissione (Commissione europea, 2013a; Sabato e al., 2015). È in questa fase che si afferma la definizione di «innovazione sociale» utilizzata in modo più ricorrente nei documenti prodotti dall'Ue, ovvero quella proposta nel 2010 dal *Bureau of European Policy Advisers* (Bepa). Secondo il Bepa, le innovazioni sociali sarebbero tali «in relazione sia ai fini sia ai mezzi. Si tratta di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano esigenze sociali (in modo più efficace delle alternative) e contemporaneamente creano nuove relazioni sociali e collaborazioni. In altre parole sono innovazioni che non sono solo buone per la società ma migliorano anche la capacità della società di agire» (Hubert, 2010, p. 33, tradotto). Si potrebbe dunque parlare propriamente di innovazione sociale solo in presenza di interventi che soddisfino quattro condizioni (Razetti, 2018):

- offrire una nuova risposta a un bisogno sociale (*novità e responsiveness*);
- farlo in modo più efficace rispetto alle soluzioni già esistenti (*maggior efficacia*);
- rinnovare o migliorare le capacità e le relazioni sociali (*maggior inclusività ed empowerment*);
- determinare un migliore uso di beni e risorse (*maggior efficienza*).

Così inteso, il concetto appare allo stesso tempo molto ampio in termini di gamma di misure catalogabili sotto la sua etichetta (idee, prodotti, servizi e modelli), ma indubbiamente altamente restrittivo in termini di oggetti empiricamente osservabili. Per essere tale l'innovazione sociale dovrebbe infatti essere sia di prodotto sia di processo. Il primo dovrebbe inoltre consistere in un risultato (*output*) che – oltre a essere più efficace delle alternative esistenti nel soddisfare i bisogni sociali presenti

nella società – risulti anche più efficiente nell'uso delle risorse disponibili, mentre il secondo dovrebbe assicurare che l'*output* stesso sia raggiunto attraverso un rinnovamento delle interazioni sociali alla luce dei principi di coinvolgimento e capacitazione dei beneficiari, inclusione dei diversi *stakeholders* chiamati in causa dalla politica in questione, partecipazione diffusa ai processi decisionali, adozione di logiche collaborative più che competitive e di un approccio *bottom-up* più che *top-down* (Razetti, 2018). Sembra dunque utile provare ad accrescere il potere denotativo del concetto, focalizzandosi sulla sua declinazione nel settore di policy oggetto di questo approfondimento. Negli ultimi 15 anni il livello europeo ha provato a definire un *policy framework* per rispondere alle pressioni funzionali esercitate dalle trasformazioni demografiche in corso.

La Comunicazione con cui la Commissione europea ha proposto il rafforzamento del Metodo aperto di coordinamento sociale (Commissione europea, 2008a) ha identificato per le politiche di assistenza sanitaria e di Ltc tre macro-obiettivi condivisi: i) *universalità nell'accesso*, assicurando che il bisogno di assistenza non si traduca in povertà e dipendenza finanziaria; ii) *alta qualità*, anche favorendo l'adozione di un approccio preventivo e il passaggio dall'assistenza di tipo «istituzionale» a quella basata su servizi di domiciliari e di comunità «su misura»; iii) *sostenibilità*, garantendo che l'assistenza, adeguata e di alta qualità, rimanga economicamente accessibile e finanziariamente sostenibile tramite la promozione di un uso razionale delle risorse. Sono quindi seguiti due documenti sulle politiche di Ltc allegati a Comunicazioni della Commissione. In *Long-term Care in the European Union* (Commissione europea, 2008b) si afferma che garantire ai cittadini un alto livello di protezione dai rischi della malattia e della dipendenza è un «obiettivo cruciale» per gli Stati membri e per l'Unione e si definisce «incoraggiante» l'accordo raggiunto fra gli Stati sui tre macro-obiettivi prima richiamati. La Commissione invita quindi ad adottare un approccio di policy basato su nuove forme di finanziamento pubblico-privato, di collaborazione multi-attore e multi-livello, di integrazione socio-sanitaria, di assistenza domiciliare e di comunità anziché istituzionale, di sostegno dei *caregivers* informali e qualificazione di quelli formali, di prevenzione e riabilitazione. Il successivo documento (Commissione europea, 2013b) si inserisce nel quadro del *Social Investment Package* (Sip) inaugurato nello stesso anno dalla Commissione (Commissione europea, 2013a) per modernizzare le politiche dei paesi membri, secondo l'approccio dell'*investimento sociale* lungo il ciclo di vita, in linea con gli obiettivi di *Europa 2020*: l'Is è definita «un elemento essenziale degli investimenti sociali» (p. 12). In

questo contesto, la Comunicazione sull'Ltc del 2013 insiste sulla necessità di aumentare la produttività nel settore dell'assistenza e di ridurne al contempo la domanda: si suggerisce di agire, da un lato, sullo stato di salute della popolazione anziana, con politiche di prevenzione lungo tutto il ciclo di vita, oltre che di *active e healthy ageing*; dall'altro, sulla promozione della capacità delle persone anziane non autosufficienti di vivere in modo il più possibile autonomo, preferibilmente presso il proprio domicilio, soprattutto grazie all'impiego delle nuove tecnologie (Commissione europea, 2013b).

Il Gruppo di lavoro sull'*ageing* del *Social Protection Committee* ha successivamente prodotto il rapporto *Adequate Social Protection for Long-term Care Needs in an Ageing Society* (Spc-Wg-Age, 2014): sono qui enunciate una serie di sfide definite «immense» e derivanti dall'aumento delle persone anziane (e, in particolare, dei «grandi vecchi») e delle loro aspettative in termini di qualità dei servizi di assistenza ricevuti, a fronte della contemporanea riduzione di *caregivers*, in un quadro di vincoli di bilancio sempre più stringenti. Per colmare il divario crescente fra domanda e offerta di assistenza e mitigare i rischi di un sovraccarico delle responsabilità familiari, di un degrado della qualità dell'assistenza e dell'insostenibilità dei bilanci pubblici, il documento suggerisce una serie di risposte di policy definite «innovative», volte ad accrescere l'efficienza nella produzione dei servizi di Ltc e a ridurre o contenere la domanda di assistenza, marcando il passaggio da un approccio *reattivo* a un approccio *proattivo*. Le misure proposte spaziano da interventi di adeguamento *age-friendly* degli spazi domestici a misure di prevenzione, riabilitazione e *re-enablement*; da una riorganizzazione dei servizi capace di assicurare maggiore integrazione fra componente sociale e sanitaria e fra assistenza formale e informale fino a interventi di conciliazione vita-lavoro per sostenere i *caregivers* familiari.

Nel *Pilastro europeo dei diritti sociali* proclamato nel 2017 da Commissione, Parlamento e Consiglio europei al capo III – dedicato a «Protezione sociale e inclusione» – il punto 18 ha infine sancito che «ogni persona ha diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili, in particolare ai servizi di assistenza a domicilio e ai servizi locali» (Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2017).

Tali orientamenti sono stati perseguiti dall'Unione europea attraverso numerosi strumenti. Oltre al *Voluntary European Quality Framework of Social Services*, promosso dal Spc per favorire l'identificazione condivisa di principi e strumenti di controllo della qualità nei servizi sociali tra cui

L'tc (Spc, 2010), nel quadro di *Europa 2020* e dell'*Innovation Union*¹² si segnala la *European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*. Si tratta di un'iniziativa pilota lanciata nel 2011 che mette a disposizione degli *stakeholders* una piattaforma di stimolo e scambio delle esperienze realizzate a livello europeo: la *Partnership* si pone l'obiettivo di fare dell'Europa un sito di eccellenza nel campo dell'innovazione a favore dell'invecchiamento sano e attivo della popolazione. Nel 2012 è stato inoltre celebrato l'*Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale*, culminato nel dicembre dello stesso anno con l'adozione da parte del Consiglio dell'Unione europea dei *Guiding Principles for Active Ageing and Solidarity between Generations*, 19 linee-guida per aiutare gli Stati membri a orientare le proprie politiche per l'invecchiamento (Consiglio dell'Unione europea, 2012). Nel campo dell'innovazione tecnologica a sostegno della vita autonoma va inoltre ricordato l'*Ambient Assisted Living Joint Programme – Ict for Ageing Well*, programma che intende facilitare l'innovazione tecnologica e dare impulso agli investimenti nella realizzazione di ambienti *age-friendly* tramite il finanziamento di progetti cross-nazionali che coinvolgano piccole e medie imprese, centri di ricerca e organizzazioni degli utenti nella messa a punto di soluzioni Ict volte a migliorare la qualità della vita degli anziani e di chi se ne prende cura. Bisogna poi menzionare che dal 2009 la Commissione produce, su mandato dell'Ecofin, l'*Ageing Report*, un documento che offre proiezioni di lungo periodo sull'andamento della spesa per pensioni, educazione, disoccupazione, salute e Ltc a fronte delle dinamiche di invecchiamento stimate.

Nel complesso gli orientamenti di policy sostenuti dall'Ue per affrontare le sfide poste dall'invecchiamento invitano a inquadrare il tema dell'Ltc nel più ampio ciclo di vita dell'individuo, sottolineando l'importanza di un approccio mirato innanzitutto a prevenire o ritardare l'insorgenza della non autosufficienza: un approccio *preventivo e proattivo* più che riparativo e reattivo, ritenuto essenziale per contenere la domanda di assistenza, ridurre i costi per il sistema e migliorare la qualità della vita degli anziani e di chi se ne prende cura. Favorendo una discontinuità rispetto alle pratiche di policy prevalse sino ad oggi, l'Is diventa un elemento funzionale rilevante nella messa a punto di nuovi modelli di assistenza ispirati all'*investimento sociale*. L'attenzione riservata ad alcune traiettorie di base per rinnovare processi e prodotti nel campo dell'Ltc – invecchiamento sano e attivo, *ageing in place*, coinvolgimento

¹² Una delle sette «iniziative faro» di Europa 2020; corrisponde alla priorità della «crescita intelligente».

di assistiti e assistenti nel disegno e nell'implementazione degli interventi, realizzazione di partnership *multi-stakeholder* – contribuisce così a definire un terreno comune fra *innovazione* e *investimento sociale*.

RPS

4. Progetti di ricerca europei: spunti sui nessi tra Ltc e Is

All'interno di questa cornice di policy si collocano anche i progetti di ricerca sostenuti dall'Ue nel corso dell'ultimo decennio sul tema della *social innovation* nel campo delle politiche di Ltc. Analizzarli può offrire un ulteriore contributo all'enucleazione dei nessi fra Is e politiche di Ltc. I progetti di seguito considerati sono stati selezionati tramite la banca dati disponibile sulla piattaforma online *Cordis*. In ragione del carattere ampio del concetto di Is e della sua vicinanza con le nozioni limitrofe di *social investment*, *active ageing*, *healthy ageing*, *ict-led innovation*, si è preferito adottare un criterio di selezione inclusivo. Le fonti utilizzate per esplorare i progetti sono state la documentazione progettuale rinvenibile online e, dove disponibili, i siti internet delle singole iniziative. I progetti esaminati presentano forti variazioni in merito a una serie di dimensioni rilevanti (cfr. tabella 1)¹³.

Appare innanzitutto utile distinguere fra i progetti che si riferiscono all'Is intesa ad «ampio raggio» e quelli che tendono invece a interpretarla in relazione all'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Ict – information and communication technology*). Le possibilità aperte dalle Ict hanno infatti alimentato molte speranze in merito alla loro capacità di offrire un contributo «innovativo» anche nelle politiche per le persone non autosufficienti, favorendo il passaggio a un modello di politiche più proattivo e meno reattivo, basato sull'assistenza domiciliare più che su quella istituzionale, capace di valorizzare l'integrazione fra assistenza formale e informale e di promuovere la professionalizzazione dei *caregivers* (cfr. Fosti e Notarnicola, 2018).

Nel complesso, il campo qui analizzato – l'Is nelle politiche di Ltc – non sembra esente da molti dei limiti che caratterizzano più in generale i progetti di ricerca europei sulla *social innovation*, come messo ben in luce da Jensen e Harrison (2013), che giungono a qualificare l'innovazione sociale come «quasi-concetto»: la natura *problem-driven* delle iniziative finanziate dall'Ue e l'adozione di approcci multidisciplinari tende nel complesso a porre in secondo piano lo sviluppo di robusti strumenti sul piano

¹³ Per una trattazione diffusa dei singoli progetti si rinvia a Razetti (2018).

analitico e teorico, rendendo prioritaria l'identificazione di linee di policy in grado di rispondere alle cosiddette nuove «sfide sociali», Ltc inclusa. Allo stesso tempo, analizzando i progetti selezionati, si registra uno sforzo crescente per tematizzare più esplicitamente la questione dell'Is nelle politiche per le persone anziane e chi le assiste, fino a identificare definizioni operative utili per l'analisi empirica tramite la raccolta e la comparazione sistematica di casi. Nei primi progetti esaminati il tema dell'Is sembra restare sottotraccia: sono affrontate molte questioni considerate centrali secondo l'approccio della *social innovation*, ma senza un riferimento esplicito o sistematico ad esso. Il rinvio all'Is diventa più chiaro e oggetto di specifico approfondimento, anche se da prospettive diverse, in *Innovage* (2012-2015), *MoPAct* (2013-2017) e *Iesi* (2014-2016; cfr. tabella 1). Appare a questo proposito interessante sottolineare che se da un alto si osservano tentativi di circoscrivere meglio che cosa si debba intendere per «innovazione sociale» nelle politiche di Ltc, dall'altro si nota la prevalenza di un'interpretazione estensiva di questo tipo di politiche. Infatti nessun progetto si focalizza infatti esclusivamente sui nessi fra *innovazione* e politiche di Ltc intese in senso stretto, ma – in linea con l'approccio dell'*investimento* sociale – i progetti tendono a considerare l'innovazione come un elemento centrale nell'affrontare globalmente le «sfide» poste dall'invecchiamento della popolazione e nell'identificare soluzioni di policy allo stesso tempo più efficaci e più efficienti: di qui la forte insistenza sugli approcci dell'*active* e dell'*healthy ageing* e la considerazione, come target delle politiche di Ltc, non solo delle persone non autosufficienti, ma anche dei loro assistenti formali e informali. In questo quadro gli orientamenti di policy promossi dall'Ue nel campo dell'Ltc segnalano come necessari alcuni macro-sviluppi coerenti, contemporaneamente, con i paradigmi dell'*innovazione* e dell'*investimento* sociale:

- invecchiamento sano e attivo;
- prevenzione e riabilitazione;
- coordinamento e integrazione fra le diverse componenti del sistema (cure formali e informali, assistenza sociale e sanitaria);
- mobilitazione di una pluralità di attori (pubblici, privati profit e non profit), soprattutto a livello locale, nelle funzioni di co-design e co-produzione, finanziamento, organizzazione, governance, monitoraggio e valutazione;
- *empowerment* individuale e collettivo;
- assistenza domiciliare anziché residenziale;
- utilizzo trasversale delle Ict a sostegno delle altre iniziative.

Tabella 1 - I progetti su invecchiamento, innovazione e investimento sociale finanziati dall'Ue (2008-2018) oggetto di analisi

Progetti	Periodo e Programma	Focus principale su ruolo Id	Target delle politiche analizzate	Definizione / operazionalizzazione originale di Is nell'Ict
Interlinks	2008-2012 7Fp Health	No	Assisti e caregivers	Assente
Innovage	2012-2015 7Fp Health	No	Assisti e caregivers	«Social innovations are ideas, products, services or models that are new, or applied in new contexts, and which are designed to improve the well-being and quality of life of people as they age». Focus su 8 aree in cui le innovazioni possono intervenire (Innovage, 2015): 1. promozione dell'attività fisica fra le persone anziane; 2. miglioramento dell'accesso e dell'offerta di assistenza sociale e sanitaria 3. prevenzione e gestione di patologie croniche 4. riduzione dell'isolamento sociale e prevenzione della solitudine; 5. offerta di sostegno sociale e costruzione di coesione sociale; 6. utilizzo delle Ict per creare connessioni; 7. promozione di <i>lifelong learning</i> , competenze e lavoro retribuito; 8. attività intergenerazionali che promuovano solidarietà.
MoPAct	2013-2017 7Fp Ssh	No	Assisti e caregivers	Is se soddisfatte almeno 2 delle seguenti condizioni (Schulmann e Leichsenning, 2014): 1. risposta orientata a una questione sociale o sfida della società «eccezionale»; 2. nuove soluzioni nei rispettivi contesti sociali, culturali ed economici; 3. nuovi modelli di pratiche sociali per superare le carenze degli assetti tradizionali; 4. tendenziale superamento della tradizionale distinzione fra innovazioni tecnologiche e sociali; 5. promozione dell'integrazione e/o della collaborazione fra <i>stakeholders</i> eterogenei che in precedenza non avevano cooperato, anche come co-produttori delle politiche; 6. assunzione di approcci riflessivi e multidisciplinari; 7. creazione di strutture e processi sostenibili e realizzazione di nuovi potenziali di crescita in termini di occupazione regolare; 8. coinvolgimento degli utenti finali come co-produttori dei servizi o dei prodotti, ma anche nello sviluppo della loro qualità; 9. creazione di nuovi ruoli e partnership.

Sprint	2015-2018 H2020 EU 3.6	No	-	Assente
Isisemd	2009-2011 Cip	Sì	Assistiti e caregivers	Assente
CarlCT	2010-2011 Progetto del Jrc	Sì	Assistiti e caregivers (soprattutto informali)	Assente
Carer+	2012-2015 Cip	Sì	Caregivers	Assente
Iesi	2014-2016 Progetto del Jrc	Sì	Assistiti e caregivers	«A new configuration or combination of social practices providing new or better answers to social protection system challenges and needs of individuals throughout their lives, which emerges from the innovative use of Information and Communication Technologies (Ict) to establish new relationships or strengthen collaborations among stakeholders and foster open processes of co-creation and/or re-allocation of public value» (Misuraca e al., 2016, p. 10). Is se soddisfatte le 3 seguenti condizioni: 1. la rilevanza di policy, ovvero affrontare almeno una delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione secondo la definizione del Sip; 2. il fatto di essere chiaramente rese possibili o migliorate dall'impiego delle Ict; 3. il fatto di essere capaci – in base all'evidenza disponibile e a una valutazione sistematica – di produrre risultati positivi rispetto agli obiettivi.
Socatel	2017-2020 H2020 EU 3.6	Sì	(progetto in fase di avvio)	(progetto in fase di avvio)

Fonte: Elaborazione degli autori a partire dalle informazioni reperibili sul sito internet di Cordis (https://cordis.europa.eu/home_it.html), nella documentazione e sui siti internet dei singoli progetti esaminati.

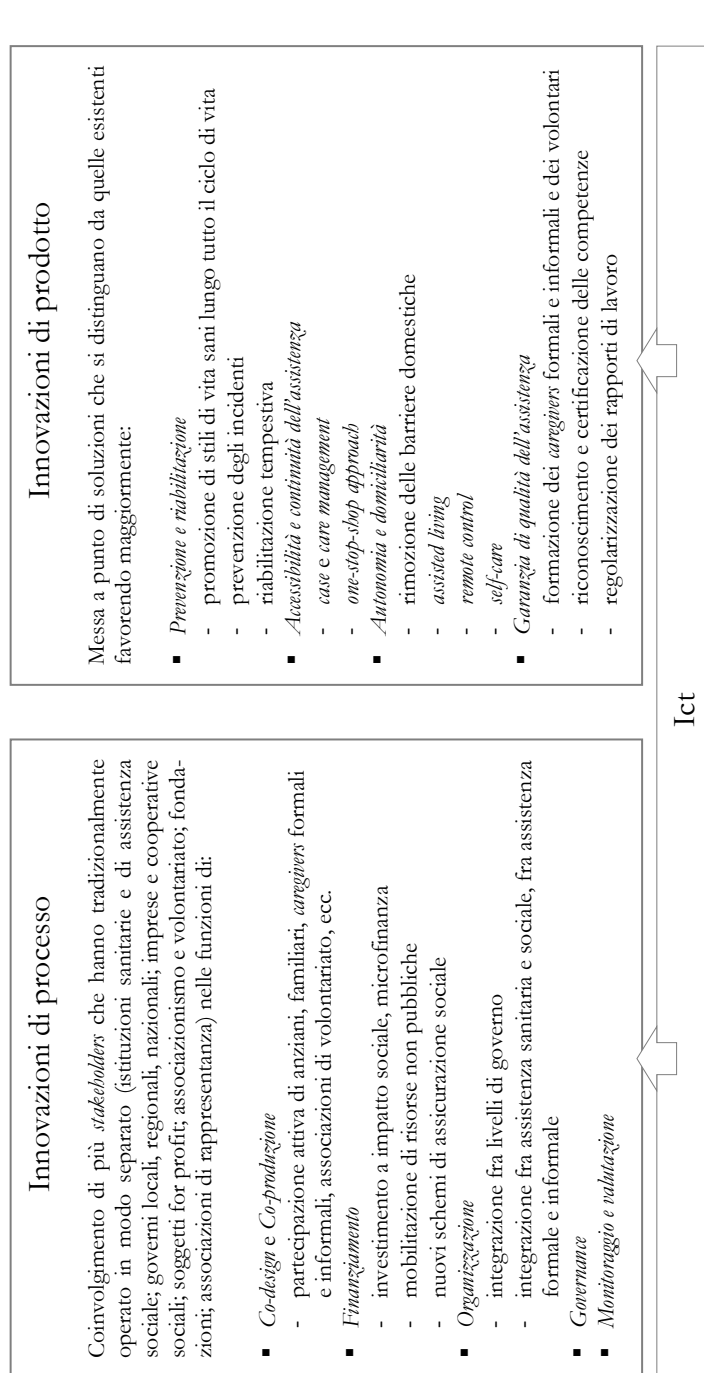
Legenda: 7Ip = *Seventh Framework Programme*, Ssh = *Socio-economic Sciences and Humanities*, H2020 = *Horizon 2020*, Eu.3.6 = *Societal Challenges – Europe in a Changing World – Inclusive, Innovative and Reflective Societies*, Cip = *Competitiveness and Innovation Framework Programme*.

Se applicati, tali orientamenti dovrebbero contribuire a contenere la domanda di assistenza, qualificarne e aumentarne l'offerta, ridurne i costi, aumentare la qualità della vita di anziani, assistenti formali e informali. La figura 1 prova a schematizzare queste linee di sviluppo riproponendo la distinzione, richiamata sopra, fra innovazioni di *processo* e di *prodotto*.

5. *Riflessioni conclusive*

Considerando il sistema italiano di politiche per la non autosufficienza delineato nella prima parte di questo contributo, appare chiara la sua distanza complessiva da un disegno che – a livello comunitario – prova a coniugare innovazione e investimento sociale nel campo dell'Ltc. Alcune peculiarità del modello italiano – in particolare l'ampio ricorso ai *cash benefits*, alle cure informali e all'impiego (spesso irregolare) di assistenti familiari di origine straniera – sembrano porre ostacoli non secondari all'innovazione. Le maggiori difficoltà si registrerebbero sul fronte dell'integrazione (fra lavoratori migranti, famiglie e professionisti), della qualificazione dell'assistenza, dell'utilizzo delle Ict. Allo stesso tempo la letteratura più recente ha iniziato a raccogliere evidenze sull'esistenza di esperienze di reti multi-attore e a forte radicamento territoriale che si sono dimostrate capaci di introdurre qualche forma di innovazione anche in queste politiche (cfr. tra gli altri Cibinel e al., 2017). Alcuni progetti di ricerca europei hanno iniziato a identificare i tratti specifici dell'innovazione, tenendo conto dei diversi contesti e dei relativi regimi di cura, compreso quello familistico; hanno inoltre offerto un primo contributo nell'identificazione di barriere, fattori-chiave e priorità per l'Is nelle politiche di Ltc da tenere presenti in vista della necessaria scalabilità di esperienze che, per quanto positive, tendono a rappresentare delle eccezioni, almeno nel panorama nazionale. Nel modello italiano le priorità sarebbero quelle dell'integrazione, del supporto alle famiglie nella ricerca e selezione degli assistenti familiari, della qualificazione dell'assistenza, del riconoscimento delle competenze informali. Puntare su un rafforzamento di queste dimensioni degli interventi di Ltc potrebbe offrire un auspicabile contributo alla messa a punto di soluzioni «innovative», soprattutto per la loro capacità di collocarsi in posizione intermedia fra i due estremi fra cui sembra ancora dibattersi il modello italiano, quello della completa istituzionalizzazione delle cure (per pochi) e quello della piena privatizzazione dell'assistenza fra le mura domestiche (per i più).

Figura 1 - Innovazioni di processo e di prodotto nelle politiche di Ltc: uno schema



Riferimenti bibliografici

- Barazzetta E., 2017, *Il mondo assicurativo. Prestazioni, sinergie e prospettive in un'ottica di secondo welfare*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, pp. 67-90.
- Commissione europea, 2008a, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale»*, COM(2008) 418 def., disponibile all'indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0418&from=EN>.
- Commissione europea, 2008b, *Commission Staff Working Document «Long-term Care in the European Union» Accompanying the Document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020»*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Commissione europea, 2013a, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni «Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020»*, COM(2013) 83 final.
- Commissione europea, 2013b, *Long-term Care in Ageing Societies – Challenges and Policy Options*.
- Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2017, *Pilastro europeo dei diritti sociali*.
- Consiglio dell'Unione europea, 2012, *Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): The Way Forward*, 17468/12 SOC 992 SAN 322.
- Cibinel E., Maino F., Manfreda F. e Porzio G., 2017, *Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare*, Regione Piemonte, Por Piemonte Fse 2014/2020.
- Crescentini L., Maino F. e Tafaro T., 2018, *Non autosufficienza: analisi e proposte per un nuovo modello di tutela*, Working Paper 2WEL 3/2018, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Fosti G. e Notarnicola E. (a cura di), 2018, *L'innovazione e il cambiamento nel settore della long term care*, 1° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Egea, Milano.
- Hubert A. (a cura di), 2010, *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo.

- Innovage, 2015, *A System to Evaluate Social Innovations and to Assess their Potential Impact on Healthy Life Years*.
- Istat, 2016, *Anziani: le condizioni di salute in Italia e nell'Ue. Anno 2015*, Roma.
- Istat, 2017, *Anziani: le condizioni di salute in Italia e nell'Ue. Anno 2015*, Roma.
- Istat, 2019a, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2018*, Roma.
- Istat, 2019b, *La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2016*, Roma.
- Itinerari Previdenziali, 2016, *Quarto Rapporto su «Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2015»*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/biblioteca/pubblicazioni/quarto-rapporto-bilancio-del-sistema-previdenziale-italiano.html>.
- Jensen J. e Harrison D., 2013, *Social Innovation Research in the European Union. Approaches, Findings and Future Directions*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Maino F., 2017, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 19-42.
- Maino F., 2018, *Il welfare aziendale: opportunità di sviluppo e criticità*, «il Mulino», vol. 498, n. 4, pp. 579-587.
- Mef, 2018, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 19, Roma.
- Misuraca G., Kucsera C., Lipparini F., Voigt C. e Radescu R., 2016, *ICT-Enabled Social Innovation to Support the Implementation of the Social Investment Package - Mapping and Analysis of ICT-enabled Social Innovation Initiatives Promoting Social Investment in Integrated Approaches to the Provision of Social Services*, IESI Knowledge Map 2015, EUR 27838 EN, doi:10.2791/743181.
- Razetti F., 2018, *Ltc e innovazione sociale: quali spunti dall'Europa?*, Paper presentato al Convegno Sisp, 5-7 settembre, Torino.
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G., 2015, *The Eu Framework for Social Innovation - Between Entrepreneurship and Policy Experimentation*, «ImPROVE Working Paper», n. 15/21, Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, Social Policy Committee, Anversa.
- Santoni V., 2017, *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di stabilità*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 91-118.
- Schulmann K. e Leichsenring K., 2014, *Social Support and Long-term Care in EU Regimes. Framework Conditions and Initiatives of Social Innovation in an Active Ageing Perspective*, WP8 Overview Report, MoPAct Project.

Social Protection Committee (Spc), 2010, *A Voluntary European Quality Framework for Social Services*, SPC/2010/10/8 final, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>.

Social protection committee – Working group on ageing (Spc-Wg-Age), 2014, *Adequate Social Protection for Long-term Care Needs in an Ageing Society*, Report preparato congiuntamente dal Social Protection Committee e dalla Commissione europea, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

ATTUALITÀ
Infrastrutture sociali
per rilanciare
l'Europa dei diritti

Un New Deal per l'Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

RPS

La grande pressione esercitata dalla recente crisi e dalle nuove sfide del XXI secolo richiede un ampliamento e un ammodernamento delle politiche sociali su molti livelli. Le infrastrutture sociali sono fondamentali per il nostro futuro perché plasmano la natura della nostra società e rendono possibili servizi sociali e investimenti in capitale umano. L'articolo evidenzia la necessità di rilanciare le infrastrutture sociali in Europa e come le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione,

edilizia sociale, dovrebbero diventare i pilastri per affrontare le grandi trasformazioni che attendono l'Europa di domani. Ciò in virtù del fatto che infrastrutture sociali di alta qualità offrono benefici ai singoli cittadini e alla collettività con ricadute positive sulla società e sull'attività economica aumentando la coesione sociale, l'occupazione e la crescita economica. Infine, vengono fatte alcune proposte innovative su come finanziarle, tra le quali la creazione di un nuovo Fondo europeo per le infrastrutture sociali che si finanzia tramite l'emissione di Euro Social Bond.

1. Introduzione

Dopo dieci anni di bassa crescita e recessione l'Europa vive una «crisi di identità». Le grandi trasformazioni della nuova rivoluzione industriale, insieme al nuovo contesto geo-politico, colpiscono l'occupazione, soprattutto quella giovanile. Le prospettive della demografia preoccupano il futuro delle famiglie. Finora lo stato sociale non ha ridotto le risorse a disposizione dei cittadini. Tuttavia i bisogni crescenti ne hanno accresciuto la domanda. Secondo i dati dell'Eurostat (2017) circa 145 milioni di persone, pari a quasi il 30% della popolazione dell'Unione, sono a rischio di povertà o di esclusione sociale. È aumentata la divergenza tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'Unione. La classe media è riuscita, in parte, a sostenere la crisi facendo ricorso al risparmio accumulato negli anni, spesso nei decenni passati. Ora è in difficoltà e le aspettative sono tutt'altro che rassicuranti. Questo

incide sui consumi e sulla crescita. Incide anche sul benessere e la tranquillità dei cittadini. Per la prima volta, dal secondo dopoguerra, le nuove generazioni potrebbero essere più povere di quelle precedenti. Le difficoltà economiche alimentano i movimenti populistici e sovranisti. L'Europa deve reagire con coraggio.

Eppure l'Unione europea è ancora tra le aree più prospere del mondo. La coesione sociale è tra le più alte del pianeta. Forse mai nella storia dell'umanità si è riusciti a costruire un periodo di pace così lungo. La guerra tra gli Stati europei non è più un'opzione. Lo Stato di diritto, anche se sotto pressione in alcune nazioni, è una garanzia che diamo ormai per scontata. La creazione di un'unione di Stati della dimensione dell'Europa è una conquista che in molti ci invidiano. La Brexit ha dimostrato che è meglio stare nell'Unione che uscirne. Ha anche dimostrato che l'Europa è unita.

Bisogna quindi essere coraggiosi ed ottimisti. Bisogna gestire il presente, ma prepararsi per un futuro complesso e pieno di incognite. L'Europa nel mondo è ancora una «potenza tranquilla». Malgrado l'individualismo in questi decenni sia stata la cifra della nuova ideologia economica, solidarietà e senso della comunità sono ancora diffusi. Bisogna riportare l'Europa nei nostri cuori e, insieme, bisogna agire con l'ottimismo della ragione. L'Unione ha sempre dato il suo meglio quando le condizioni si facevano più difficili. Ci auguriamo che sia così anche questa volta. Certo, uno dei problemi che dovrebbe essere affrontato con una certa urgenza nel sistema di governance europea è l'eccessivo potere del Consiglio rispetto alla Commissione. Il primo, che raduna i capi di Stato e di governo, tende ad acuire le tensioni tra Stati nazionali. La seconda, che ha una conformazione molto più eterogenea, permette di affrontare i problemi dell'Europa nel suo insieme, attenuando, almeno in parte, le divergenze nazionali.

Una delle grandi priorità politiche è il rafforzamento e il rilancio dell'Europa sociale. E quando parliamo di Europa sociale non intendiamo solo gli investimenti sociali, ma anche le infrastrutture necessarie per gestire la domanda dei servizi sociali, che aumenta e cambia natura. Su questo tema, insieme alla Commissione europea e all'associazione delle banche promozionali e pubbliche europee, abbiamo lavorato lo scorso anno con una quarantina di esperti e prodotto un rapporto su come rilanciare le infrastrutture sociali in Europa¹. Il documento ha avuto

¹ Fransen L., del Bufalo G. e Reviglio E., 2018, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the Hltf Force on Investing in Social Infrastructure in Europe Chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper 074, gennaio.

una circolazione e un riconoscimento francamente inaspettato. Perché? Sicuramente perché, in generale, si parla molto di infrastrutture economiche e molto meno di infrastrutture sociali. Le cosiddette infrastrutture economiche (trasporti, energia, Tlc, ecc.) sono ancora al centro delle politiche di investimento della Ue. In parte perché producendo flussi di cassa tramite le tariffe si ripagano in gran parte da sé, e quindi pesano meno sulle finanze pubbliche. E in parte perché sono generalmente opere medio-grandi e quindi attirano costruttori, imprese e grandi investitori istituzionali e privati. Le infrastrutture sociali sono opere medio-piccole, granulari, sono finanziate per circa il 90 per cento da risorse pubbliche, richiedono una forte presenza sul territorio con la messa a punto di schemi finanziari innovativi, che spesso le amministrazioni locali non possiedono. Per parte sua la Banca europea degli investimenti (Bei) non ha risorse sufficienti per essere presente sul territorio di 28 Stati membri. Bisogna coinvolgere in modo più attivo le banche promozionali di sviluppo nazionali, che con la Bei possono creare una rete europea di assistenza tecnica per le amministrazioni locali. Inoltre, il consolidamento fiscale le ha penalizzate, tagliando i trasferimenti agli enti locali, riducendo così le risorse pubbliche a favore delle infrastrutture sul territorio. Questo lo consideriamo un errore politico molto grave perché è sul territorio che i cittadini percepiscono di più la presenza (o l'assenza) dello Stato (e dell'Europa) ed è sulle opere medio-piccole che si mobilita il maggior numero di maestranze locali, creando occupazione e crescita.

Il lavoro della Hltf (High-Level Task Force) era diviso in due gruppi di esperti. Il primo composto da scienziati sociali e il secondo da esperti di finanza. Due mondi che spesso parlano lingue diverse o non si parlano proprio. Questo è stato un elemento molto innovativo del nostro lavoro. Gli scienziati sociali avevano il compito di elaborare gli scenari futuri nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia sociale. Avevano, inoltre, il compito di stimare la spesa in questi settori e il divario (gap) tra quello che si spende e quello che sarebbe necessario spendere nei prossimi anni. Gli esperti di finanza avevano invece il compito di studiare meccanismi innovativi per finanziare queste opere in modo da pesare il meno possibile sulle finanze pubbliche attraverso forme innovative di partenariati pubblico-istituzionali, pubblico-comunità, pubblico-terzo settore, ecc. Infine, era necessario dare raccomandazioni alla Commissione sul ruolo che l'Unione europea e il successore del cosiddetto piano Juncker per gli investimenti denominato InvestEU potesse aumentare le risorse a disposizione per le infrastrutture sociali attraverso una serie di nuove soluzioni.

RPS

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

I risultati sono stati molto apprezzati dalla Commissione e dalla società civile e in larga parte utilizzati per costruire il nuovo piano per gli investimenti europeo e per accendere un faro politico sul tema dell'Europa sociale.

2. *Il futuro sociale dell'Europa*

Uno dei temi che preoccupano di più gli studiosi di politiche sociali nei prossimi decenni è la demografia europea. Se oggi gli over-65 sono circa il 18 per cento della popolazione, nel 2060 saranno circa il 30 per cento. Di questi, circa il 50 per cento sarà over-80 (e degli over-80 circa il 40 per cento, che cresce con il crescere degli anni, ha alta probabilità di soffrire di disturbi, soprattutto mentali, che richiedono cure costanti). La ragione è che la medicina ha fatto straordinari progressi nella cura del corpo, ma non altrettanti nella cura della mente. A meno di progressi importanti della scienza su questo fronte, che tutti ci auguriamo, l'invecchiamento della popolazione rappresenta un tema che va affrontato con urgenza. Bisogna prepararsi. Se oggi il rapporto tra chi lavora e chi non lavora, o perché in pensione o perché disoccupato, è pari a 1:4, nel 2060 potrebbe essere pari a 1:2. È dunque necessario fare politiche per la famiglia per incentivare le nascite (gli asili nido e gli alloggi con affitti sostenibili sono tra queste). Bisogna rendersi conto che se non si rinverdisce la popolazione europea, anche attraverso politiche mirate e socialmente sostenibili sul fronte dell'immigrazione, l'Europa rischia un lento declino.

Sul fronte dei giovani vanno studiati nuovi modelli educativi per prepararli a nuovi mestieri. Questo significa non solo ristrutturare le scuole, ma anche i software che gestiscono i nuovi programmi educativi e i sistemi di connessione. Le infrastrutture scolastiche devono quindi essere considerate come beni sia tangibili che intangibili. Abbiamo bisogno di raggiungere in tempi rapidi la piena copertura del fabbisogno prescolare (asili nido e scuole materne) in tutta Europa. Questo è un fattore decisivo, non solo per la formazione e socializzazione dei giovani, ma anche per l'occupazione femminile.

Infine, abbiamo un gran bisogno di alloggi per i giovani e per le nuove famiglie a costi sostenibili. Solo in Italia la domanda di nuovi alloggi è pari a circa 1,6 milioni di nuove unità. Inoltre è necessario fare in modo che i vecchi e i nuovi alloggi siano dotati di sistemi di efficienza energetica. Non solo per l'ambiente in generale, ma anche per il costo del riscaldamento, che rischia di diventare proibitivo per chi ha redditi medio-bassi.

Oggi in tutta Europa si sperimentano nuove forme di case-comunità, dove gli anziani sono dotati di un centro medico per i controlli e le emergenze, famiglie di giovani con bambini con asili nido e scuole pre-scolari ed elementari all'interno della comunità, con la possibilità per i piccoli di giocare con i più anziani e con gli studenti, e altri servizi di vario genere. Si parla di «commons urbani». Si tratta di casi di grande successo, che devono rappresentare i modelli del futuro. Un futuro che dobbiamo incominciare a sperimentare e costruire fin da ora.

Le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione, edilizia sociale, dovrebbero diventare i pilastri per affrontare le grandi trasformazioni che attendono l'Europa di domani. Infrastrutture sociali di alta qualità offrono benefici ai singoli cittadini ed alla collettività con ricadute positive sulla società e sull'attività economica aumentando la coesione sociale, l'occupazione e la crescita economica. Infrastrutture sociali di bassa qualità, al contrario, possono limitare opportunità sociali ed economiche, fanno sì che i mercati funzionino in modo meno efficiente marginalizzando alcuni gruppi, generando nuove disuguaglianze e perpetuando disuguaglianze già esistenti.

3. Quanto si investe e quanto si dovrebbe investire nelle infrastrutture sociali?

In Europa dal 2007 a oggi gli investimenti, sia pubblici che privati, sono diminuiti del 20 per cento. Nell'ambito degli investimenti pubblici ben il 75 per cento della riduzione è dovuto al crollo delle opere realizzate dalle amministrazioni locali che, nella media europea, rappresentano intorno ai 2/3 del totale degli investimenti pubblici.

Secondo recenti stime il fabbisogno italiano per le infrastrutture economiche (energia elettrica, strade, ferrovie, telecomunicazioni, acqua, porti e aeroporti) per il periodo 2016-2040 può essere stimato in 65-70 miliardi di dollari all'anno e per le infrastrutture sociali intorno ai 10-12 miliardi di dollari (Global Infrastructure Outlook, 2018). Ma, dall'inizio della crisi a oggi, la spesa per investimenti pubblici ha subito un vero e proprio tracollo: da 47 miliardi di euro del 2007 a 34 miliardi nel 2017, con una riduzione di circa il 27%. La caduta degli investimenti locali durante gli anni della crisi è stata ben più rilevante e drammatica, pari al 50%, con una riduzione ancora più intensa dell'84% dal 2012 al 2018, dovuta principalmente al taglio dei trasferimenti agli enti locali, seguito dall'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione.

RPS

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

Una riduzione degli investimenti sul territorio di tali proporzioni crea inevitabilmente disaffezione tra i cittadini verso lo Stato (e l'Europa). Impoverisce la struttura sociale e non aiuta a curare le vecchie e le nuove povertà. Toglie le speranze e riduce le aspettative. Riduce il lavoro per gli artigiani e per le imprese locali. Il trend va invertito subito, se non vogliamo che il rapporto tra politica e cittadini si deteriori ulteriormente. I nostri esperti hanno stimato che nella Ue-28 si spendono attualmente ogni anno circa 170 miliardi di euro in infrastrutture sociali nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia sociale. Il gap infrastrutturale minimo è pari a circa 100-150 miliardi all'anno, che rappresenta un gap totale pari a 1,5 trilioni di euro nel periodo 2018-2030.

Secondo il rapporto la necessità di colmare un tale divario va di pari passo con quella di ridisegnare i sistemi di welfare nazionali. Su questo fronte non mancano idee e proposte. Considerando che i servizi sociali sono anche una economia con un alto moltiplicatore economico e fiscale, sarebbe il caso di invertire la rotta al più presto.

4. Come finanziare le infrastrutture sociali in Europa?

Come finanziare sanità, istruzione ed edilizia sociale a un costo sostenibile per le finanze pubbliche europee? Il rapporto propone una serie di soluzioni innovative.

Va premesso, come abbiamo già avuto modo di osservare, che le infrastrutture sociali – a differenza di quelle economiche e nei settori regolati che si possono in larga parte ripagare attraverso i flussi di cassa che provengono dalle tariffe – sono finanziate per oltre il 90% dai bilanci pubblici. Prevale l'appalto diretto finanziato con prestiti di lungo periodo a costi vicini al costo del debito sovrano. Grazie al quantitative easing lo spread tra paesi membri si è molto ridotto. Ma quanto durerà? Inoltre, il debito degli enti locali ha spazi molto ristretti.

Si pongono dunque due questioni. La prima riguarda la possibilità di realizzare investimenti che non pesino sui debiti pubblici. La seconda di fare in modo che i paesi più deboli e più bisognosi di infrastrutture sociali possano finanziarle a costi meno onerosi. Il rapporto propone alcune soluzioni per ovviare a questi due problemi.

Supponiamo che un comune o una regione debbano fare un investimento in una infrastruttura sociale ma non abbiano spazio sul debito. Possono decidere di realizzarlo tramite forme innovative di partenariati pubblico-privati. Se il rischio di costruzione viene trasferito al privato,

non peserà sul debito. Ma chi pagherà l'opera? L'amministrazione locale attraverso un «canone di disponibilità» che inciderà anno dopo anno sulla spesa corrente, ma non sul debito. Ma il «canone di disponibilità» non sarà più caro del servizio su un debito con tassi quasi «sovrani»? Se il «canone» è ridotto grazie a: (a) un «fondo perduto» nazionale e/o europeo (tramite i fondi strutturali o altri fondi europei); (b) delle garanzie pubbliche nazionali o europee; (c) degli incentivi fiscali; (d) un qualche «spazio fiscale» attraverso una «clausola per gli investimenti sociali»; (e) contributi in natura, utilizzando beni del patrimonio pubblico locale (terreni, edifici); e, infine, (f) se il progetto è ben costruito – grazie ad un sistema di «assistenza tecnica» istituzionale che garantisce all'amministrazione che rischi e profitti siano ben distribuiti tra il pubblico e il privato – allora il suo costo potrebbe non essere molto più caro del costo del debito, con due ulteriori vantaggi: (1) non crea nuovo debito pubblico (che peserebbe sulle generazioni future) e (2) si crea un incentivo per l'amministrazione pubblica a tagliare spesa corrente non produttiva ed eventuali sprechi a scapito del canone per gli investimenti che invece incide positivamente sulla crescita e produce externalità positive per la comunità. Questa soluzione si chiama in gergo *blending* (ovvero mettere insieme risorse pubbliche europee e nazionali, contributi di associazioni del terzo settore, fondazioni bancarie, garanzie, incentivi fiscali e altri strumenti e risorse per ridurre il costo per il comune che deve realizzare l'opera). A sua volta, le varie opere di piccola e media dimensione vanno unite tra loro e questo si chiama in gergo il *bundling*. Questo per fare sufficiente «massa critica» per attirare gli investitori istituzionali di lungo periodo, come fondi pensione, che cercano strumenti finanziari a basso rischio per garantire il pagamento delle pensioni nel lungo periodo.

Ora, come facciamo ad assicurare che un paese membro con un rating particolarmente penalizzante ma molto bisognoso di infrastrutture e di crescita possa finanziarsi a tassi «sostenibili»? Attraverso la creazione di una grande Fondo europeo per le infrastrutture sociali – con azionariato pubblico-istituzionale – che emetta bond sociali europei con un alto rating capace di distribuire il rischio a valle – sui progetti – in modo da dare finanza a tutti i paesi membri superando, almeno in larga parte, il problema degli spread sovrani.

Il fondo sarebbe dotato di una rete di assistenza tecnica in grado di assistere le amministrazioni nella costruzione di piani economici e finanziari di qualità «europea». A sua volta il Fondo europeo godrebbe di una reputazione tale da attrarre gli investitori di lungo periodo. Sia

RPS

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

sul fronte della loro partecipazione al capitale del fondo (tramite azioni) e sia attraverso l'investimento in bond sociali europei si realizzerebbe quell'«incontro» tra investitori di lungo periodo, come fondi pensioni e assicurazioni vita, e strumenti finanziari infrastrutturali su cui molto si è scritto e discusso, ma che ancora non si è realizzato nella dimensione che sia domanda sia offerta sembrano richiedere.

Le differenze tra gli Eurobond proposti dal piano Delors nel 1993 e gli Euro Social Bond proposti dal nostro piano nel 2018 sono essenzialmente due. La prima è che il fondo non richiede una garanzia degli Stati membri, ma solo la partecipazione al capitale tramite le banche promozionali di sviluppo e/o capitale degli Stati membri – è il fondo che gestisce il rischio a valle e quello a monte attraverso un cosiddetto *tranching* dei titoli secondo la loro rischiosità, senza nulla chiedere in più ai governi nazionali. Secondo, il fondo si «limiterebbe» alle infrastrutture sociali, attraverso una specializzazione dedicata a settori con delle caratteristiche specifiche molto particolari, lasciando al mercato (e alla Bei e alle banche promozionali nazionali) infrastrutture economiche che hanno strutture economico-finanziarie di altra natura.

5. Conclusioni

La lunga crisi economica e i grandi cambiamenti strutturali causati da una improvvisa accelerazione della velocità della storia hanno colpito duramente l'Europa e la sua gente. Di conseguenza una parte considerevole della popolazione europea vive in condizioni difficili e dolorose. Per reagire alla situazione attuale e alle sfide future vanno concepite e realizzate iniziative concrete ed innovative all'interno della sfera sociale. Mentre le politiche e i modelli sociali europei sono l'orgoglio del nostro continente, la grande pressione esercitata dalla recente crisi e dalle nuove sfide del XXI secolo richiede un ampliamento ed un ammodernamento delle politiche sociali su molti livelli. Le infrastrutture sociali sono fondamentali per il nostro futuro perché plasmano la natura della nostra società e rendono possibili servizi sociali e investimenti in capitale umano.

Il rapporto indica come la crescita dei debiti pubblici richiede la ricerca di soluzioni nuove che, senza indebolire lo stato sociale, non mettano a repentaglio la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e quindi delle generazioni future. Mentre infatti le infrastrutture sociali sono generalmente costruite e finanziate a livello nazionale, regionale e

locale, il divario esistente implica che né gli organismi nazionali né quelli sub-nazionali dispongono delle risorse finanziarie necessarie. Sebbene il principio di sussidiarietà debba essere rispettato, gli investimenti nelle infrastrutture sociali dovrebbero avere una dimensione continentale e dovrebbero essere pianificati in un'ottica di lungo termine. Il rapporto indica anche la strada per indirizzare con più efficacia le risorse pubbliche e istituzionali e private in questo settore.

Sebbene il volume degli investimenti in infrastrutture sociali richiesti costituisca probabilmente il maggiore investimento nell'area sociale mai intrapreso nella storia europea, non dobbiamo aver paura di sostenere questa iniziativa. Infatti, solo catalizzando vaste risorse finanziarie in modi innovativi l'Europa può mantenere la sua leadership globale nello stato sociale e nel benessere dei cittadini. In un momento di disaffezione e sfiducia politica nuovi ed importanti investimenti in infrastrutture sociali invierebbero anche ai cittadini un forte segnale che le istituzioni e i governi europei li vogliono riportare al centro del progetto europeo.

RPS

Romano Prodi ed Edoardo Reviglio

L'Europa e i valori: depoliticizzazione, populismi, riorientamento normativo

Laura Pennacchi

RPS

L'articolo sottolinea come, sebbene da riformare, l'Europa rimanga un orizzonte fondamentale perché possa essere riproposto a livello internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e i populismi possano essere contrastati nei loro esiti più regressivi, ma anche perché il neoliberismo possa essere combattuto. Ne discendono

implicazioni rilevanti sul ridisegno istituzionale necessario dell'Unione europea e dello stesso euro, nonché la necessità di risalire alle fonti valoriali del processo di unificazione europea, da cui si diparte quella pluralità di idee della stessa Europa che ne staglia un «doppio volto», da un lato quello del mostro tecnocratico, dall'altro quello della visione utopica.

1. Globalizzazione e crisi europea

In Europa le forze politiche conservatrici ostili all'universalismo di matrice illuministica stanno tentando una prova di forza per saldare *verso destra* populismo e sovranismo, il che conferisce al loro tentativo un carattere sperimentale da non sottovalutare, nonostante tutte le approssimazioni e le movenze farsesche a cui può dare luogo (si pensi in particolare al caso italiano, con ciò che può generare l'accoppiata Salvini-Di Maio). È pur vero che in tale direzione l'America di Trump, con il suo suprematismo bianco, la paranoia religiosa tradizionalista, il feticismo delle armi, il negazionismo sul deterioramento climatico, l'ossessione della riduzione delle tasse per le imprese e i super ricchi, sta facendo da battistrada, così come lo fa per il riemergere di pulsioni autoritarie in vari paesi dell'America Latina, primo fra tutti il Brasile di Bolsonaro. Ma la partita decisiva si svolge in Europa ed è per questo che le elezioni europee del maggio 2019 hanno un'importanza senza pari. È in Europa, infatti, che è nata la concezione moderna della politica – oggi sotto attacco – proprio come punto di vista generale su un'intera realtà non da rispecchiare ma da cambiare ed è solo in Europa che si può tentare di sconfiggere la rimessa in discussione di tale concezione, sconfiggendo l'eredità avvelenata del neoliberismo, la spolticizzazione

contemporanea, il leaderismo e il personalismo come carica selvatica e divisiva, il ridimensionamento dei corpi intermedi quali i sindacati, lo svuotamento dei partiti come strutture educative e luoghi di mediazione e di rappresentanza, il dominio dell'immagine e della comunicazione a scapito del pensiero e della deliberazione, il dilagare di conflitti senza regole, l'annebbiamento di principi valoriali e di tessuti normativi di matrice universalistica. Tale annerimento tende ad escludere la politica e a renderla influente e infine si scarica sulla società civile inducendo sfiducia, assenteismo, ricerca di fallace identità nella chiusura individualistica, particolaristica, etnica e xenofoba.

In tutto ciò la globalizzazione sregolata e iniqua dell'ultimo ventennio ha giocato un ruolo decisivo. Essa, spostando il baricentro dell'economia globale verso l'Asia e la Cina e infine sfociando nella drammatica crisi del 2007-2008, si è accompagnata a una serie di gravi fenomeni concomitanti: il collasso in Occidente dell'industria manifatturiera, la delocalizzazione delle imprese industriali, l'indebolimento dei sindacati, le politiche di austerità specie in Europa, la contrazione dei sostegni del welfare state, l'eliminazione dei posti di lavoro indotta dall'automazione, l'esplosione della disoccupazione e della precarizzazione gravanti soprattutto sui giovani, la faglia disegualitaria. In quel che Dani Rodrik ha definito il «trilemma» della globalizzazione – secondo cui è impossibile la coesistenza di iperglobalizzazione/Stato nazionale/democrazia e per questo bisogna ridurre l'iperglobalizzazione in modo da rendere compatibile la democrazia e lo Stato nazionale con un maggior ruolo regolativo di quest'ultimo¹ – giocano indubbiamente componenti «economiche», che riflettono il disagio materiale e la deprivazione sociale, ma anche componenti «culturali» (di reattività verso i cambiamenti nei costumi, il terrorismo islamico, la microcriminalità diffusa e così via) e componenti «moralì» che, anzi, Michael Sandel (2017)² giudica le più importanti, perché mettono in gioco, oltre ai *wages* e agli *jobs*, la *social esteem* ferita e tradita.

Il colpo di grazia l'ha dato la crisi del 2007-2008, per la quale è elevato il dubbio che sia mai davvero finita, al punto che ha ripreso piede e

¹ Rodrik (2011) chiama «globalizzazione intelligente» quella che scaturirebbe da un tale processo di contrazione. Rodrik (2019) continua il suo ragionamento contro l'ossessione tecnocratica dell'iperglobalizzazione, senza per questo cadere in una deriva sovranista ma anzi argomentando per un migliore equilibrio tra governance nazionali e governance globale.

² Sulle motivazioni del voto a Trump degli Stati americani diseredati (come la Louisiana) si veda Hochschild (2017).

persiste il dibattito sulla *secular stagnation*³. Oggi Romano Prodi (2017) riconosce che gli studiosi che parlano di «stagnazione secolare» non sono più «voci isolate, ma descrivono in modo scientifico le conseguenze più probabili del crescente squilibrio che si verifica nelle nostre economie», di cui l'intensificazione delle disuguaglianze a seguito della svalutazione del lavoro è una componente relevantissima. Certo è che un decennio di «trappola della bassa crescita» ha indebolito il commercio globale e gli investimenti, creato una disconnessione tra i rialzi di mercati azionari sempre molto turbolenti e le prospettive dell'economia reale, alimentato la divergenza tra tassi di interesse tra le maggiori economie – in alcuni paesi in conseguenza anche di un rapido incremento del prezzo degli immobili – accentuando i rischi, la volatilità dei tassi di cambio, la vulnerabilità agli shock esterni. In Europa la gestione degli anni di crisi si è rivelata letteralmente «calamitosa». Una teoria macroeconomica errata, basata sulla demonizzazione del debito pubblico (non, però, di quello privato!), ha indotto a sottovalutare le vere cause della crisi: «le divergenze crescenti tra paesi e, all'interno di questi, disuguaglianze crescenti; l'austerità brutale nei paesi in crisi, resa più dolorosa e meno efficace dal rifiuto dei paesi più solidi di accompagnarla con un'espansione; il *quantitative easing* della Bce iniziato solo nel 2015 e uno pseudo stimolo fiscale, il piano Juncker, anch'esso tardivo e largamente insufficiente» (Creel e Saraceno, 2017). La misura in cui gli investimenti sono calati con la crisi e dopo è impressionante, ponendoci di fronte a ciò che Krugman chiama «the combination of a rising profit share and weak investment» (Krugman, 2016). L'Oecd (2017) denuncia che «gli investimenti sono stati il vero supporto mancante (*missing*) per la crescita globale, gli scambi, la produttività, i salari reali». Nell'Eurozona gli investimenti sono crollati fino al 30%. E qui, infatti, la debolezza del mercato del lavoro (*labour slack*) – che emerge in tutta la sua gravità se non ci si focalizza solo sul tasso di disoccupazione, ma si prende in considerazione lo scarto tra il volume di lavoro desiderato e quello reso disponibile da parte delle imprese – è maggiore che altrove⁴:

³ Inventore dell'espressione fu uno studioso della cerchia di Keynes, Alvin Hansen (1939), il quale argomentò come la «grande depressione» non fosse un episodio ciclico ma fosse il sintomo dell'esaurimento di una dinamica di lungo periodo, un altro modo di definire l'equilibrio di sottoccupazione individuato da Keynes. Oggi protagonisti del dibattito sono Larry Summers e Paul Krugman.

⁴ Si veda Eurofound (2017). La stessa valutazione è espressa dalla Bce che, tenendo conto della sottoccupazione, stima che la disoccupazione europea sia il doppio di quella ufficiale (il 18%).

nell'Unione europea ai 23 milioni di disoccupati bisogna aggiungere 27 milioni di persone o inattive ma desiderose di lavorare o sottoccupate o *part-timers* involontari. In Italia il calo degli investimenti è stato più forte della media dell'Eurozona. Non a caso l'Italia ha registrato la maggiore intensità recessiva, ovvero la più forte caduta della domanda (redditi e consumi e, soprattutto, occupazione e investimenti), tra tutte le principali economie industrializzate. Alla crisi di domanda globale ed europea, infatti, si somma il declino che ha caratterizzato il nostro paese già nei decenni precedenti (di cui è riprova la bassa produttività, soprattutto del capitale e «di sistema»).

2. *Populismo e riabilitazione della dimensione morale e valoriale*

In quel che chiamiamo populismo si agita questa miriade di fenomeni e di processi. Poiché gli argomenti che fanno più presa sono la paura dell'immigrazione, l'ansia per la precarietà occupazionale, il timore dell'erosione del benessere, molte delle reazioni sollevate possono essere drammatiche: il razzismo, l'intolleranza soprattutto verso i rifugiati e gli immigrati, il nazionalismo identitario, l'acredine anti-egualitaria, il dilagare del rancore e del risentimento, rivolti contro tutto e tutti, in particolare contro l'élite e contro l'establishment. Le persone si ritraggono nell'indifferenza o nel disgusto in un movimento che con la desoggettivazione⁵ e l'inaridimento valoriale trascina con sé l'accorciamento del futuro, l'annullamento delle prospettive, l'atrofizzazione della dimensione del progetto. Questa deriva è rafforzata dal dilagare di una politica-contro che, diversamente dalla politica-per, «opera come una calamita per stati d'animo di rifiuto senza dover precisare cosa si intende fare, come, con chi» e afferma una «democrazia dell'interdizione» opposta a una «democrazia del progetto» (Esposito, 2017). In quello che Honneth chiama l'«improvviso prosciugamento delle risorse utopiche» (Honneth, 2015, p. 14) che sembra privare l'indignazione di massa di «ogni tipo di orientamento normativo», la speranza si arrende, la paura trionfa, l'ansia brucia senza progetto, senza investimento, senza attesa. Crollano le virtù civili legate alla speranza e all'attesa: la fiducia, la pazienza, la responsabilità, surclassate dall'incertezza nutrita dallo spasimo di avere, riuscire, consumare, godere.

Mentre la narcotizzazione delle ansie e delle paure viene agevolata da

⁵ Sui processi di desoggettivazione si veda Pennacchi (2015).

una mediatizzazione della società che non disdegna di fare leva sugli istinti peggiori degli individui, la società ipereconomicizzata dal neoliberismo genera trasformazioni assai meno razionali di quello che si pretende e incorpora comunque ideologie, credenze, un simbolico tanto più dilatato quanto più allucinato. Fra le crepe si insinuano istinti a una regressione reazionaria, al punto che vengono in mente le parole che Ernst Bloch pronunciò negli anni '30 del Novecento per mettere in guardia una sinistra dimentica delle proprie responsabilità: «“Vita”, “anima”, “inconscio”, “nazione”, “totalità”, “Regno” e parole d’ordine di questo genere... cesserebbero di servire al cento per cento alla reazione, se la rivoluzione non si limitasse a smascherare, ma se volesse rilanciare concretamente e ricordarsi del suo antico possesso proprio di quelle categorie» (Bloch, 2015, p. 50, ed. or.: 1935). Bisognerebbe fronteggiare l’incontenibile riemergenza dell’*emozionale* come tratto costitutivo del presente, un emozionale non incanalato, non trattato, non controllato e che per questo prende talora le vie dell’espressione violenta, un emozionale per trattare il quale andrebbe innanzitutto ridefinito un territorio in primo luogo etico-cognitivo, entro cui si possano ricostruire per i singoli soggettività, senso, risposte concrete, ripristinando un quadro valoriale e normativo di base.

È per questo che anche per «ripoliticizzare il mondo» è necessaria in primo luogo una *riabilitazione della dimensione morale*, interrogandosi su come ripristinare la capacità di produrre norme e obblighi e restituire crucialità alla problematica dei *valori* troppo sottaciuta dal secolarismo liberale che, con la speranza di neutralizzare le pulsioni distruttive delle guerre di religione, ha confinato le credenze valoriali in un territorio extrapolitico e extrapubblico, nella sfera privata, operandone una sorta di privatizzazione che lega la loro apprezzabilità a uno statuto di mutismo politico⁶. Ma l'ostracismo dato alla discussione dei valori nella sfera pubblica da una parte accompagna i processi di «de-politicizzazione» e «de-democratizzazione» in atto ormai da molti anni, dall'altra è alla base del disorientamento e dello smarrimento culturali odierni, alimentanti molti fenomeni di populismo, che a loro volta, però, incorporano paradossalmente domande valoriali inevase. Al disorientamento concorrono il radicarsi dello scetticismo e del relativismo, che nega che i valori possano essere veri o falsi, e la diffusione di espressioni come «postverità», che mettono tutto sullo stesso piano.

⁶ Su queste fondamentali questioni si veda Pennacchi (2018) e la letteratura lì citata e utilizzata.

Nell'ostracismo dato ai valori quanto ha agito la latitanza, rispetto alle sue stesse origini profondamente umanistiche, del pensiero filosofico di matrice illuministica, da Heidegger alla «decostruzione» operata da Foucault e dalla sua scuola? Che fine fa, nella decostruzione, quella nozione di *autonomia* che, introdotta da Kant, ha portato all'Europa e al mondo, secondo le parole di Habermas (2019), «un concetto completamente nuovo di libertà della volontà»? In effetti, il secolarismo liberale coincide con una sorta di «deflazionismo filosofico». Il secolarismo, cioè, ritenendo che le questioni poste a decisione pubblica vadano formulate solo in termini che non richiedano di fare appello agli impegni morali individuali (ritenuti per definizione inconciliabili, incomparabili, non negoziabili), induce a calare un velo di trascuratezza e di sottovalutazione su dissensi pregni di credenze significative su cosa è vero e cosa è falso, cosa è giusto e cosa è ingiusto, cosa è moralmente apprezzabile e cosa no. L'esito di questa sottrazione al discorso pubblico delle questioni valoriali si risolve in una difficoltà di loro sottoposizione all'argomentazione, all'esame critico, alla verifica razionale, al dibattito collettivo, al dialogo intercomunicativo. L'esito può anche essere una sorta di deresponsabilizzazione delle credenze assolute (fino al limite delle aberrazioni del fondamentalismo e del terrorismo), ma anche una indifferenza, o una impotenza, di fronte al conflitto morale, filosofico, religioso. Le soluzioni secolarizzate, che pretendono di approssicare al meglio il *fatto* del «pluralismo dei valori», si rivelano così particolarmente vulnerabili al *fatto* del dissenso e del conflitto tra valori.

Dunque, la ripolitizzazione del mondo non potrà avvenire se non a partire dalla ripolitizzazione del continente europeo e questa, a sua volta, richiede la riattivazione dello straordinario patrimonio valoriale e normativo racchiuso nell'idea di Europa, le cui origini e le cui risorse strategiche rimangono «pensiero» e «filosofia». Non si tratta, quindi, solo del fatto che l'ideale europeo è inscindibile dal paradigma di una «globalizzazione equa», abbandonare il quale vorrebbe dire inoltrarsi nella strada del protezionismo e del nazionalismo che ha già tanti sostenitori, con in testa il Trump dei dazi. Sotto questo profilo bisogna tener presente che quando si considera ineluttabile il processo di convergenza mondiale verso il modello unico neoliberistico di matrice anglosassone – come fa Wolfgang Streeck (2013) –, lo si fa proprio attribuendo all'unificazione europea il marchio di essere stata segnata fin dall'inizio dalla volontà di trasformare l'Unione in un «catalizzatore della liberalizzazione del capitalismo», di cui l'euro sarebbe stato un tassello decisivo, uno strumento al servizio di quella che – riprendendo la

negazione di Hayek di ogni possibilità di «giustizia sociale» – viene chiamata «giustizia del mercato», componente centrale, in questa visione, dell'applicazione all'Europa del progetto neoliberista. In queste condizioni per Streeck sarebbe esiziale procedere con «fughe in avanti» verso l'Europa unificata anche sul piano politico e invece bisognerebbe ripristinare le sovranità nazionali. Un Piano Marshall per l'Europa – che è stata proprio la richiesta della Dgb tedesca e di altri sindacati europei, tra cui la Cgil italiana che ha avanzato fin dal 2013 la proposta di un Piano del lavoro interno (Pennacchi, 2013) – oggi «sarebbe impensabile». Se l'euro «obbliga i paesi a usare lo strumento neoliberista della svalutazione interna» (con pressioni al ribasso sui salari, sui mercati del lavoro, sui sistemi di protezione sociale), esso va sostituito con «un regime monetario flessibile» che restituisca ai paesi «il diritto alla svalutazione», considerato come «espressione istituzionale del rispetto dovuto alle nazioni».

Il mio parere, invece, è che non si può perdere di vista che nella costruzione di network globali alternativi a quelli basati sul signoraggio del dollaro e sul potere delle grandi *corporation* l'Europa, profondamente da riformare, rimane il miglior candidato per muovere verso una globalizzazione «equa» e la moneta unica – pur mal concepita e ancora peggio congegnata – è stato un passaggio per andare in questa direzione. L'Europa unita rimane un orizzonte fondamentale perché possa essere riproposto a livello internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e i populismi possano essere contrastati nei loro esiti più regressivi, ma anche il neoliberismo – fin qui sconfitto, con la crisi scoppiata nel 2007-2008, sul piano culturale, ma tutt'altro che vinto sul piano pratico, anche perché risorgente sotto vesti spesso «spurie» – sia profondamente combattuto e piegato. L'alternativa a questo percorso, piuttosto che un impossibile ritorno all'autonomia degli Stati nazionali, sarebbe la subordinazione al potere delle *corporation* globali, degli *stock markets*, delle agenzie di rating. Ne discendono implicazioni rilevanti sul ridisegno istituzionale necessario dell'Unione europea e dello stesso euro: inserimento della Golden Rule nel Patto di stabilità e di crescita, attribuzione alla Bce dell'obiettivo della piena occupazione, affidamento alla Bce di meccanismi selettivi di finanziamento monetario di singoli paesi, riregolamentazione delle agenzie di rating, separazione nelle banche dell'attività commerciale e dell'attività di investimento, revisione degli accordi di Basilea 3 sui requisiti di capitale, contenimento della cartolarizzazione dei crediti, ulteriori strumenti per la gestione delle crisi bancarie e revisione del *bail-in*, limitazioni

alle operazioni finanziarie a breve e ancor più a quelle *over the counter*, vincoli di impiego a fondi di investimento previdenziale, riregolamentazione dei paradisi fiscali, riduzione della *tax competition* e adozione di forme adeguate di *web tax*.

RPS

L'EUROPA E I VALORI: DEPOLITICIZZAZIONE, POPULISMI, RIORIENTAMENTO NORMATIVO

3. *Il patrimonio valoriale «rivoluzionario» dell'Europa*

Ma non si tratta solo dei, pur importantissimi, aspetti appena detti. In gioco c'è molto di più: ci sono la possibilità e la necessità di risalire alle *fonti valoriali* del processo di unificazione europea, da cui si diparte quella *pluralità di idee* della stessa Europa che ne staglia un «doppio volto» (Brunkhorst, 2016), il dottor Jekyll del mostro tecnocratico e il mister Hyde della visione utopica, l'uno irrigidito negli «interessi del capitale» (Privitera in Brunkhorst, 2016, p. 8), l'altro illuminato dalle «istanze di partecipazione dei cittadini europei». L'Europa, infatti, se negli ultimi anni ha visto prevalere le componenti politiche di centro-destra che la vogliono configurare come aggressiva «forza di mercatizzazione», ha però sempre coltivato nel suo seno una pluralità di ispirazioni e anche componenti animate dall'identificare un «distinto ruolo» per politiche sociali di profonda correzione delle tendenze distruttive intrinseche ai mercati, il che ha portato nel tempo a realizzazioni estremamente positive di cui un momento culminante è stata la Carta dei diritti di Nizza del 2000. La ricostruzione storica individua un'appassionante coesistenza di posizioni molto diverse (alcune legate all'ordoliberalismo tedesco) fin dall'immediato secondo dopoguerra e da lì in poi la compresenza di distinte linee ideali e di policy che rimangono sempre operanti, anche se di volta in volta l'una prevale sull'altra e dal 2010, quando il baricentro della crisi economica globale si è spostato dagli Stati Uniti all'Europa e sono stati adottati il Six Pact, il Two Pact, il Fiscal Compact, ha prevalso la linea più «oscura».

Proprio la constatazione che il patrimonio valoriale sottostante all'Europa unita, benché crescentemente sottoutilizzato, non sia mai andato disperso e che anzi, quando attivato, ha consentito di generare fasi di eccezionale mobilitazione e maturazione civile deve spingerci oggi, nei tempi ardui della crisi europea, alla sua riscoperta e al suo rilancio. Vi sono momenti in cui «filosofia e crisi si illuminano a vicenda in una stretta che fa dell'una il filtro del riconoscimento dell'altra», allora – sostiene Roberto Esposito (2016, pp. 4-5) – accade che «l'unico varco aperto resti quello del pensiero». Al tempo stesso è essenziale chiarire

e denunciare che nulla potrà avanzare senza quella che Hauke Brunkhorst (2016) chiama *ripolitizzazione transnazionale dell'opinione pubblica dal basso*, a partire dalla sorgente inesauribile di vitalità costituita dai sindacati – a dispetto di tutti i loro limiti e nonostante le loro indubbie esigenze di rinnovamento anche radicale – e dalla mobilitazione dei giovani precari altamente qualificati di tutti i paesi europei, appassionati anche nella difesa dell'ambiente. Può animarci l'assunzione del processo europeo come processo costituzionale incompiuto (Brunkhorst, 2016, pp. 32 e ss., pp. 44 e ss.), in una duplice accezione dalla quale far scaturire ampiezza e forza: costituzione in senso classico, cioè *carta costituzionale*, costituzione in senso lato, cioè *valori e strutture normative*. Nelle Costituzioni moderne, infatti, si condensa sempre un apprendimento tanto *cognitivo* quanto *normativo* di portata straordinaria, ciò che Walter Benjamin sintetizzava in quel che vedeva come il «tenero compito» (Benjamin, 1963, ed. or.: 1955) per superare l'oltraggio con cui la violenza distrugge il diritto. Le conquiste rivoluzionarie – che sono apprendimenti nelle vie dell'emancipazione umana, dunque portati eccezionali di *umanesimo* – non potrebbero avvenire e realizzarsi senza le maturazioni valoriali e normative veicolate dalle Costituzioni.

I valori, i doveri e i diritti tratti dalle Costituzioni hanno per definizione un *contenuto normativo sovrabbondante* perché sono strutturalmente connessi alla portata dinamica di quel progetto collettivo che è la democrazia e in quanto tali riproducono a livello costituzionale la stessa *ambivalenza* propria dell'evoluzione dello Stato di diritto. Le Costituzioni creano l'invaso entro cui ha luogo la *mediazione istituzionale*. Insieme esercitano le funzioni centrali della civilizzazione moderna, per la quale l'evoluzione dello Stato di diritto ha fornito una delle impalcature fondamentali, in termini di offerta di fini, materie, strumenti. Ecco, Costituzioni e istituzioni sono proprio questo: filtri civilizzatori che strutturano i due pilastri della modernità, la strutturazione del politico e lo Stato di diritto. «Istituiscono», per l'appunto, punti di passaggio che la relazione sociale deve creare e attraversare per salire in generalità e assurgere a universalità, recependo fino in fondo il carattere *discorsivamente mediato* di concetti quale quello di giustizia e dei principi e valori che lo fondano e lo modellano. Senza questa mediazione non si costituirebbe nemmeno la singolarità degli individui: alla base di ciò che forma la dimensione più privata di ciascuno di noi c'è qualcosa di «non privato», di «mediato», di «costituito». Nell'Ottocento e nel Novecento l'elaborazione democratica si è allargata al di là dei principi normativi del liberalismo dei diritti naturali e ha incorporato come cruciale l'evoluzione

filosofica, normativa, giuridica intorno alla connessione tra la categoria di *soggetto*, quella di *persona* e quella di *lavoro*. La costituzionalizzazione che si opera nel secondo Novecento dei diritti, della persona, del lavoro trascina con sé anche una costituzionalizzazione della dipendenza dell'economia dalla politica, con una ovvia sovraordinazione del diritto e della politica all'economia⁷.

È stato mostrato così quanto il compito della politica di guidare l'economia sia idea moderna, non postmoderna e a quali esiti possano portare il costituzionalismo democratico e l'evoluzione dello Stato moderno, il quale nacque proprio dal superamento della patrimonializzazione dello Stato feudale e dalla sanzione della separazione tra proprietà e sovranità. Va rilevato che rispetto a tutto ciò il neoliberismo ha costituito un vero e proprio processo *decostituente*, cosa su cui fino agli ultimi istanti della sua vita non si è stancato di insistere Stefano Rodotà. Oggi in Europa è richiesto un nuovo processo costituente. Il riconoscimento di valori, fini e beni comuni dovrebbe trattare, oltre ai bisogni e ai beni, quelle che Rahel Jaeggi chiama «forme di vita» (Jaeggi, 2016) e Nancy Fraser chiama le «interpretazioni dei bisogni» (Fraser, 2000, p. 159), con tutti i conflitti e le questioni di potere che anche le interpretazioni racchiudono. Così i processi dell'ampliamento e dell'approfondimento della sfera pubblica, questa volta a livello europeo, coinciderebbero con quelli del riconoscere la cittadinanza come fine collettivo e gli uni e gli altri darebbero vita a fenomeni di «politicizzazione» e a un tempo di «soggettivazione», nei quali si possono estrinsecare tanto le ispirazioni di battaglie antiautoritarie quanto le pulsioni dell'ansia di «individuazione».

Anche oggi le formulazioni costituzionali, specie quelle spesso solo abbozzate e talora improprie del Trattato di Lisbona, appaiono largamente indeterminate e pertanto disponibili a interpretazioni e concretizzazioni normative che possono essere anche tra loro diametralmente opposte. Molte maglie, quindi, rimangono aperte, nelle quali ci si può inserire, grazie alle quali e *oltre* le quali si deve agire. Attraverso queste maglie possono incanalarsi istanze valoriali sovvertitrici dell'ordine dato: avere/non avere, giusto/ingiusto, vero/falso, eguale/diseguale, libero/non libero. E può incanalarsi uno spirito progettuale intenso che coinvolga la riqualificazione ambientale, la critica della neutralità della scienza, la reinvenzione e la generazione del lavoro, l'estensione della democrazia economica. Tutto ciò *apre* le porte verso il mondo nuovo che ci attende. Del resto altrettanti chiavistelli normativi di *apertura del*

⁷ Si veda Rodotà (2007) e anche Azzariti (2013).

mondo furono tutti i momenti rivoluzionari con i loro documenti fondativi, dal Dictatus Papae del 1075 alla Dichiarazione del 1789. L'universalismo occidentale è scaturito dal paradigma rivoluzionario grazie all'Europa, che «è la prima civiltà che ha concepito se stessa in modo dinamico e la storia come “rivoluzione” permanente» (Prodi, 2015, p. 16). Kant venne riconosciuto come il filosofo della Rivoluzione francese anche perché ne salutò le conquiste come «simbolo storico» di un cammino normativo che si voleva irreversibile, le cui chiavi sono universalità, individuazione, eguaglianza, inclusione, emancipazione. Questo cammino, per non essere interrotto, richiede non piccoli passi in avanti, ma passi da gigante.

Riferimenti bibliografici

- Azzariti G., 2013, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Bari.
- Benjamin W., 1963, *Per la critica della violenza* in *Angelus Novus. Saggi e frammenti*, Einaudi, Torino (ed. or.: 1955).
- Bloch E., 2015, *Eredità di questo tempo*, con una introduzione di L. Boella, Mimesis, Milano-Udine (ed. or.: 1935).
- Brunkhorst H., 2016, *Il doppio volto dell'Europa. Tra capitalismo e democrazia*, Mimesis, Milano-Udine.
- Creel J. e Saraceno F., 2017, *Una nuova rotta per salvare l'euro*, «Il Sole 24 Ore», 11 maggio.
- Esposito R., 2016, *Da fuori. Una filosofia per l'Europa*, Einaudi, Torino.
- Esposito R., 2017, *La politica del rifiuto*, «la Repubblica», 8 dicembre.
- Eurofound, 2017, *Estimating Labour Market Slack in the European Union*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Fraser N., 2000, *Talking about Needs: Interpretative Contests as Political Conflicts in Welfare State Societies*, in Sustain C.R. (a cura di), *Feminism and Political Theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- Habermas J., 2019, *Fare filosofia*, in conversazione con I. Aubert e J-F. Kervégan, «MicroMega», n. 1.
- Hansen A.H., 1939, *Economic Progress and Declining Population Growth*, «American Economic Review», vol. 29, n. 1, marzo.
- Hochschild A.R., 2017, *Strangers in Their Own Land. Anger and Mourning on the American Right*, The New Press, New York.
- Honneth A., 2015, *L'idea di socialismo. Un sogno necessario*, Feltrinelli, Milano.
- Jaeggi R., 2016, *Forme di vita e capitalismo*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Krugman P., 2016, *Challenging the Oligarchy*, «The New York Review of Books», gennaio.

- Oecd Economic Outlook, 2017, *Better, but not Good Enough*, Oecd, Parigi, giugno.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2015, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2018, *De valoribus disputandum est. Sui valori dopo il neoliberismo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Privitera W., 2016, *Nota del curatore*, introduzione a Brunkhorst H., *Il doppio volto dell'Europa*, Mimesis, Milano-Udine.
- Prodi P., 2015, *Homo europaens*, il Mulino, Bologna.
- Prodi R., 2017, *Il piano inclinato*, il Mulino, Bologna.
- Rodotà S., 2007, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Rodrik D., 2011, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Bari.
- Rodrik D., 2019, *Dirla tutta sul mercato globale. Idee per un'economia mondiale assennata*, Einaudi, Torino.
- Sandel M., 2017, *Socrate vs Trump*, intervista con G. Bosetti, «da Repubblica», 5 giugno.
- Streeck W., 2013, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.

Liberista o niente? Il falso dibattito sulla moneta unica

Francesco Saraceno

RPS

Il contributo prende avvio dalla constatazione che cantori dello status quo e sovranisti euroscettici condividono il convincimento che l'accento della costruzione europea sugli aggiustamenti di mercato e su uno «Stato minimo» sia l'unico possibile. In realtà, la teoria delle aree valutarie ottimali mette l'accento su diversi meccanismi di aggiustamento e l'enfasi europea su riforme e austerità non è inevitabile, ma piuttosto

il frutto del clima culturale in cui la costruzione europea si è fatta. Una moneta unica in cui Stato e mercato siano entrambi protagonisti nel garantire crescita stabile e convergenza tra i paesi membri sembra non solo possibile, ma anche l'unica via per rilanciare il progetto europeo. L'articolo si conclude con l'analisi di alcune proposte, realistiche pur se ancora non maggioritarie nel consesso europeo, che potrebbero andare in questo senso.

1. La zona euro è stata costruita liberista?

La crisi iniziata nel 2008 e il «decennio perduto» dell'Unione europea hanno mostrato molti dei difetti di costruzione della nostra casa comune, in particolare della moneta unica. Sotto pressione, i dirigenti europei hanno fin dal 2010 introdotto una serie di modifiche alle istituzioni nel tentativo di rafforzare l'Unione e la sua capacità di assorbire gli shock: basti citare il *Fiscal compact*, i *Six e Two pack*, l'Unione bancaria; si tratta di riforme a volte incomplete e che, come vedremo oltre, non sembrano rispondere alle esigenze dell'Unione. Esse hanno tuttavia provato che nulla è scolpito nella pietra: se esiste la volontà politica l'architettura istituzionale dell'Unione può essere riformata piuttosto rapidamente.

Ciononostante, finita la fase emergenziale, il processo di riforma è entrato in stallo; la sinistra e la destra moderate non riescono ad accordarsi su un progetto di riforma organico, essendo divise principalmente lungo linee nazionali. I movimenti euroscettici avanzano ovunque e il populismo, che sia *hard* o *soft*, sembra essere la strategia vincente. «XX

first» (con XX paese a scelta) è il solo motto che accomuna Matteo Salvini e Emmanuel Macron, Angela Merkel e Theresa May. In particolare, in Italia, continua a serpeggiare la tentazione di uscire dall'Europa e dall'euro. Certo, con l'arrivo al governo, Lega e M5S hanno messo la sordina all'*Italeave*, ma la posizione per cui l'euro e l'Europa sono intrinsecamente liberisti, e in quanto tali irrimediabili, rimane presente. Il dibattito italiano, cristallizzato tra i cantori dello status quo e i sovranisti più o meno palesi, riflette un'impasse che, sia pure più sotto-traccia, esiste anche a livello europeo.

È vero che l'Europa è stata costruita per essere liberista? È vero che al suo interno non si possono concepire politiche diverse? La risposta alla prima domanda è in un certo senso affermativa. La risposta alla seconda è «certamente no». Non si tratta di speculazioni astratte: ora che ci si avvia, sia pure faticosamente, sul cammino della ripresa, è più che mai necessario rimettere mano alla governance della zona euro per fare ordine nel caos creativo di questi anni, correggere le storture e, soprattutto, assicurarsi che, quando la prossima crisi inevitabilmente colpirà, siano in campo gli strumenti necessari per evitare divergenze e tensioni insostenibili. Occorre quindi che in modo preliminare si chiarisca quanto le politiche seguite in Europa, che hanno dato così scarsa prova di sé, siano inevitabili in un'unione monetaria.

Iniziamo quindi dalla prima domanda. La zona euro è stata costruita liberista? La risposta non è semplice. In teoria l'adesione a una zona monetaria non obbliga affatto i governi a condurre politiche economiche d'ispirazione neoclassica. Il padre della teoria delle aree valutarie ottimali, Robert Mundell (1961), ci fornisce il quadro di riferimento per comprendere perché. L'abbandono della sovranità monetaria è il prezzo principale da pagare per uno stato che voglia aderire a un'unione valutaria, a fronte di due vantaggi potenziali: la facilitazione del commercio e un'allocatione del capitale più efficiente. I costi dell'abbandono della sovranità monetaria sono tanto più ridotti quanto più sincronizzati sono i cicli economici: se le economie si muovono insieme, una politica comune può rispondere ai bisogni di tutti, e non c'è bisogno di banche centrali nazionali. Ma, anche in caso di shock che hanno un impatto differente sui diversi paesi, l'adesione alla moneta unica può comunque essere conveniente se la politica monetaria è resa superflua da trasferimenti fiscali dalle regioni in buona salute a quelle temporaneamente in crisi o dalla flessibilità dei mercati del lavoro e dei beni, che si aggiustano senza bisogno di interventi della banca centrale; e, se la politica monetaria è superflua, importa a quel punto poco che essa

sia centralizzata o meno. Una combinazione in quantità sufficiente di flessibilità di mercato, di trasferimenti fiscali e di simmetria permetterà l'abbandono senza rimpianti delle politiche monetarie nazionali e la formazione di un'unione monetaria «ottimale». Non c'è dunque niente di specificamente «keynesiano» o «neoclassico-liberista» nella teoria originale delle zone monetarie ottimali. Il criterio di flessibilità sottolinea l'importanza degli aggiustamenti del mercato, mentre i criteri di simmetria e di trasferimenti fiscali insistono sulle politiche monetarie e fiscali per la regolazione delle fluttuazioni dell'attività economica.

È certamente vero, come sostengono molti sovranisti, che la zona euro si è costruita mettendo l'accento quasi esclusivamente sugli aggiustamenti di mercato e su vincoli stringenti all'azione delle politiche monetarie e fiscali; ma questo non è il corollario inevitabile dell'adozione di una moneta unica. Deve essere piuttosto fatto risalire all'ambiente intellettuale che domina negli anni novanta. Il trattato di Maastricht (1992) è discusso e votato nel momento in cui si consolida il «Nuovo consenso» che emerge dalla turbolenza teorica degli anni settanta, recuperando e attualizzando il sistema di pensiero neoclassico che si era sviluppato a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo. Non è questa la sede per entrare nei dettagli del Nuovo consenso, discusso altrove (Saraceno, 2017, 2018). Basti qui ricordare che si tratta di una teoria che, come motore principale della crescita, mette l'enfasi sulle politiche dell'offerta, capaci di accrescere la produzione potenziale dell'economia. Il Nuovo consenso limita il ruolo della politica economica all'eliminazione, tramite le riforme strutturali, degli ostacoli al libero funzionamento dei mercati. Se anche queste riforme strutturali, riducendo i salari e la protezione sociale, dovessero nel breve periodo avere un impatto negativo sul potere di acquisto delle famiglie e dunque sulla loro capacità di generare domanda, questo sarebbe comunque compensato da una crescita delle esportazioni, trainate dai guadagni di competitività.

Il Trattato di Maastricht enuncia i cinque criteri da soddisfare da parte dei paesi desiderosi di adottare l'euro (bassa inflazione, tassi d'interesse e di cambio stabili, deficit e debito pubblici sotto controllo). I criteri sono tutti nominali, in ossequio alla convinzione del Nuovo consenso che la stabilizzazione di prezzi e altre variabili nominali creino le condizioni perché i mercati, efficienti, portino alla piena occupazione e alla convergenza *reale* delle economie dei paesi membri. Conservando questi ultimi il controllo della propria politica fiscale, l'altro pilastro fondamentale della governance economica europea è il Patto di stabilità e

RPS

Francesco Saraceno

crescita del 1997. Il Patto ha come obiettivo principale il limitare ai soli stabilizzatori automatici la politica fiscale, bandendo di fatto qualunque deficit discrezionale. Il nuovo Fiscal compact, approvato in tutta fretta nel 2012, aggiunge a questa regola il vincolo della riduzione del debito pubblico in eccesso del 60%. Anche la politica monetaria è coerente con il quadro concettuale del Nuovo consenso: la Bce, la cui indipendenza è notevole, deve solo preoccuparsi dell'inflazione.

È interessante notare che le istituzioni europee hanno preso la forma attuale grazie a una sorta di alleanza «innaturale» tra federalisti e cantori del libero mercato. I primi vedevano nella non ottimalità della moneta unica¹ un incentivo per procedere verso una struttura di tipo federale. Una volta fatta la moneta unica, per farla funzionare occorreva incastornarla in un'unione politica capace di tenere insieme i paesi membri in caso di divergenza. Un argomento chiave dei sostenitori di un'Europa federale era, ed è tuttora, che i trasferimenti fiscali sono centrali nell'assicurare convergenza economica. Anche negli Stati Uniti, dove la flessibilità del mercato è di gran lunga maggiore rispetto alla zona euro, i trasferimenti tra stati operati dal bilancio federale hanno un ruolo fondamentale nell'assorbire gli shock asimmetrici². I secondi invece vedevano l'integrazione monetaria, insieme alla creazione di istituzioni che limitano l'attivismo di politica fiscale e monetaria, come un incentivo per il perseguimento di riforme strutturali che rafforzassero la capacità dei mercati di assorbire gli shock, rendendo così la zona euro ottimale *ex post*.

Le aspettative di entrambi i gruppi sono state deluse. L'introduzione dell'euro senza meccanismi di correzione sufficientemente forti ha innescato una divergenza tra un «centro», caratterizzato da un eccesso di risparmio, e una «periferia» che sosteneva la crescita dell'Eurozona con consumi e investimenti finanziati da debito (pubblico e privato). Nonostante il contesto istituzionale favorevole al loro funzionamento i mercati non sono riusciti a impedire (anzi hanno causato) la divergenza prima del 2008 e la crisi del debito sovrano a partire dal 2010. Ma questo non ha reso più forte il progetto federale, che non è mai riuscito a imporsi nell'agenda politica. L'euro è stato visto dalle élite europee schiave del Nuovo Consenso non, come speravano i federalisti, come un passo intermedio verso una più stretta integrazione, ma piuttosto

¹ Su cui la maggior parte degli economisti non aveva dubbi, si veda De Grauwe (2006).

² Si veda il lavoro pionieristico di Sachs e Sala-i-Martin (1991). Più recentemente, i loro risultati sono stati confermati da Alcidi e al. (2017).

come il punto finale del processo avviato da Jean Monnet e Robert Schuman nel 1950. La crisi ha ulteriormente evidenziato come l'interesse nazionale fosse il motore dell'azione politica anche a livello europeo, facendo della solidarietà una parola vuota. Le ripetute crisi, da quella greca alla *Brexit*, dalla sfida cinese alla crisi dei rifugiati, sono tutte potenziali minacce per l'Unione, piuttosto che la spinta per un'ulteriore integrazione come è successo in passato (Krastev, 2019).

Insomma, l'inflessione neoliberale della moneta unica non era inevitabile, ma è il frutto dell'adesione delle élite europee al Nuovo consenso. Le politiche le fanno le persone, non le istituzioni. Con o senza euro, le politiche europee degli ultimi 30 anni sarebbero state orientate verso la predominanza dei mercati e un ruolo secondario assegnato alle politiche pubbliche. Se il quadro di riferimento intellettuale cambiasse, le politiche potrebbero cambiare anch'esse. La moneta unica non è incompatibile con il rafforzamento del ruolo dello Stato nella gestione delle fluttuazioni economiche.

2. Riduzione o condivisione del rischio?

Nel loro insieme, le riforme istituzionali attuate fin qui dai paesi europei si ispirano ad una narrazione della crisi, la cui giustificazione teorica viene dal Nuovo Consenso, che punta il dito sulla mancanza di disciplina di bilancio di alcuni governi: l'eccesso di spesa pubblica e il rinvio delle necessarie riforme strutturali avrebbero prodotto in molti paesi un settore pubblico pletorico e una competitività in caduta libera. Per evitare una nuova crisi occorrerebbero regole più stringenti e facili da far rispettare, e una compartimentazione che possa impedire il diffondersi del contagio dai paesi più indisciplinati agli altri. L'Unione sarà in ultima analisi capace di assorbire gli shock solo se i rischi macroeconomici verranno ridotti in ogni paese membro attraverso riforme e disciplina fiscale, che consentano alle forze di mercato di operare liberamente per portare alla convergenza con i partner. Questa strategia di *riduzione del rischio* aumenterebbe la resilienza dell'Unione nel suo complesso («la forza di una catena è data dalla forza del suo anello più debole»). La cancelliera Merkel e i suoi ministri dell'economia (qualunque fosse il loro partito d'appartenenza) hanno sempre difeso questa visione: qualunque meccanismo che preveda trasferimenti tra paesi membri dovrebbe vedere la luce solo una volta che fosse garantito il rispetto delle regole da parte dei paesi più indisciplinati, che quindi dovrebbero

RPS

Francesco Saraceno

«mettere ordine in casa propria» prima di accedere alla solidarietà dei loro colleghi. È per questo che, ad esempio, l'Unione bancaria è nata monca, dotata di un meccanismo di risoluzione (cioè di gestione dei fallimenti bancari) e di una supervisione unica, ma priva dell'assicurazione dei depositi europea che sola può evitare il ripetersi di crisi bancarie.

Qual è l'evidenza empirica a supporto di questa «dottrina di Berlino»? È vero che la crisi della zona euro ha la sua origine in deficit pubblici eccessivi e comportamenti sconsiderati da parte di alcuni Stati membri? La risposta non è semplice, ma l'evidenza sembra puntare in un'altra direzione. Il sovraindebitamento dei paesi periferici potrebbe derivare dalla mancanza di disciplina fiscale, come sostenuto dalla dottrina di Berlino, ma anche, secondo una narrazione alternativa, da squilibri strutturali della zona euro, che hanno condotto negli anni a flussi di capitali destabilizzanti e a eccessivo indebitamento privato. Questa seconda spiegazione ha dalla sua il fatto che in alcuni paesi, come Spagna e Irlanda, il debito pubblico era prima della crisi a livelli ben inferiori alla media dell'eurozona e che il sovraindebitamento era causato dal comportamento del settore privato. Secondo questa tesi la percezione (erronea) che l'adozione dell'euro avrebbe eliminato ogni rischio paese ha portato alla convergenza dei tassi d'interesse e a flussi di capitali dal centro alla periferia che hanno alimentato debito ed eccesso di spesa (a volte pubblico e a volte privato), e reso fragile il sistema.

Flussi di capitali destabilizzanti (i mercati tanto efficienti non sono!), differenze strutturali tra i diversi membri della zona euro, asimmetria degli shock: tutto questo porta molti a ritenere che, per quanto in profondità si possa riformare l'economia, è velleitario immaginare che gli shock asimmetrici possano essere completamente assorbiti dai paesi che li subiscono; quindi occorrono dei meccanismi di *condivisione del rischio* tra i diversi paesi, che replichino almeno in parte quelli che sono naturalmente presenti in uno Stato federale. È la contrapposizione tra condivisione e riduzione del rischio che caratterizza il dibattito di oggi sulla riforma dell'eurozona.

In linea di principio la riduzione e la condivisione del rischio non sarebbero incompatibili. Al contrario, un sistema di istituzioni che puntino ad aumentare la resilienza dei singoli paesi e allo stesso tempo garantiscano la stabilità macroeconomica dell'Unione attraverso meccanismi di stabilizzazione condivisi sembrerebbe essere l'unico cammino percorribile. Tuttavia l'accento sull'ottimalità dei meccanismi di mercato che è proprio della strategia di riduzione del rischio rende la coesistenza dei due approcci virtualmente impossibile. Le riforme strutturali volte a

rendere i mercati più flessibili e il rispetto delle regole fiscali consentirebbero a ciascun paese di assorbire gli shock macroeconomici con conseguenze nulle o limitate per i vicini. La condivisione del rischio sarebbe quindi di fatto ridondante. È per questo che nessuna proposta di riforma oggi in campo riesce a trovare il giusto equilibrio tra le due strategie. Si prenda la proposta dei 14 economisti franco-tedeschi (Benassy-Quéré e al., 2018), che ha fortemente influenzato il dibattito recente sulla riforma dell'eurozona: anche se nella premessa i 14 affermano di voler riconciliare riduzione e condivisione del rischio, di fatto la loro proposta è sostanzialmente sbilanciata verso la prima. Le norme prudenziali sarebbero riviste in modo da penalizzare le istituzioni finanziarie che detengano montanti eccessivi di titoli sovrani di un solo paese, come è il caso delle banche italiane; solo allora si completerebbe l'unione bancaria con un'assicurazione comune dei depositi la cui copertura probabilmente sarebbe solo parziale. Il legame perverso tra Stati e banche³ sarebbe indebolito introducendo un meccanismo di ristrutturazione del debito che minimizzerebbe i rischi di contagio. Infine, il Meccanismo europeo di stabilità, il fondo creato in tutta fretta nel 2012 per gestire i piani di salvataggio durante la crisi, verrebbe trasformato in un fondo monetario europeo destinato a soccorrere i paesi in crisi, imponendo forti condizionalità nel quadro di regole fiscali che sarebbero probabilmente cambiate solo marginalmente. In questo nuovo quadro i mercati sarebbero in grado di valutare correttamente il rischio di ogni paese e di disciplinare i governi attraverso gli spread. La riduzione del rischio la farebbe insomma da padrona e alla condivisione rimarrebbero probabilmente le briciole: un'assicurazione dei depositi parziale e un «fondo di stabilizzazione» di taglia modesta. Il pacchetto proposto dagli economisti franco-tedeschi insomma conferma che una nozione di stabilizzazione macroeconomica fondamentalmente ispirata dal principio di efficienza dei mercati rende ridondante la presenza di meccanismi di condivisione del rischio e inevitabilmente riposa quasi esclusivamente sulla disciplina individuale dei membri dell'eurozona. È tuttavia improbabile che una riforma lungo queste linee, sostanzialmente in continuità con la filosofia che ha ispirato politiche e istituzioni

³ Si tratta del meccanismo, tristemente di attualità da noi, di istituzioni finanziarie che detengono eccessivo debito pubblico e che sono quindi in balia dei tassi di interesse. La loro fragilità obbliga lo Stato ad intervenire per salvarle, indebitandosi ulteriormente e rendendo ancora più rischiosa la detenzione di titoli pubblici da parte delle istituzioni finanziarie.

europee fin dagli anni novanta, riesca a rimettere la zona euro sul sentiero di una crescita ragionevole e bilanciata.

3. *Una possibile via d'uscita*

Come se ne esce allora? Se il progetto federalista è moribondo e se le politiche del Nuovo Consenso hanno sostanzialmente fallito, quali vie d'uscita possiamo immaginare? Esclusa l'opzione di un collasso dell'euro, di cui è difficile anche solo valutare gli effetti, occorre riflettere su come introdurre elementi di condivisione del rischio in un contesto politico e istituzionale che rende utopica ogni evoluzione in senso federale.

In quest'ottica una strategia politicamente fattibile (su cui peraltro il consenso sarebbe tutto da costruire) richiede due pilastri. Il primo consiste nel mettere in campo una serie di «surrogati» di un governo federale che possano svolgere un ruolo simile a quello che svolgono tributi e spesa federale in termini di trasferimenti tra regioni. Ci sono molte proposte in campo:

1. Un regime di sussidi di disoccupazione europeo (da affiancare a quelli nazionali) finanziato da una parte dei contributi sociali potrebbe svolgere un importante ruolo anticiclico. I paesi in recessione potrebbero attingere al fondo, per poi contribuire nelle fasi di espansione. Esistono molte proposte (tra cui una della Commissione del 2013) da cui si potrebbe partire per disegnare uno schema che sia compatibile con le preferenze nazionali in tema di protezione sociale.
2. Un ruolo stabilizzatore potrebbe essere svolto dal completamento dell'unione bancaria che introduca l'assicurazione comune sui depositi. I paesi che sperimentano una crisi finanziaria potrebbero contare su un pool di risorse comuni e quindi evitare il circolo vizioso tra debito pubblico e privato che affondò le economie periferiche dell'eurozona nel 2010-2012.
3. Una parziale mutualizzazione del debito pubblico (Eurobond) consentirebbe il finanziamento tramite un embrione di bilancio europeo di progetti di investimento paneuropei che potrebbero essere utilizzati nello stesso spirito del piano Juncker, ma con più efficienza e uno spettro più ampio, incentivando gli investimenti privati e favorendo la convergenza a lungo termine. Cosa più importante ai fini della stabilizzazione del Pil, gli Eurobonds potrebbero anche finanziare progetti di investimento per sostenere regioni o paesi in recessione.

Tutti questi strumenti dovrebbero essere concepiti in modo tale che il contributo netto di ciascun paese sia pari a zero nell'arco del ciclo economico. Per fare le veci dei trasferimenti federali non dovrebbero assumere la forma di trasferimenti permanenti tra paesi (ad esempio, il sussidio di disoccupazione europeo non dovrebbe coprire la disoccupazione strutturale, che resterebbe prerogativa dei sistemi nazionali). Questo eliminerebbe almeno alcune delle obiezioni di coloro che sono spaventati dalla prospettiva di trasferimenti permanenti. Inoltre dovrebbero essere gestiti dalla Commissione europea, sotto il controllo del Parlamento europeo, al fine di ridurre al minimo il rischio di abusi. È ovviamente improbabile che questi surrogati di trasferimenti fiscali anticiclici possano essere sufficienti ad assorbire shock asimmetrici, specialmente quando hanno le dimensioni dell'attuale crisi. Ecco perché è necessario un secondo pilastro, costituito da un ritorno alle politiche macroeconomiche attive. Occorrerebbe abbandonare l'ipotesi di efficienza dei mercati che impregna l'euro fin dai suoi inizi, per sostituirla con la visione (che era quella di Keynes) per cui la crescita e la stabilità del sistema economico risultano da un complesso insieme d'interazioni tra due istituzioni intrinsecamente imperfette: i mercati, che sono in realtà ben lontani dall'oliato meccanismo di coordinamento tra agenti razionali e ottimizzanti immaginato dalla teoria neoclassica, e lo Stato, che assomiglia poco all'entità onnipotente capace d'indirizzare il sistema economico dove desidera immaginata da molti cantori del sovranismo. È all'incrocio tra queste due istituzioni imperfette che deve muoversi l'autorità di politica economica, interagendo con i mercati attraverso un mix di incentivi, regolamentazione e interventi diretti, al fine di garantire la stabilità del sistema. Alcune di queste politiche e istituzioni potrebbero essere efficacemente mantenute a livello nazionale, ad esempio attraverso una ritrovata autonomia della politica fiscale⁴; altre a livello sopranazionale. Riduzione e condivisione del rischio potrebbero allora completarsi a vicenda e la disciplina di mercato sarebbe solo uno dei molti meccanismi al lavoro per garantire una crescita più sostenibile e la resilienza dell'eurozona in caso di shock. Questa concezione, che recupera un ruolo discrezionale per la politica macroeconomica, è oggi minoritaria, ma potrebbe rivelarsi l'unica opzione per contrastare il montare degli egoismi nazionali.

⁴ Ho difeso a più riprese l'idea di una «regola d'oro aumentata» che consenta di finanziare con debito spese (non solo per investimento) strategiche per la crescita, sottraendole al Patto di stabilità. Si veda ad esempio *Il ritorno dello Stato Imprenditore*, «Formiche», n. 145, marzo 2019, pp. 48-50.

Riferimenti bibliografici

- Alcidi C., D'Imperio P. e Thirion G., 2017, *Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A Comprehensive Comparison*, «Ceps Working Document», n. 4.
- Benassy-Quéré e al., 2018, *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform*, «Cepr Policy Insight», n. 91.
- De Grauwe P., 2006, *What Have We Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?*, «Journal of Common Market Studies», vol. 44, n. 4, pp. 711-730.
- Krastev I., 2019, *Gli ultimi giorni dell'Unione*, Luiss University Press, Roma.
- Mundell R.A., 1961, *A Theory of Optimum Currency Areas*, «The American Economic Review», vol. 51, n. 4, pp. 657-665.
- Sachs J. e Sala-i-Martin X., 1991, *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe From the United States*, «Nber Working Paper Series», n. 3855.
- Saraceno F., 2017, *Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 135-148.
- Saraceno F., 2018, *La scienza inutile*, Luiss University Press, Roma.
- Saraceno F., 2019, *Il ritorno dello Stato Imprenditore*, «Formiche», n. 145, pp. 48-50.

DIBATTITO

Disuguaglianza, impoverimento, sfiducia.

L'Italia che non va

(Oxfam, 2018, *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*,
Oxfam International, Oxford)

Quali evidenze e raccomandazioni dal rapporto Oxfam sulle disuguaglianze? Un approfondimento per l'Italia

Giovanni Gallo

RPS

La prima parte dell'articolo riassume e analizza le evidenze che emergono dal rapporto Oxfam 2018 – Ricompensare il lavoro, non la ricchezza – e dal suo inserto «Disuguitalia» con riferimento allo scenario globale e, in particolare modo, all'Italia. Il rapporto pone l'accento su una crescita incontrollata della disuguaglianza economica dovuta principalmente all'aumento dei super ricchi e dei loro patrimoni, spesso ottenuti attraverso canali non concorrenziali. Nella seconda parte dell'articolo,

invece, con l'ausilio del World Inequality Database, vengono fornite alcune ulteriori evidenze sulle recenti dinamiche in Italia della disuguaglianza nei livelli di reddito individuale lordo. Nella parte finale si esplicita una breve riflessione sulle raccomandazioni proposte nel rapporto, nonché sull'effetto potenziale sulla disuguaglianza economica delle principali politiche sociali e fiscali di prossima attuazione nel nostro paese.

1. Premessa

C'è stato un tempo in cui la disuguaglianza nei livelli di reddito e di ricchezza è fortemente diminuita. Se si misura il livello di disuguaglianza attraverso la quota di reddito/ricchezza totale della popolazione detenuta dal «top 1%» (ossia dall'1% più ricco della popolazione), Roine e Waldenström (2015) mostrano che la disuguaglianza di reddito e di ricchezza ha registrato una sensibile caduta tra la Prima guerra mondiale e gli anni ottanta. Ciò ha riguardato i principali paesi sviluppati di tutto il mondo (ad esempio: Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Cina, Giappone, Sudafrica), benché con intensità diverse gli uni dagli altri¹. Secondo i due studiosi, le ragioni di questa tendenza comune

¹ È necessario segnalare, comunque, che nello studio di Roine e Waldenström (2015) la riduzione delle quote di ricchezza totale detenute dalla parte ricca della popolazione appare senza dubbio più ridimensionata se, invece di guardare al top 1%, viene allargata la platea dei «ricchi» al top 5%. A testimoniare che la minore disuguaglianza rilevata è attribuibile a un calo dei patrimoni dei «super ricchi» e non della *upper class* della popolazione in generale.

sono da ricercare, da una parte, nella diminuzione dei redditi da capitale tra i top 1% e, dall'altra parte, dalle elevate aliquote fiscali marginali che gravavano sui ricchi soprattutto nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale.

Dagli anni ottanta in poi, però, la disuguaglianza economica è tornata a crescere a ritmi sostenuti e a livello globale, sebbene i tassi di crescita più elevati si siano riscontrati nei paesi anglosassoni dove nell'ultimo decennio sono state registrate quote di reddito totale detenute dal top 1% uguali a quelle di inizio XX secolo (Roine e Waldenström, 2015; Atkinson e Morelli, 2014). Anche l'Italia ha visto aumentare in modo significativo la disuguaglianza nel livello dei redditi a partire dagli anni ottanta: tra il 1985 e il 2015 l'indice di Gini è aumentato del 33% con riferimento ai redditi da mercato (ossia ai redditi da lavoro dipendente e autonomo, redditi da impresa, redditi da capitale e altre rendite) e del 12% se si guarda al complesso dei redditi disponibili (Franzini e Raitano, 2018).

L'inasprimento delle disuguaglianze nei paesi occidentali (e non solo) ha reso negli ultimi anni questo tema di particolare interesse nella letteratura economica e sociopolitica, dove è stato e continua ad essere largamente analizzato e discusso. Il rapporto Oxfam, dal titolo *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*, pubblicato nel gennaio 2018 e avente ad oggetto la crescita della ricchezza estrema in Italia e nel mondo, va ad inserirsi proprio in questa letteratura.

2. Il drammatico scenario globale che emerge dal rapporto Oxfam

Il rapporto Oxfam, in base a elaborazioni dati svolte dal *Global Wealth Report* e dal *Global Wealth Databook* del Credit Suisse per l'anno 2017 e su quelli dello studio annuale *I miliardari mondiali* di Forbes, descrive un aumento inaudito nel numero di miliardari tra il 2017 e il 2018, che a gennaio 2018 avevano superato per la prima volta le 2.000 unità a livello globale. Ancora, nel rapporto Oxfam si afferma che nel periodo 2006-2015 il reddito dei lavoratori «comuni» è aumentato mediamente del 2% l'anno, mentre la ricchezza dei miliardari è cresciuta del 13%, per un totale di 762 miliardi di dollari che dovrebbe rappresentare 7 volte l'ammontare di risorse necessario per permettere a circa 789 milioni di individui di fuoriuscire dalla condizione di povertà estrema. Secondo i calcoli del Credit Suisse riportati nel rapporto, 61 persone nel 2017 detenevano perfino la stessa ricchezza del 50% della popolazione più povera

a livello mondiale. Anche tra i super ricchi si osserva, infine, una discriminazione di genere dato che solo il 10% di questi è rappresentato da donne.

Eppure la povertà estrema (ossia vivere con meno di 1,9 dollari al giorno) è sensibilmente diminuita nel corso del tempo, dimezzandosi in termini di persone che vivono in questa condizione tra il 1990 e il 2010 (Hardoon e Slater, 2015). Il problema è che sarebbe potuta diminuire ulteriormente, se non fosse stato che l'incremento totale di reddito mondiale nel periodo 1980-2016 è stato assorbito per il 27% dal top 1% della popolazione e soltanto per il 13% dal 50% più povero (Alvaredo e al., 2017).

L'aumento dei super ricchi e dei livelli dei loro redditi, tuttavia, non rappresenta un problema di per sé. Fintanto che i meccanismi che conducono a ciò sono compatibili con il «buon funzionamento» dei mercati e delle più complessive istituzioni, allora tali dinamiche non dovrebbero preoccupare la società nel suo complesso (Franzini e al., 2014). Dopotutto, alcuni economisti pensano che la disuguaglianza associata all'aumento dei super ricchi o alla quota di reddito detenuta dal top 1% sia in genere attribuibile a processi efficienti, che vanno a premiare fattori quali la produttività individuale, il talento o «reddito genetico» e l'innovazione (Goldin e Katz, 2008; Mankiw, 2013). In quest'ottica la crescita della disuguaglianza nei livelli di reddito a favore dei più ricchi altro non è che un «effetto collaterale» di un processo di incentivazione per cambiamenti tecnologici e continui investimenti, i quali dovrebbero poi determinare una crescita dell'occupazione e quindi un vantaggio per la collettività. Ciò nonostante, questa visione non è condivisa da chi crede che la crescita della disuguaglianza economica registrata negli ultimi 30 anni sia frutto, in buona parte, di condizioni diffuse di assenza di concorrenza e di meritocrazia come l'eredità, il monopolio o il clientelismo (Franzini e al., 2014; Jacobs, 2015). Nel suo rapporto, Oxfam stima che addirittura due terzi dei patrimoni dei miliardari sono ottenuti attraverso questi canali non concorrenziali.

Nel comprendere come comportarsi con la disuguaglianza nei livelli di reddito e di ricchezza e con l'esistenza di veri e propri super ricchi possono essere prese numerose posizioni. Esclusi i giudizi di chi potrebbe essere definito un «estremista della disuguaglianza» – da chi relega la lotta ai super ricchi al frutto di un'invidia sociale e comunque contraria al libero mercato a chi considera i redditi elevati una pericolosa minaccia alla giustizia e all'economia in generale (Franzini e al., 2014) –, esiste una ragguardevole «area grigia» dove è probabile si collochi il pensiero

della maggioranza della popolazione. Un sondaggio condotto da Oxfam tra oltre 70.000 persone in 10 paesi sviluppati o in via di sviluppo (Usa, Messico, Regno Unito, Danimarca, Olanda, Spagna, Marocco, Nigeria, Sudafrica e India) sulla percezione della disuguaglianza ha evidenziato come il 75% degli intervistati fosse d'accordo o fortemente d'accordo nel considerare il divario esistente tra ricchi e poveri nel proprio paese troppo ampio e, dunque, da ridurre con urgenza. Lo stesso sondaggio rileva maggiore «ottimismo» in merito alla mobilità sociale percepita, sebbene anche in questo caso più del 50% degli intervistati ritiene difficile o impossibile aumentare la quantità di denaro a propria disposizione.

Il rapporto Oxfam dedica una parte anche all'analisi dei *working poors*, ovvero di quegli individui che risultano in condizioni di povertà benché dotati di un lavoro. Questo fenomeno è particolarmente diffuso e in crescita tra i paesi emergenti e quelli in via di sviluppo, dove un terzo dei lavoratori si trova in queste condizioni, e tra i giovani, che rappresentano senza dubbio una delle categorie della popolazione più colpite dalla Grande Recessione (Ilo, 2015, 2017). La presenza di *low-wage jobs* («lavori a bassa retribuzione») è in genere collegata con scarsi rendimenti produttivi del lavoro e bassa (o non positiva) crescita economica. In un suo studio condotto in 133 paesi sviluppati e in via di sviluppo, tuttavia, l'Ilo (2017) rileva che nel 68% di questi i salari non sono aumentati proporzionalmente alla maggiore produttività e crescita economica registrata tra il 1995 e il 2014.

Altre problematiche molto gravi segnalate dal rapporto sono: la «schiavitù moderna», che secondo l'Ilo interessava circa 40 milioni di persone nel 2016; il lavoro minorile, che sempre secondo le statistiche fornite dall'Ilo viene svolto da oltre 150 milioni di minori tra i 5 e i 17 anni d'età; la pericolosità per la salute dei luoghi di lavoro, considerato che secondo l'Ilo muoiono ogni anno più di 2,78 milioni di lavoratori (uno ogni 11 secondi) a causa di incidenti sul lavoro o patologie riconducibili al lavoro stesso.

3. E in Italia?

Congiuntamente al rapporto Oxfam 2018 sulle disuguaglianze, la divisione italiana dell'organizzazione internazionale ha pubblicato un inserto, dal titolo *Disuguitalia*, dove vengono forniti alcuni dati sulla disuguaglianza economica e le sue tendenze in Italia.

L'approfondimento sull'Italia mostra che la distribuzione della ricchezza

netta è molto diseguale anche nel nostro paese nel 2017. Infatti, la quota di ricchezza totale detenuta dal 20% più ricco della popolazione è pari al 66,4%, mentre il 20% più povero detiene solamente lo 0,1% della ricchezza totale, che sale a un comunque limitato 14,8% se si considera il 60% più povero. Facendo riferimento ai primi 14 miliardari italiani nella lista Forbes, secondo l'inserito di Oxfam Italia la loro ricchezza netta equivale da sola a quella detenuta dal 30% più povero della popolazione italiana a metà 2017. Oltre a essere elevato, il livello di disuguaglianza nella ricchezza delle famiglie italiane è anche cresciuto in modo significativo negli ultimi anni, segnando un aumento dell'indice di Gini su questa misura di 12 punti nel periodo 2002-2017 (da 0,54 a 0,66).

Con riguardo al reddito disponibile, il focus sull'Italia del rapporto Oxfam fa emergere che l'incremento complessivo del reddito nazionale tra il 1988 e il 2011 (pari a circa 220 miliardi di dollari) non si è distribuito equamente nella popolazione ma è stato «catturato» maggiormente (per il 29% del totale) dal 10% più ricco ed è confluito meno verso coloro che risultano nella coda sinistra della distribuzione dei redditi. La quota dell'incremento complessivo del reddito disponibile nel periodo 1988-2011, di cui ha beneficiato il 10% più ricco della popolazione, è comunque largamente inferiore in Italia rispetto al resto del mondo, in cui la quota è stata pari al 46% invece che al 29%. Anche con riferimento ai valori assunti nel 2016 dall'indice di Gini del reddito da mercato e del reddito disponibile, la disuguaglianza nei livelli di reddito in Italia appare piuttosto in linea con quella osservata in media nel complesso dell'Unione europea. Il nostro paese registra invece delle scarse performance rispetto alla media europea in termini di capacità del sistema dei trasferimenti sociali di ridurre l'indice di Gini e, dunque, la disuguaglianza economica a livello nazionale.

In conclusione, l'inserito di Oxfam Italia mette in luce alcune statistiche sulla disuguaglianza percepita in Italia, che si basano su un sondaggio realizzato dall'Istituto Demopolis a fine 2016 su un campione di 3.000 intervistati. Questa indagine rileva che secondo il 61% degli italiani la disuguaglianza è aumentata nel periodo 2011-2016, che il 75% dei rispondenti dichiara di considerare non equa la retribuzione corrisposta per il loro lavoro e che l'80% del campione intervistato ritiene prioritaria e urgente l'introduzione di misure di contrasto della disuguaglianza economica.

Nell'indagine Plus condotta da Inapp per l'anno 2018 è stato aggiunto un modulo di approfondimento su *Misure di sostegno al reddito, reddito minimo, e partecipazione al mercato del lavoro*, il quale è stato sottoposto a un

campione rappresentativo della popolazione in età lavorativa di circa 5.000 individui². In base agli esiti dell'indagine emerge che il 16% degli intervistati non sarebbe affatto favorevole a misure nazionali di sostegno al reddito, l'80% lo sarebbe a condizione che queste vadano soltanto alle persone in condizioni di povertà e il restante 4% sarebbe perfino favorevole a una misura di *basic income*, ossia a un trasferimento monetario non condizionato né al reddito né ad obblighi di attivazione. Ancora, gli esiti dell'indagine Plus 2018 mostrano che solamente il 32% della popolazione sarebbe favorevole a un sistema di tassazione del reddito con aliquota unica (ossia a una *flat tax*), mentre il 60% sarebbe contrario o decisamente contrario alla sua introduzione – il rimanente 8% non sa o non risponde al quesito – probabilmente a causa degli effetti attesi di disuguaglianza.

4. Un approfondimento sulla disuguaglianza in Italia

Al fine di approfondire i contenuti del rapporto Oxfam 2018, con l'ausilio dei dati messi a disposizione nel *World Inequality Database*, si forniscono adesso alcune ulteriori evidenze sulle recenti dinamiche della disuguaglianza economica in Italia, nonché un confronto con una selezione di paesi (Francia, Svezia, Regno Unito, Cina e Usa). Per consentire l'armonizzazione dei dati, a fronte di sistemi fiscali nazionali fortemente eterogeni, in questa sezione si fa esclusivo riferimento al reddito lordo, inteso come la somma dei redditi di mercato e da pensione, senza considerare le imposte e i trasferimenti monetari non pensionistici. In base a questo approccio, le pensioni sono di fatto ritenute una forma di salario differito piuttosto che un mero trasferimento monetario. In linea con le scelte metodologiche del *World Inequality Database*, piuttosto che fare riferimento ai redditi familiari o individuali o equivalenti, vengono considerati i redditi «pseudo-individuali» (*equal-split adults incomes*), ottenuti dividendo il reddito lordo familiare complessivo per il numero di adulti che vivono nello stesso nucleo. Per brevità, qui ci si riferisce comunque a questi come redditi individuali lordi.

La figura 1 mostra che tra il 1980 e il 2016³, in tutti i paesi considerati,

² Le statistiche che seguono sono frutto di elaborazioni dell'autore su dati dell'indagine Plus 2018.

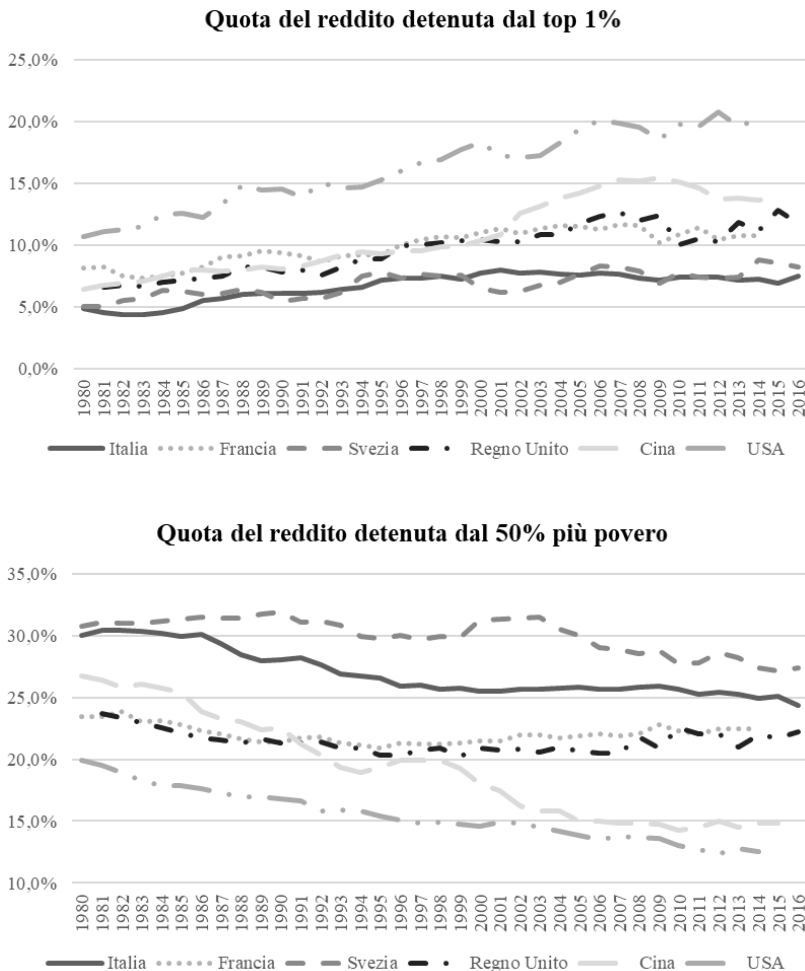
³ I dati sono disponibili fino al 2014 nel caso di Francia e Usa; fino al 2015 per la Cina.

la quota del reddito totale detenuta dal top 1% è in crescita, mentre all'opposto quella detenuta dal 50% più povero della popolazione è in costante calo. Solo in Francia e nel Regno Unito la quota di reddito concentrata nelle mani del 50% più povero ha smesso di diminuire dagli anni 2000, così come nello stesso periodo appare più stazionaria la quota detenuta dal top 1% in Italia e in Francia.

RPS

Giovanni Gallo

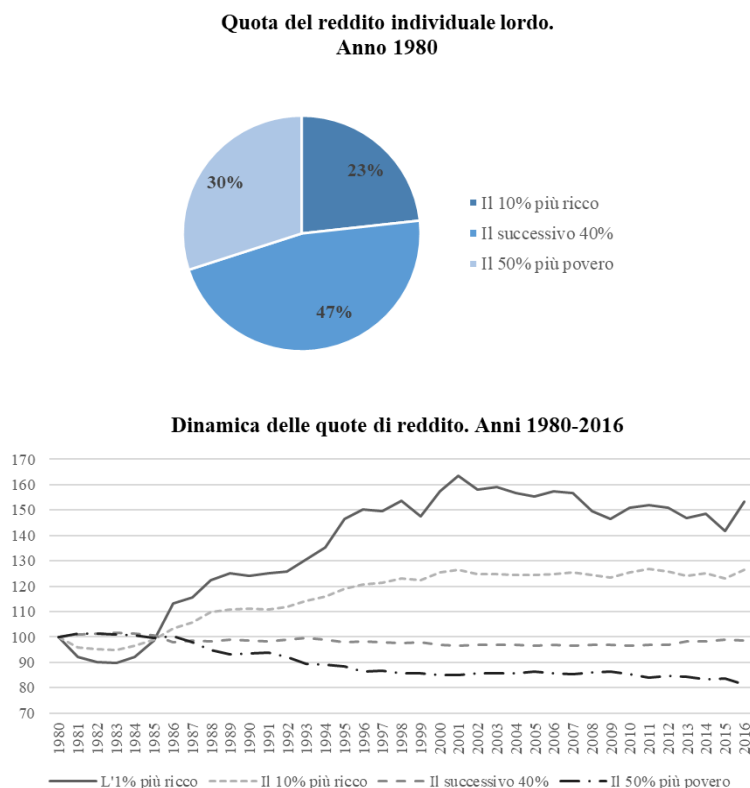
Figura 1 - Quote del reddito totale detenute dal top 1% e dal 50% più povero per paese e anno



Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database.

Benché i trend siano comuni, i sei paesi analizzati registrano livelli (relativi) di reddito dei super-ricchi piuttosto differenti. L'Italia e la Svezia sono i paesi dove il top 1% detiene la minore quota del reddito totale lordo a livello nazionale (e il 50% più povero della popolazione la quota più elevata), mentre gli Usa mostrano chiaramente la quota maggiore. È interessante notare, comunque, come la Cina sia passata dall'avere un livello di disuguaglianza nei redditi in linea con quello dei paesi europei negli anni Ottanta a presentare delle quote di reddito sempre più simili agli Usa, soprattutto quella detenuta dal 50% più povero.

Figura 2 - Quote del reddito totale detenute in Italia per classe di reddito e anno



Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database.

Guardando all'intera distribuzione del reddito, con specifico riferimento all'Italia, la figura 2 ne mette in evidenza la dinamica distinguendo per tre

classi: i) il 10% più «ricco» (in termini di reddito) della popolazione; ii) il successivo 40%; e iii) il 50% più povero della popolazione. Nel 1980 il 10% più ricco della popolazione italiana deteneva il 23% del reddito totale, mentre nel 50% più povero era concentrato soltanto il 30% del reddito. Da allora il divario tra poveri e ricchi in Italia ha subito un significativo inasprimento, ma l'intervallo temporale in esame sembra essere composto da tre fasi distinte. Nella prima, tra il 1980 e il 1985, l'Italia assiste ad una diminuzione nei livelli della disuguaglianza economica. Nella seconda, nel periodo 1985-2001, le quote di reddito detenute dal 10% più ricco e dal 50% più povero divergono totalmente in Italia, delineando probabilmente la fase di maggiore crescita della disuguaglianza economica nella storia recente del nostro paese. In questo stesso periodo, non a caso, il top 1% registra un incremento della quota di reddito detenuta dal 64% rispetto al 1980. Infine, la terza fase è quella che si sviluppa successivamente al 2001, dove si osserva una certa stazionarietà nel livello della disuguaglianza economica nella popolazione italiana, ad eccezione del 2016 in cui si registra un nuovo aumento.

Prendendo in considerazione «il successivo 40%» (ossia coloro che si collocano tra il 50° e il 90° percentile della distribuzione del reddito), è molto interessante constatare che è l'unica classe a non evidenziare alcuna variazione significativa nella quota del reddito totale detenuta. In altre parole, questa classe rimane sempre tanto ricca quanto nel 1980, mantenendosi stabile anche a seguito degli importanti shock economici che si sono registrati nel periodo qui analizzato, come ad esempio quello della Grande recessione.

Gli andamenti appena descritti delle quote di reddito tra classi della popolazione si riflettono sulla dinamica dell'indice di Gini come illustrato nella tabella 1. Tutti e sei i paesi considerati vedono l'indice di Gini del reddito individuale lordo crescere nel periodo 1980-2014. Dopo gli Usa, la Francia è il paese con l'indice di Gini più elevato agli inizi degli anni ottanta, tuttavia è anche quello che registra la minore variazione dell'indice nel trentennio considerato (+6%), seguito dal Regno Unito (+11%). Nel 1980 l'Italia mostra un basso indice di Gini del reddito, simile a quello della Svezia, ma il forte aumento della disuguaglianza riportato negli anni novanta ha condotto il nostro paese a un indice pari a 0,38 nel 2014 (+28%) e a 0,39 nel 2016 (+31%). Come atteso, la Cina è invece il paese a riscontrare la variazione percentuale maggiore dell'indice di Gini, con un aumento del 54% nel periodo 1980-2014 che porta il paese asiatico a dei livelli di disuguaglianza economica vicini a quelli degli Stati Uniti.

Tabella 1 - Indice di Gini del reddito individuale lordo per paese e anno

Anno	Italia	Francia	Svezia	Regno Unito	Cina	Usa
1980	0,295	0,403	0,282	0,390*	0,354	0,458
1985	0,295	0,407	0,282	0,414	0,380	0,492
1990	0,327	0,431	0,272	0,428	0,415	0,514
1995	0,353	0,437	0,314	0,445	0,464	0,537
2000	0,371	0,439	0,293	0,444	0,487	0,561
2005	0,366	0,437	0,311	0,455	0,548	0,575
2010	0,370	0,430	0,340	0,418	0,559	0,586
2014	0,378	0,428	0,347	0,434	0,547	0,598
2016	0,386	-	0,346	0,433	-	-
Var. % 1980-2014	+28,1%	+6,3%	+23,2%	+11,2%	+54,3%	+30,3%

Nota: * Valore riferito al 1981.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Onu, sottoscritta nel settembre 2015 da 193 paesi membri, individua tra i suoi 17 obiettivi quello di ridurre le disuguaglianze all'interno e tra le nazioni (Obiettivo 10). Nello specifico, il target 10.1 chiede ai paesi di «raggiungere progressivamente e sostenere la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale» entro il 2030. A tal proposito, Oxfam raccomanda ai governi nel suo rapporto di mirare a un indice di Palma non superiore a 1. L'indice di Palma (o *Palma ratio*) è un indice di disuguaglianza che, a differenza dell'indice di Gini, è più sensibile ai cambiamenti nelle code della distribuzione del reddito. Esso si ottiene attraverso il rapporto tra il reddito complessivamente detenuto dal 10% più ricco della popolazione e quello detenuto dal 40% più povero. I valori assunti nel periodo 1980-2016 dall'indice di Palma per i paesi qui in esame e per anno sono illustrati nella tabella 2.

Ad esclusione della Svezia nell'anno 1990, nessun paese riporta un indice di Palma del reddito inferiore a 1 come suggerito da Oxfam. Solamente la Svezia e l'Italia (soprattutto negli anni ottanta) registrano dei valori vicini all'unità, sebbene l'indice mostri una crescita significativa negli anni successivi. Tra il 1980 e il 2014 l'indice di Palma in Italia aumenta addirittura del 55% (62% se si allarga la variazione al 2016), rendendo con

tutta probabilità più complesso per il nostro paese il raggiungimento dell'obiettivo sull'inuguaglianza dell'Agenda 2030 entro il 2030. I paesi che devono comunque preoccuparsi maggiormente sono – ancora una volta – Usa e Cina, dove il *Palma ratio* è più che raddoppiato negli ultimi trent'anni e supera rispettivamente il valore di 6 e 4 nel 2014.

Tabella 2 - Indice di Palma del reddito individuale lordo per paese e anno

Anno	Italia	Francia	Svezia	Regno Unito	Cina	Usa
1980	1,07	1,89	1,01	1,77*	1,41	2,63
1985	1,06	1,95	1,04	2,02	1,62	3,21
1990	1,28	2,21	0,98	2,17	1,93	3,66
1995	1,46	2,31	1,23	2,40	2,55	4,26
2000	1,61	2,30	1,14	2,38	2,96	4,83
2005	1,57	2,25	1,23	2,50	4,26	5,25
2010	1,60	2,18	1,37	2,05	4,72	5,71
2014	1,66	2,16	1,45	2,23	4,34	6,09
2016	1,73	-	1,43	2,21	-	-
Var. % 1980-2014	+55,1%	+14,1%	+43,2%	+26,4%	+207,4%	+131,9%

Nota: * Valore riferito al 1981.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati del World Inequality Database.

5. Una breve riflessione sulle raccomandazioni

Al termine del suo rapporto sulle disuguaglianze, Oxfam dà numerose raccomandazioni rivolte a governi, istituzioni internazionali e imprese per ridurre la disuguaglianza economica o quanto meno limitarne la crescita. Si elencano qui di seguito le principali raccomandazioni:

- Usare la regolamentazione e l'imposizione fiscale per ridurre la ricchezza estrema.
- Stabilire obiettivi e piani d'azione concreti per ridurre la disuguaglianza⁴ e dotarsi di dati (amministrativi o campionari) idonei a rilevare la ricchezza, soprattutto al vertice della «piramide distributiva».

⁴ Un esempio di obiettivo da perseguire è quello di registrare annualmente un indice di Palma non superiore a 1, come descritto nella Sezione precedente di questo elaborato.

- Attuare politiche di contrasto di qualsiasi forma di discriminazione di genere.
- Porre fine ai paradisi fiscali e rafforzare la trasparenza finanziaria.
- Incentivare modelli di business che diano priorità ad una più equa remunerazione, promuovendo forme di organizzazione dei lavoratori o non prevedendo dividendi agli azionisti di imprese multinazionali che non danno ai propri lavoratori stipendi dignitosi.
- Eliminare il lavoro in schiavitù, il divario retributivo di genere e i salari di sussistenza.

Quest'elenco di raccomandazioni aggiunge poco al dibattito di politica economica, riacceso con particolare intensità a seguito dello studio di Piketty (2013), concernente il contrasto alla disuguaglianza nel livello dei redditi e della ricchezza nel mondo. Esse sono invero piuttosto simili alle 15 proposte che Atkinson (2015) ha discusso nel libro *Inequality. What Can Be Done?*, in cui viene enfatizzata la necessità di intervenire sulle disuguaglianze che si formano nei mercati del lavoro e dei capitali (ad esempio, il rafforzamento dei salari minimi), ovvero sui trasferimenti sociali in favore dei poveri e sui sistemi di tassazione dei redditi disponibili e delle eredità⁵. L'unica novità significativa riguarda l'attenzione che Oxfam pone nel contrasto alle discriminazioni di genere, che rappresentano in qualche misura una «aggravante» nell'ambito – forse già non positivo – della disuguaglianza economica e dei redditi da mercato.

L'asserzione che le raccomandazioni di Oxfam contro la disuguaglianza siano solo limitatamente innovative, comunque, non è qui interpretata in chiave negativa, bensì come un segnale evidente che negli ultimi anni troppo poco è stato fatto per debellare il fenomeno, sebbene ormai se ne tratti diffusamente nella letteratura scientifica e nei quotidiani di attualità. La ragione di ciò è da ricercarsi nel fatto che queste proposte hanno tutte un costo potenziale che, oltre ad essere economico (tramite meccanismi più o meno diretti), è anche e soprattutto politico. In un recente studio Fornero e Lo Prete (2019) mostrano che la realizzazione di importanti politiche economiche determina per il governo promotore una minore probabilità di essere rieletto, e che questo è particolarmente

⁵ Atkinson (2015) nel proporre le 15 misure di contrasto alla disuguaglianza ha una visione internazionale, ma in taluni casi si riferisce soprattutto al Regno Unito. Per delle proposte più recenti e maggiormente connesse al contesto italiano, si rimanda al Manifesto elaborato dal gruppo A.G.I.R.E. (*AGainst Inequality Rebuild Equity*) nel 2018.

vero nei paesi con bassi livelli di educazione finanziaria (come ad esempio l'Italia). Rimane dunque da chiedersi se i governi debbano interessarsi a contrastare la disuguaglianza economica, tanto da divenire responsabili di politiche pubbliche *ad hoc*, così come viene fatto ad esempio con la povertà. La povertà, specialmente quella estrema, ha infatti indubbi impatti sulle condizioni alimentari, igieniche e socioeconomiche nel presente delle famiglie che la vivono, nonché probabili effetti nel loro futuro in termini di scelte di risparmio e «investimenti» in salute ed educazione (Haushofer e Fehr, 2014; Carvalho e al., 2016). Ne consegue che la lotta a questo fenomeno sia in generale condivisa dalla collettività e risulti per i governi più «facile» intervenire. Dall'altra parte invece, citando il libro di Franzini e al. (2014), perché i governi dovrebbero «preoccuparsi dei ricchi»? A questa domanda Atkinson (2015) risponde che: i) l'efficienza e l'equità dei processi che determinano disparità reddituali tra individui in una società vanno valutati sempre, indipendentemente dalla loro posizione relativa; l'ampliarsi delle distanze relative fra soggetti si potrebbe riflettere negativamente su una serie di dimensioni aggregate del benessere (coesione sociale, salute, crescita del Pil, ecc.); è «bizzarro» sostenere che il problema sia la povertà anziché la disuguaglianza dato che i due fattori appaiono strettamente connessi (Raitano, 2015).

Un primo passo in avanti in tal senso, come suggerito dalla stessa Oxfam, sembra soggiacere nella programmazione di obiettivi a livello nazionale o internazionale per il contrasto della disuguaglianza, la quale potrebbe essere utile al fine di porre dei «vincoli» di azione o di spesa per i governi. Si pensi ad esempio alla Strategia Europa 2020, con la quale i paesi membri dell'Ue si sono impegnati a ridurre il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità entro il 2020. Gli effetti negativi della crisi economica, le conseguenti politiche di austerità e altri fattori ancora non permetteranno a quasi nessun paese di mantenere quell'impegno. Ciò nonostante, la previsione di un obiettivo comune e ben definito ha reso la questione della lotta alla povertà uno degli oggetti principali dell'attuale programmazione europea, soprattutto in termini di fondi ad essa destinati. Recepire a livello nazionale l'Obiettivo 10.1 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Onu, ovvero portare uno specifico indice di disuguaglianza al di sotto di una certa soglia come suggerito da Oxfam, potrebbe essere un inizio. Le evidenze riportate nella Sezione precedente rivelano che l'obiettivo raccomandato da Oxfam di avere un indice di Palma non superiore a 1 è forse da considerarsi troppo ambizioso.

Dopotutto, quasi nessun paese è riuscito a soddisfarlo nemmeno durante gli anni ottanta, in cui in Europa e nel mondo si è vissuto un periodo piuttosto «eguale» in termini di reddito. La definizione di un obiettivo difficile da raggiungere non può non essere considerata tuttavia uno stimolo a fare di più e meglio.

In conclusione, con riguardo alle raccomandazioni espresse nel rapporto Oxfam 2018 e da Atkinson (2015) di ridurre drasticamente la ricchezza estrema attraverso un'imposizione fiscale più progressiva – Atkinson (2015) propone addirittura un'aliquota fiscale del 65% sui redditi più elevati –, è interessante osservare come a fronte di queste il governo nazionale ponderi al momento l'eventualità di ridurre la tassazione in Italia tramite una riforma dell'Irpef (ossia l'imposta sul reddito delle persone fisiche). L'idea di riforma, contenuta nel «Contratto di governo» stipulato nel maggio 2018 tra Lega e Movimento 5 Stelle (M5s), prevede di rendere l'Irpef una *flat tax* sul reddito familiare, o meglio una *dual tax* con un'aliquota al 15% per redditi inferiori agli 80 mila euro e un'altra al 20% per i redditi di importo superiore, nonché di abolire sostanzialmente le attuali deduzioni e detrazioni fiscali. Baldini e Rizzo (2019) mostrano però che questa «quasi *flat tax*», similmente alla *flat tax* con aliquota al 25% proposta dall'Istituto Bruno Leoni, determinerebbe un maggiore risparmio fiscale soprattutto per le classi di reddito più elevate. Di conseguenza l'eventuale introduzione della *dual tax* come voluta dall'attuale governo italiano, oltre a produrre un minor gettito pari a 51 miliardi di euro secondo le stime di Baldini e Rizzo (2019), rischierebbe di peggiorare in modo significativo la capacità del sistema nazionale di tassazione dei redditi di limitare la crescita della disuguaglianza economica. In altre parole, il rischio cui si andrebbe incontro con l'introduzione di una *flat tax* in Italia sarebbe proprio quello di attuare una politica che vada in senso opposto alle evidenze sulla crescita incontrollata della disuguaglianza, cui il rapporto Oxfam ha portato a riflettere con attenzione per il prossimo futuro.

L'aumento atteso della disuguaglianza nei livelli di reddito netto a seguito dell'introduzione della *flat tax* dovrebbe essere parzialmente compensato da due importanti politiche sociali del governo Lega-M5S: il *Reddito di cittadinanza* (Rdc) e l'istituzione di un salario minimo legale. La prima delle due politiche è già stata avviata con la conversione in legge del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, tramite il quale viene sancito il passaggio tra la precedente misura nazionale di reddito minimo (*Reddito di inclusione*) al Rdc a partire dal 1° aprile 2019. Come tutti gli schemi di reddito minimo, il Rdc prevede un trasferimento monetario

mensile alle famiglie in condizioni di severa povertà⁶, condizionato però alla sottoscrizione da parte dei membri in età attiva del nucleo di un progetto di attivazione sociale e lavorativa. Per quanto attiene alla seconda politica, essa è ancora in discussione in Parlamento ma il fatto che sia inclusa nel citato «Contratto di governo» lascia credere che verrà comunque attuata nel breve. Nello specifico la proposta del governo nazionale consiste nell'introduzione di un salario minimo legale a 9 euro lordi, salvo poi la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere delle condizioni migliori. Rivolgendosi prevalentemente alla «coda sinistra» della distribuzione dei redditi disponibili e dei redditi da lavoro, il Rdc e il salario minimo dovrebbero determinare un impatto significativo in termini di decrescita della disuguaglianza economica in Italia. Ciò nonostante, considerata la spesa stimata per queste due politiche sociali – circa 9 miliardi di euro per il Rdc (Gallo e Sacchi, 2019) e poco più di 4 miliardi per il salario minimo (Centra e al., 2019) – e il minor gettito atteso dall'introduzione della *flat tax*, appare al momento difficile immaginare che il combinato disposto delle misure del governo italiano qui discusse possa essere in grado di contrastare efficacemente quel fenomeno di disuguaglianza estrema che, purtroppo, anche nel nostro paese, non accenna ad arrestarsi.

Riferimenti bibliografici

- A.G.I.R.E., 2018, *Contro la disuguaglianza. Un manifesto*, Laterza, Roma.
 Alvaredo F., Chancel L., Piketty T., Saez E. e Zucman G., 2017, *Rapporto sulla disuguaglianza mondiale 2018*, World Inequality Lab, Parigi.
 Atkinson A.B., 2015, *Inequality. What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
 Atkinson A.B. e Morelli S., 2014, *Chartbook of Economic Inequality: Economic*

⁶ Il trasferimento monetario è pari, per una famiglia mono-componente, a un massimo di 500 euro al mese più un eventuale rimborso del canone di affitto fino a 280 euro al mese o della rata mensile del mutuo fino a 150 euro. Il trasferimento diminuisce all'aumentare del reddito della famiglia beneficiaria e i valori massimi dello stesso sono incrementati per tenere conto della maggiore numerosità familiare attraverso un'apposita scala di equivalenza. Si parla di «severa povertà» dei beneficiari poiché, per avere diritto alla misura, le famiglie devono avere un valore dell'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) inferiore a 6.000 euro o a 9.360 euro in caso il nucleo viva in affitto.

- Inequality Over the Long Run*, Inet Oxford, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.chartbookofeconomicinequality.com/>.
- Baldini M. e Rizzo L., 2019, *Flat Tax. Parti uguali tra diseguali?*, il Mulino, Bologna.
- Carvalho L.S., Meier S. e Wang S.W., 2016, *Poverty and Economic Decision-Making: Evidence from Changes in Financial Resources at Payday*, «American Economic Review», vol. 106, n. 2, pp. 260-284.
- Centra M., Gallo G., Filippi M., Marocco M. e Quaranta R., 2019, *Il salario minimo*, Inapp Policy Brief, n. 13.
- Fornero E. e Lo Prete A., 2019, Voting in the Aftermath of a Pension Reform: the Role of Financial Literacy, «Journal of Pension Economics & Finance», vol. 18, n. 1, pp. 1-30.
- Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2014, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M. e Raitano M., 2018, *Le tendenze della disuguaglianza dei redditi disponibili e di mercato*, in Franzini M. e Raitano M. (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 37-56.
- Gallo G. e Sacchi S., 2019, *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza: Una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief, n. 11.
- Goldin C. e Katz L.F., 2008, *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hardoon D. e Slater J., 2015, *Inequality and the End of Extreme Poverty*, Oxfam International, Oxford.
- Haushofer J. e Fehr E., 2014, *On the Psychology of Poverty*, «Science», n. 344, pp. 862-867.
- Ilo, 2015, *Global Employment Trends for Youth 2015*, Ilo, Ginevra.
- Ilo, 2017, *World Employment and Social Outlook - Trends 2017*, Ilo, Ginevra.
- Jacobs D., 2015, *Extreme Wealth is not Merited*, Oxfam International, Oxford.
- Mankiw N.G., 2013, *Defending the One Percent*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 27, n. 3, pp. 21-34.
- Oxfam, 2018, *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam Italia, 2018, *Diseguitalia*, Oxfam Italia, Arezzo.
- Piketty T., 2013, *Le Capital au XXI^e siècle*, Éditions du Seuil, Parigi.
- Raitano M., 2015, *Il processo di creazione delle disuguaglianze e le strategie per farvi fronte: la lezione di Atkinson*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 305-317.
- Roine J. e Waldenström D., 2015, *Long-Run Trends in the Distribution of Income and Wealth*, in Atkinson A.B. e Bourguignon F. (a cura di), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, pp. 469-592, North-Holland, Amsterdam.

Eppur non si muove. Le ragioni di un'Italia diseguale

Mauro Migliavacca

RPS

Le più recenti analisi sulla distribuzione della ricchezza mondiale hanno messo in luce come nel corso degli ultimi anni la distanza che separa la quota di popolazione più povera da quella più ricca sia progressivamente aumentata. Il nostro paese non è esente da queste dinamiche e la lunga onda della crisi economica non ha di certo aiutato, erodendo ampie aree di benessere e di sicurezza. Il presente articolo si propone di mettere in luce alcune questioni chiave nell'analisi

delle dinamiche di disuguaglianza nazionali, come il tema del lavoro e delle sue trasformazioni e vecchi nodi irrisolti, la persistente frattura tra nord e sud del paese, la difficile condizione delle giovani generazioni e l'incolmato gap di genere. In conclusione un'ultima riflessione sarà dedicata al tema della percezione che le persone hanno rispetto a questi temi, per provare a far luce sul rapporto tra esiti misurati dagli indicatori socioeconomici e dimensione percepita.

1. Il punto

Le più recenti analisi sulla distribuzione della ricchezza mondiale hanno messo in luce come nel corso degli ultimi anni la distanza che separa la quota di popolazione più povera da quella più ricca sia progressivamente aumentata (Piketty, 2013). Al rapido aumentare di individui con patrimoni sempre più cospicui, che beneficiano della maggior parte della crescita economica globale, corrisponde l'aumento di quella parte di popolazione che, oltre a detenere una quota sempre più piccola di ricchezza, si trova a condividere gli avanzi della crescita. L'ultimo rapporto Oxfam (2018a) ha stimato come l'82% della ricchezza mondiale prodotta nel corso del 2017 sia stata appannaggio dell'1% della popolazione mondiale, mentre il 50% della popolazione più povera non ha beneficiato di nessun incremento. Per avere un termine di paragone, si pensi che nello stesso anno la ricchezza delle persone più facoltose del mondo è cresciuta in soli 12 mesi di 762 miliardi dollari (con 1/7 di questa cifra si potrebbero far uscire quasi 800 milioni di persone dallo

stato di povertà estrema). Anche nelle principali economie avanzate, dove lo sviluppo dei sistemi di welfare era nato per contenere gli effetti di una diseguale distribuzione di risorse e benefici, la situazione è in molti casi preoccupante. La rete di protezione del welfare è sempre più indebolita e i tentativi di riformarla si sono fino ad ora dimostrati inefficaci. È vero che, come rilevano i dati della Banca mondiale, nel corso degli ultimi decenni la quota di popolazione in povertà estrema (che vive cioè con meno di 1,92 dollari al giorno) è diminuita, ma è altrettanto vero che è aumentata la diseguaglianza interna ai singoli paesi. Si pensi al caso degli Stati Uniti, per citare uno dei paesi dove si concentra molta della ricchezza mondiale ma dove è anche elevato il livello di diseguaglianza interna. Una ricerca pubblicata nel 2015 stimava in 1,5 milioni le famiglie americane (circa 5 milioni di individui) che vivevano con meno di 2 dollari al giorno (Edin e Shaefer, 2015). È vero che parliamo di poco meno del 2% della popolazione americana, ma è altrettanto vero che parliamo del paese dove si concentra un quarto della ricchezza mondiale (World Bank, 2018). Ovviamente questi numeri non possono non colpire mettendo in risalto i limiti sempre più evidenti di un modello di sviluppo che, oltre che ampliare la forbice della diseguaglianza, rischia nel breve termine di diventare insostenibile, anche a causa della velocità con cui si sviluppano i fenomeni, velocità che spesso non concede alle persone e alle istituzioni il tempo necessario per sviluppare strategie di contrasto ai cambiamenti in atto.

Il nostro paese non è esente da queste dinamiche e la lunga onda della crisi economica non ha di certo aiutato, erodendo ampie aree di benessere e di sicurezza già provate da un contesto macroeconomico debole, che a partire dalla crisi valutaria dei primi anni novanta si è caratterizzato nel corso degli anni per una debole crescita e una performance economica incerta (Brandolini e al., 2019). Se a questo aggiungiamo le complessità politiche degli ultimi decenni (Ascoli e Pavolini, 2015) e le problematicità di uno scenario demografico complesso, dove spiccano tra l'altro il crescente invecchiamento della popolazione e i bassissimi indici di natalità (Mencarini e Vignoli, 2018), appare evidente come le ragioni dell'aumento della diseguaglianza abbiamo sia «ragioni lontane che ragioni più vicine» (Migliavacca e Ranci, 2015).

Per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza nazionale il dato italiano non si scosta dal trend internazionale per cui anche nel nostro paese la distanza tra ricchi e poveri è aumentata, soprattutto a causa del calo dei redditi più bassi (Baldini, 2018; Franzini e Raitano, 2018). Nel 2017 il 20% più ricco della popolazione era in possesso di oltre due

terzi della ricchezza nazionale netta, il successivo 20% (tecnicamente, il quarto quintile) ne deteneva poco meno del 20%. Questo vuol dire che al 60% più povero degli italiani è rimasto poco meno del 15% della ricchezza nazionale (Oxfam, 2018b). Le analisi Oecd mettono in evidenza come il dato relativo al reddito pro capite italiano sia tornato praticamente ai valori che aveva nel 2000. Questo ha ovviamente inciso sulla crescita della povertà. Nel 2017 Eurostat registrava come, considerando la media Eu-28, il 22,4% della popolazione europea con 18 anni e più era a rischio di povertà o esclusione sociale, mentre il dato italiano era di ben 6,5 punti percentuali superiore, attestandosi al 28,9%. Due in particolare sono i fattori caratterizzanti della povertà in Italia. In primo luogo, i tassi di povertà assoluta dei giovani, aumentati a seguito della crisi e che permangono elevati. In secondo luogo, il perdurare della difficile situazione delle regioni meridionali, dove i livelli di povertà sono tra i più elevati dell'Unione europea (Oecd, 2019). Questo anche perché le politiche di contrasto alla povertà messe in atto in Italia durante la crisi e negli anni successivi sono state poco generose e soprattutto non sono state mirate alla riduzione del rischio di povertà fra i minori e fra i giovani in generale¹.

Il dato sulla distribuzione della ricchezza rappresenta uno dei tasselli che definiscono le complesse dinamiche di disuguaglianza che stanno attraversando l'Italia e che si inquadrano all'interno di un più ampio dibattito che vede intrecciare questi temi con quelli della giustizia e della coesione sociale. A partire dal quadro appena descritto, il presente articolo si propone di mettere in luce alcune questioni chiave nell'analisi delle dinamiche di disuguaglianza nazionali, questioni che rappresentano al tempo stesso temi cruciali per la crescita e lo sviluppo del paese, come il tema del lavoro e delle sue trasformazioni, chiave principale per agire sulla forbice della disuguaglianza (Oxfam, 2018a; Oecd, 2019), e vecchi nodi irrisolti, come la persistente frattura tra nord e sud del paese, la difficile condizione delle giovani generazioni e l'incolmato gap di genere. In particolare l'articolo si propone di riflettere su come il forte sbilanciamento nella distribuzione della ricchezza si stia ripercuotendo sulla vita dei cittadini influenzando comportamenti, rappresentazioni e aspirazioni, consolidando, se non ampliando, le aree di disuguaglianza. Per questo, in conclusione, un'ultima riflessione sarà dedicata

¹ Sulle misure di più recente introduzione nulla si può dire fino a che non saranno disponibili i dati e non saranno trascorsi i tempi tecnici necessari per valutarne gli esiti.

alla percezione che gli italiani hanno rispetto a questi temi, per provare a far luce sul rapporto tra esiti misurati dagli indicatori socioeconomici e dimensione percepita (utilizzando tra l'altro le informazioni delle indagini eurobarometro)². Per quanto il dato sulla dimensione percepita sia spesso connotato da alcune debolezze «metodologiche», che non sempre garantiscono la robustezza dell'informazione, o per meglio dire necessitano di solide basi di conferma, l'esperienza di ricerca ci fornisce interessanti e fondamentali contributi in questo senso (Abramson e Inglehart, 2009; Inglehart, 1997). Nello specifico la presentazione congiunta di informazioni derivate da indicatori istituzionali che misurano la dimensione della disuguaglianza e dati relativi alla percezione della condizione socio economica generale diventa importante, soprattutto in un momento storico come quello attuale dove, più che in passato, grazie anche alla velocità con cui circolano le informazioni e la contestuale progressiva diffusione dei social media (che permette un accesso «massivo» a qualsiasi tipo di informazione), la comunicazione mediatica e l'uso spesso strumentale di dati e informazioni orientano l'opinione pubblica e di conseguenza il consenso politico di ampie fasce di popolazione. Purtroppo l'esito (o meglio le basi su cui si fonda questo orientamento) non sempre coincide o non corrisponde appieno alla realtà dei fatti³. Il tema è molto complesso e non vuole essere oggetto di questo articolo ma rappresenta sicuramente un'importante chiave per comprendere i meccanismi che regolano l'evoluzione delle dinamiche di disuguaglianze, gli strumenti e i metodi con cui si leggono queste dinamiche e i metodi con cui la politica si propone di rispondere a questi eventi, soprattutto in un momento di forte instabilità e di incertezza politica come quello attuale.

2. Il lavoro al centro... ma non solo

La centralità del rapporto tra lavoro e povertà rappresenta la chiave principale in ogni programma di contrasto alla disuguaglianza, come

² Il dato sulla percezione è derivato dalle informazioni contenute nelle rilevazioni commissionate dalla Commissione europea e realizzate attraverso l'indagine eurobarometro. Si veda: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/>.

³ In merito alla velocità con cui si diffondono le informazioni è illuminante il contributo di Pizzorno, quando, parlando delle conseguenze della contrazione dell'orizzonte temporale nella comunicazione, dice che ormai il tempo necessario a comunicare tra qualsiasi punto del globo non supera «l'istante» (Pizzorno, 2001).

emerge anche dall'ultimo rapporto Oxfam che non a caso si intitola «Ricompensare il lavoro non la ricchezza» (Oxfam, 2018a). I rapporti Istat, mettendo in relazione la posizione professionale con la condizione economica, rilevano come, ad esempio, la povertà assoluta diminuisca tra gli occupati (sia dipendenti sia indipendenti) mentre aumenti tra i non occupati. E anche quando il lavoro c'è, la differenza la fa la condizione professionale. Nelle famiglie che hanno come persona di riferimento un operaio, l'incidenza della povertà assoluta (11,8%) è più che doppia rispetto a quella delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (4,2%) (Istat, 2018b).

Nel corso degli ultimi anni differenti analisi hanno messo in luce come il mercato del lavoro italiano stia sperimentando un periodo complesso. Il perdurare della crisi e una crescita della produttività che è stata debole o negativa negli ultimi 25 anni, a cui va aggiunto un mutamento del tessuto produttivo che ha visto una crescente espansione del settore terziario, rappresentano alcune delle chiavi per comprendere la complessità del momento. La qualità dell'occupazione è spesso bassa e la discrepanza tra gli impieghi e le qualifiche dei lavoratori è elevata se confrontata su scala internazionale (Istat, 2019; Oecd, 2019). Se è vero che il tasso di occupazione è aumentato nel corso degli ultimi anni, crescendo dal 2000 di quasi 5 punti percentuali, è altresì vero che questa crescita si caratterizza per essere tra le più basse a livello europeo, come quella della Grecia. Nel 2018 il dato medio Eu-28 del tasso di occupazione per la fascia di età 15-64 anni era 68,6%, mentre il dato italiano si fermava a 58,5%. Anche il dato sulla disoccupazione segnala come la situazione italiana non sia tra le più rosee, attestandosi nel 2018 al 10,8%, quasi 4 punti percentuali sopra la media Eu-28. Il gap occupazionale italiano interessa principalmente i lavori qualificati, in particolare in settori come quello della sanità, dell'istruzione e della pubblica amministrazione (Istat, 2019). La crescita che si è registrata ha interessato infatti soprattutto lavori a bassa qualifica nei quali tra l'altro sono coinvolti spesso lavoratori immigrati (Fellini e Fullin, 2018). Manca quindi il lavoro, primo strumento di contrasto alla povertà, e anche quando c'è, spesso è di bassa qualità, poco garantito e per alcune categorie, i giovani in particolare, spesso temporalmente intermittente (nel 2018 più del 17% dell'occupazione era di tipo temporaneo). Il lavoro temporaneo è ormai la porta principale di ingresso nel mercato del lavoro, la maggior parte dei primi impieghi essendo infatti di tipo temporaneo: il 76,6% nel 2017 (Istat, 2019). Vi è poi un aumento considerevole di occupazioni a tempo parziale, ma di tipo involontario, ovvero

situazioni per le quali la scelta non è determinata da una libera volontà del lavoratore ma dalla mancanza di una reale alternativa. In questo contesto possiamo identificare tre fattori che si legano a doppio filo alla possibile esposizione a condizioni di povertà, definendo una diseguale distribuzione di opportunità. Essere donna, essere giovani o vivere al sud rappresentano infatti un elemento di penalizzazione, purtroppo non nuovo.

Partiamo dalle differenze di genere: complessivamente la condizione delle donne rispetto alla loro possibile esposizione a fenomeni di povertà non le differenzia di molto dagli uomini. Nel 2017 erano complessivamente il 15,1% le donne che vivevano in famiglie in povertà relativa, mentre rappresentavano l'8% quelle che vivevano in condizioni di povertà assoluta (Istat, 2018a). La differenza positiva con gli uomini di un solo punto percentuale va però letta considerando le specificità del ciclo di vita delle donne, che spesso, e soprattutto in un contesto come quello italiano, sono penalizzate in particolare nel mercato del lavoro (maternità, responsabilità di cura, ecc.) e quindi sono maggiormente esposte al rischio di povertà non solo in età adulta ma anche in età anziana. Come sottolinea un recente rapporto dell'International Labour Organization (Ilo, 2019), in tema di disparità di genere le analisi internazionali segnalano come i progressi su questo tema sembrino essersi arrestati e in alcuni casi si stiano addirittura invertendo. Le differenze di genere rispetto agli indicatori chiave del mercato del lavoro non si sono modificate in modo significativo da oltre 20 anni, suscitando non poche preoccupazioni (Ilo, 2019; World Economic Forum, 2017; Cutuli e Scherer, 2014). Inoltre la «nuova» partecipazione femminile al mercato del lavoro, soprattutto quella connessa alla permanenza delle donne nel mercato del lavoro stesso, anche dopo l'arrivo dei figli (fattore chiave nelle carriere lavorative delle donne), ha inciso profondamente sui rapporti di genere, definendo nuove configurazioni nei rapporti che regolano le dinamiche tra famiglia e lavoro (Gerson, 2011; Clawson e Gerstel, 2014; Migliavacca e Naldini, 2018)⁴. Anche in Italia la disparità di genere rappresenta una questione ancora irrisolta. Che si

⁴ Va poi ricordato come la sostenuta partecipazione femminile al mercato del lavoro non si sia però tradotta in un'altrettanto consistente riduzione delle differenze di genere. Se è vero infatti che le donne hanno in generale acquisito più spazio nel mercato del lavoro, è anche vero che permangono radicate differenze di genere, soprattutto in relazione alle dinamiche che regolano la relazione tra dimensione familiare e dimensione lavorativa. Si pensi ad esempio al dato sul part-time che spesso interessa principalmente le donne (Migliavacca e Naldini, 2018).

tratti di opportunità occupazionali, di salari o del raggiungimento di posizioni apicali nelle organizzazioni, l'essere donna rappresenta, se non un fattore di netto svantaggio, sicuramente una penalizzazione. Se il tasso di attività maschile era nel 2018 del 67,6% (sempre più basso rispetto alla media Eu-28 del 73,8%), quello femminile era di quasi 12 punti percentuali più basso, attestandosi al 55,9%. Solo Spagna e Grecia hanno un differenziale di genere superiore all'Italia, consolidando una delle tipicità del modello sudeuropeo (León e Migliavacca, 2013; Migliavacca e Naldini, 2018). Per quanto riguarda le differenze in termini di salario percepito, le rilevazioni Istat segnalano come in media il *gender pay gap* nel nostro paese sia calcolabile tra il 14% e il 15% (Istat, 2019). Percentuale non banale se pensiamo che l'agenzia per le nazioni unite «Un Women» abbia stimato come le donne siano in generale pagate il 23% in meno rispetto agli uomini (Un, 2019). Altre rilevazioni internazionali non si discostano indicando come, a seconda del paese e della modalità di computo, i differenziali varino fra oltre il 25% e meno del 2% (Oecd, 2017; World Economic Forum, 2017). Due dati vanno sottolineati: il dato sul differenziale salariale cambia con l'avanzare dell'età e della carriera lavorativa (peggiorando) e le donne con figli sperimentano una maggiore penalizzazione (Casarico e Lattanzio, 2018). Sul fronte della carriera professionale le cose non vanno di certo meglio, la letteratura sul «soffitto di cristallo» (*glass ceiling*) e quella sul «tubo che perde» (*leaky pipeline*) ben rappresentano la difficile condizione delle donne anche per quanto riguarda il caso italiano (Cavalletto e al., 2019; Poggio, 2017). Le più recenti rilevazioni Istat segnalano come le donne presenti nei consigli di amministrazione di società quotate in borsa fossero il 38% (in Francia, per esempio, sono oltre il 50%), anche grazie agli effetti non ancora completamente compiuti della legge Golfo-Mosca⁵ che obbliga le società quotate a riservare un terzo dei posti nei *board* di controllo al genere meno rappresentato. Sempre in tema di discriminazione di genere la componente femminile nel governo era inferiore al 20% quando in Europa la media (EU28) superava il 30%, mentre le donne presenti in organi decisionali rappresentavano meno del 16% sul totale dei componenti (Istat, 2019).

Per quanto riguarda i giovani, ormai da troppo tempo una delle componenti più penalizzate e politicamente poco rappresentate nel nostro paese, l'esposizione a dinamiche di disegualianza, soprattutto economica, è crescente, specialmente quando le famiglie (prima rete di supporto

⁵ Legge 120/2011.

nel modello sud europeo) faticano a sostenerli (Rosina, 2018; Miglia-
vacca, 2013; Bonanomi e al., 2018). Nel 2016 i giovani (18-34 anni) che
vivevano in condizione di povertà assoluta erano stimati in 1 milione e
17 mila, pari a circa il 10% del totale delle persone in povertà assoluta.
Solo due anni prima (nel 2015) gli stessi giovani rappresentavano ap-
pena il 3,1% del totale dei poveri. A questo occorre aggiungere anche
il dato sui minori poveri, che, sempre nel 2016, erano 1 milione 292
mila (pari al 12,5% delle persone che vivono in condizione di povertà
assoluta). In questo contesto di rinnovata attenzione alla mobilità so-
ciale, alla trasmissione ereditaria di vantaggi, le indagini sulla povertà
hanno messo in luce un altro fenomeno che interessa la componente
più debole delle giovani generazioni. Bambini e adolescenti sono coloro
i quali hanno maggiormente subito la recessione iniziata nel 2008. Se
l'incidenza della povertà si è ridotta per gli anziani, è aumentata per i
minori di 18 anni, raggiungendo il 19% nel 2014 e realizzando uno
scarto in negativo di 10 punti percentuali in più rispetto agli anziani
(Vitale, 2018). Nel corso dell'ultimo decennio, i dati relativi alla conti-
nua crescita della disoccupazione giovanile (nel 2018 in Italia si è arri-
vati al 28,2% nella fascia 18-29 anni) e quelli relativi alla crisi del sistema
educativo (che non garantisce più quelle sicurezze di futura occupa-
zione che erano più evidenti nel passato) hanno contribuito a collocare
l'Italia tra i paesi con il più basso numero di laureati e al tempo stesso
uno dei paesi con gli indici più alti di disoccupazione intellettuale. A
questo va aggiunto il dato sulla preoccupante crescita dei Neet (l'Italia
è il paese europeo con il più alto numero di giovani che non studiano e
non lavorano). Il rapporto Istat 2018 stimava come in Italia i giovani
tra i 15 e i 29 anni in questa condizione fossero circa 2 milioni e 200
mila e, nonostante il calo registrato rispetto agli anni precedenti, il dato
continua ad essere preoccupante soprattutto perché questa condizione
è più diffusa: tra le donne, nelle regioni meridionali (55,4%) e tra i figli,
che rappresentano tre quarti dell'aggregato complessivo. Sotto il profilo
formativo, circa la metà dei Neet ha conseguito il diploma e il 15% è
un genitore, per la maggior parte dei casi una madre (Istat, 2018b).

Da ultimo vanno citati tre dati tra loro legati e connessi al rapporto tra
giovani e istruzione: il primo fa riferimento all'ancora basso numero di
giovani laureati in Italia sull'insieme della popolazione; il secondo si rifa
invece al fenomeno dell'*overdeducation*, per cui spesso i giovani italiani
formati con titoli superiori non trovano offerte occupazionali adeguate
al profilo formativo e devono adeguarsi accettando posizioni profes-
sionalmente inferiori; il terzo ed ultimo dato, diretta conseguenza

dell'*overeducation*, fa riferimento alla progressiva fuga di giovani istruiti verso l'estero (fenomeno *brain drain*) alla ricerca di migliori opportunità, questione quest'ultima che va a toccare, tra l'altro, l'alto costo in termini di spesa pubblica per l'istruzione superiore universitaria che nella maggior parte dei casi non trova in Italia il suo naturale sbocco (Assirelli e al., 2018; Istat, 2018c; Migliavacca, Rosina e Sironi, 2017 Ciarini e Giancola, 2016). La lenta uscita dalla crisi non ha fatto poi altro che aggravare i problemi delle giovani generazioni, posticipando continuamente interventi strutturali per rispondere alle necessità quotidiane. Il tema della condizione lavorativa delle giovani generazioni rappresenta sicuramente una delle questioni più delicate e controverse, in quanto intreccia aspirazioni e bisogni dei giovani, necessità delle imprese, diponibilità del mercato e risposte delle politiche.

Il terzo e ultimo elemento, che attraversa trasversalmente i temi delle disuguaglianze e del lavoro, è quello relativo alla perdurante frattura che separa il nord e il sud del paese, lasciando al sud il primato delle performance negative: i peggiori esiti occupazionali, le sacche più estreme e dense di povertà, la concentrazione più alta di Neet, le peggiori performance educative (Istat, 2018b). A titolo esemplificativo, se l'incidenza della povertà assoluta cresce in Italia nel 2017 a livello individuale, passando nel corso di un anno dal 7,9% all'8,4%, nel Mezzogiorno si caratterizza per essere più consistente attestandosi all'11,4%. Stesso andamento per la disoccupazione, dato che a livello nazionale nel 2018 il tasso di disoccupazione totale per la popolazione dai 15 ai 64 anni era del 10,8%, al nord era del 6,7%, nel Mezzogiorno del 18,7%. Se guardiamo poi ai giovani e alla condizione di Neet, nel 2018 l'Istat stimava che a livello nazionale complessivamente il 23,4% dei giovani tra i 15 e i 29 anni si trovava in questa condizione, ma al Nord erano complessivamente il 15,6%, contro il 33,8% del Sud (Istat, 2018b).

Il tema delle differenze territoriali italiane è sicuramente complesso e di difficile semplificazione, ma si può tranquillamente affermare come storicamente rappresenti un passaggio fondamentale e ineludibile per tutte le analisi che si sono proposte di descrivere e spiegare il paese e le sue tipicità (Bagnasco, 1984; Paci, 1992; Mingione, 1997). Nel corso degli anni è successo che il fuoco degli approfondimenti si spostasse gradualmente sulle specificità delle singole aree: il Nord-est piuttosto che il Nord-ovest, le specificità del Centro o quelle del Mezzogiorno oppure delle Isole. Tuttavia negli ultimi anni, pur restando fondamentale nella descrizione della realtà italiana, il tema sembra abbia perso parte di quella tensione euristica caratteristica delle analisi territoriali

sviluppatosi a cavallo tra gli anni settanta e gli anni novanta⁶. Questo passaggio ha portato a considerare il tema Nord-Sud quasi come una frattura strutturale, spostando il dibattito dalla questione Nord-Centro-Sud a quella che sembra ormai diventata una sola questione del Sud. Ovviamente la colpa non è connessa al fuoco delle ricerche sul tema, ma va forse individuata in un atteggiamento culturale che ha radici profonde e non può non considerare le responsabilità di una classe politica nazionale che ha lasciato e ancora lascia il Sud del paese in un colpevole stato di vuoto istituzionale (Felice, 2016). Questo «isolamento» della questione meridionale necessita di un'inversione di tendenza, soprattutto se guardiamo allo sviluppo complessivo del paese, poiché, come ricorda Trigilia parlando appunto di crescita e sviluppo, non può esistere un Nord senza un Sud, in quanto la crescita dell'Italia passa anche e soprattutto dal Mezzogiorno (Trigilia, 2012). Sulla stessa linea si muovono in questo senso le analisi e i contributi del Forum disuguaglianze e diversità (<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org>) che mettono al centro il tema della coesione sociale come chiave per ridurre le disuguaglianze nel nostro paese.

3. La percezione soggettiva della disuguaglianza

Se fino ad ora abbiamo visto come la disuguaglianza in Italia, a partire da quella economica, si contraddistingua per alcune persistenze che caratterizzano da tempo il nostro paese, diventa interessante porre l'attenzione su come le disuguaglianze vengano percepite e su come le persone immaginino la loro condizione futura. Sui temi della disuguaglianza economica percepita Oxfam Italia ha realizzato nel corso del 2016 un'indagine mirata, dalla quale emergeva come il 76% degli intervistati si dichiarasse convinto di una evidente mancanza di equità nella distribuzione dei redditi e di come reddito e ricchezza rappresentassero le due dimensioni su cui le disuguaglianze erano più marcate (Oxfam, 2016). In generale poco più del 60% ritiene che negli ultimi cinque anni la disuguaglianza in Italia sia aumentata. In linea con quanto presentato in precedenza, quasi i due terzi degli indagati vedono nelle ridotte opportunità

⁶ Rispetto a questo periodo Tosi e Vitale (2016) sottolineano come in quegli anni l'analisi della disuguaglianza e della povertà era territorializzata ed effettuata in relazione a un modello di riferimento, più precisamente a un modello di cambiamento sociale.

occupazionali e nella concentrazione dei patrimoni i due ambiti in cui in Italia le diseguaglianze si manifestano in maniera più evidente. Nel corso dell'indagine sono emerse anche due criticità che per gli indagati sono connesse all'incremento delle diseguaglianze: l'evasione e l'elusione fiscale, e la presenza di rapporti clientelari, condizioni che, come ci ricordano le analisi sul welfare, rappresentano due delle principali criticità del sistema italiano, rispetto al basso livello di *stateness* (Costabile e Fantozzi, 2012).

Se quella descritta è la percezione generale rilevata rispetto al tema della diseguaglianza, nello specifico cosa pensano gli italiani della condizione economica e sociale del paese e personale, e quali aspettative hanno per il futuro prossimo? Per provare a rispondere a queste domande è possibile utilizzare i dati delle rilevazioni Eurobarometro, che dal 1973 registrano, attraverso sondaggi di opinione periodici in tutti gli Stati membri dell'Ue, percezioni e aspettative su varie tematiche di carattere politico, economico e sociale. Se osserviamo i dati della rilevazione generale 2018 (Eurobarometer 90.3, 2018), emerge come per più della metà dei cittadini italiani indagati la situazione economica del paese sia abbastanza cattiva (56% degli indagati), mentre il 24% ritiene addirittura che sia decisamente cattiva. In Europa la media Eu-28 si attesta su ben altri valori: il 36% stima la situazione economica come abbastanza cattiva e il 12% come pessima.

Se spostiamo l'attenzione sulla questione lavorativa, non andiamo meglio: più dell'80% degli indagati ritiene che la situazione occupazionale del paese non sia per nulla buona. La percezione di una cattiva situazione economica sembra essere generalmente indipendente dalla condizione professionale, anche se va rilevato come disoccupati, lavoratori manuali e pensionati denuncino una situazione più gravosa. La stessa cosa accade quando si chiede di valutare la situazione lavorativa nazionale, dove si registra, ovviamente, un più atteso accento da parte di chi è disoccupato. Interessante è invece il dato di percezione letto attraverso le età degli indagati, da dove emerge come, in media, le generazioni più anziane sembrino dichiarare una condizione peggiore di quella dei più giovani. Il dato interessante è relativo al fatto che a livello nazionale, in media, le generazioni anziane, che sperimentano condizioni di vita migliori di quelle delle generazioni più giovani (in particolare sotto il profilo economico grazie alla specificità di un sistema pensionistico generoso), percepiscano una situazione peggiore rispetto a quella dei giovani. Se guardiamo invece il genere, le donne che sperimentano condizioni peggiori rispetto agli uomini rimandano anche una percezione

negativa della loro condizione economica e lavorativa. Se questa è la lettura che viene data della situazione attuale, le cose cambiano leggermente se si guardano le aspettative degli indagati rispetto alla situazione economica e quella occupazionale. Infatti, in entrambi i casi circa un terzo degli indagati si dichiara fiducioso in un miglioramento della condizione attuale. Sono ovviamente i giovani quelli che credono maggiormente in una possibilità di cambiamento, mentre non ci sono grandi differenze sotto il profilo delle differenze di genere. Un ultimo interessante dato fa riferimento al grado di fiducia riposto dagli indagati in chi potrebbe agire per migliorare la situazione attuale, ovvero la politica. In questo caso, sia che si consideri il livello istituzionale, il governo nazionale e quello locale, sia che si consideri la classe politica, attraverso la fiducia nei partiti, più dei due terzi degli indagati segnalano una tendenza alla sfiducia. Interessante invece notare come, nonostante il forte pressing di una parte dei media e di alcune parti politiche contro l'Unione europea, gli italiani in media dichiarino maggiore fiducia in questa istituzione piuttosto che nelle istituzioni politiche nazionali. Per quanto lo scarto non sia enorme (circa 5 punti percentuali), esso risulta robusto e significativo, un segnale sicuramente interessante.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto emerso dall'analisi possiamo provare a tracciare qualche considerazione conclusiva o meglio delineare qualche spunto di riflessione utile all'approfondimento di questi temi, consapevoli del fatto che in questo articolo abbiamo affrontato alcune delle principali dinamiche di disuguaglianza che interessano il nostro paese, ma che ve ne sono altre, ugualmente gravi e ugualmente connesse a quelle trattate, che richiedono attenzione, come per esempio le disuguaglianze abitative e quelle di salute (Tosi, 2017; Costa e al., 2016).

In generale, sia le rilevazioni istituzionali sia le analisi più specifiche hanno messo in evidenza come nel corso degli ultimi decenni in Italia, in linea con quanto sta accadendo a livello globale, si sia verificato un generale mutamento nelle dinamiche di disuguaglianza. In particolare, si è registrata una polarizzazione nella distribuzione della ricchezza, che è causa di un generale impoverimento di ampie fasce della popolazione. Diventa importante comprendere quanto questa ineguale distribuzione, che penalizza, in termini di mancato miglioramento, i gruppi più poveri, sia sostenibile in un'ottica di crescita e sviluppo complessivo del

paese, soprattutto in un momento in cui anche il lavoro, strumento principale di contrasto alla povertà, non riesce ad assolvere a questo compito. Nel caso italiano questo impoverimento si è intrecciato con alcune diseguaglianze storiche, come quelle che interessano i giovani, le donne e più in generale chi vive nel sud del paese. Interessante si è poi dimostrata l'analisi relativa alla percezione della diseguaglianza, dalla quale emerge che le percezioni degli italiani rispetto alla situazione economica e rispetto alla diseguaglianza percepita sono in linea con quanto misurano gli indicatori socioeconomici, confermando una situazione economica complessa e difficile e un conseguente aumento delle diseguaglianze interne. Per quanto riguarda la prospettiva futura, i dati dell'indagine Eurobarometro segnalano come non sembrino esserci grandi prospettive di miglioramento, anche perché il livello di fiducia nelle istituzioni politiche, potenziali attori in una strategia di miglioramento, non è altissimo, e anzi domina un marcato senso di sfiducia. Fa eccezione, seppur con un minimo scarto, la fiducia nell'istituzione europea. Quest'ultimo dato si conferma come decisamente interessante anche perché apparentemente in controtendenza con quanto emerge dal dibattito mediatico. Questa maggiore fiducia nelle istituzioni sovranazionali (nello specifico in quelle europee) rispetto a quelle nazionali, se da un lato mette in luce quel distacco tra politica nazionale e cittadini, che da diverso tempo caratterizza la realtà italiana, dall'altro segnala come quello che è entrato in crisi non è il senso del rapporto tra politica e cittadini ma le modalità con cui tale rapporto è agito. Sicuramente questi temi necessitano di ulteriori e puntuali approfondimenti, anche perché vanno a toccare una questione delicata e complessa come quella del consenso. In conclusione possiamo riprendere le parole della sociologa inglese Rosmary Crompton quando, analizzando le dinamiche classe e stratificazione sociale, scrisse che «tutte le società complesse sono caratterizzate, in misura maggiore o minore, dalla distribuzione diseguale di ricompense materiali e simboliche» (Crompton, 1999): la questione è capire in che modo e con che esiti le società stesse riescono a «controllare» questi disequilibri, riducendo e contenendo la diseguaglianza, tema chiave che ha orientato, come sappiamo, l'istituzione dei sistemi di welfare state e ne orienta tutti i tentativi di riforma. Per fare questo, in una società globale e interconnessa come quella in cui viviamo, occorre superare gli stereotipi agendo politicamente e ricercando un consenso basato sulla realtà oggettiva dei fatti, e non sulla costruzione mediatica degli eventi. Solo attraverso il raggiungimento di un consenso «cosciente» sarà possibile pensare e realizzare

RPS

Mauro Migliavacca

politiche che rispondano ai bisogni reali, agendo efficacemente sulle disuguaglianze e, soprattutto, includendo e non escludendo. Per fare questo occorre superare la contrapposizione tra retorica «buonista» e retorica «efficientista», provando ad immaginare una via nuova, e sempre più necessaria, per lo sviluppo delle società contemporanee.

Riferimenti bibliografici

- Abramson P.R. e Inglehart R.F., 2009, *Value Change in Global Perspective*, University of Michigan Press, Michigan.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Assirelli G., Barone C. e Recchi E., 2018, «You Better Move On»: *Determinants and Labor Market Outcomes of Graduate Migration from Italy*, «International Migration Review», vol. 53, n. 1, pp. 4-25.
- Bagnasco A., 1984, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Bonanomi A., Migliavacca M. e Rosina A., 2018, *Domanda di rappresentanza e orientamento politico*, in Istituto Toniolo, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2018*, il Mulino, Bologna, pp. 109-136.
- Brandolini A., Gambacorta R. e Rosolia A., 2019, *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell'ultimo quarto di secolo*, «Stato e Mercato», n. 115, pp. 41-68.
- Casarico A. e Lattanzio S., 2018, *Equal pay day: per le donne due mesi di lavoro senza paga*, «www.lavoce.info».
- Cavalletto G., Pacelli L. e Pasqua S., 2019, *Women on Board: Chain of Command and Gender Discrimination at the Workplace*, «Journal of modern Italian studies», vol. 24, n. 2, pp. 350-372.
- Ciarini A. e Giancola O., 2016, *Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene, cambiamenti endogeni e disuguaglianze persistenti*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 61-80.
- Clawson D. e Gerstel N., 2014, *Unequal Time. Gender, Class, and Family in Employment Schedules*, Russell Sage Foundation, New York.
- Costa G., Bassi M. e Gensini G., 2016, *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Franco Angeli, Milano.
- Costabile C. e Fantozzi P., 2012, *Legalità in crisi Il rispetto delle regole in politica e in economia*, Carocci, Roma.
- Crompton R., 1999, *Classi sociali e stratificazione*, il Mulino, Bologna.
- Cutuli G. e Scherer S., 2014, *La (non) partecipazione femminile al mercato del lavoro*,

- in Barbieri P. e Fullin G. (a cura di), *Lavoro, istituzioni, disuguaglianze. Sociologia comparata del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna, pp. 145-164.
- Edin K. e Shaefer H.L., 2015, *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America*, Houghton Mifflin Harcourt.
- Felice E., 2016, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna.
- Fellin I. e Fullin G., 2018, *Employment change, institutions and migrant labour: the Italian case in comparative perspective*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 293-330.
- Franzini M. e Raitano M., 2018, *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Gerson K., 2011, *The Unfinished Revolution: Coming of Age in a New Era of Gender, Work, and Family*, Oxford University Press, New York.
- Ilo, 2019, *A Quantum Leap for Gender Equality. For a Better Future of Work for All*, Ilo, Ginevra.
- Inglehart R.F., 1997, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political*, Princeton University Press, Princeton.
- Istat, 2018a, *La povertà in Italia. Anno 2017*, Istat, Roma.
- Istat, 2018b, *Rapporto annuale 2018, la situazione del paese*, Istat, Roma.
- Istat, 2018c, *Rapporto sulla conoscenza 2018*, Istat, Roma.
- Istat, 2019, *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Istat, Roma.
- León M. e Migliavacca M., 2013, *Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models?*, «Population Review», vol. 52, n. 1, pp. 25-42.
- Mencarini L. e Vignoli D., 2018, *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*, Egea, Milano.
- Migliavacca M., 2013, *Un futuro instabile, come cambia la condizione lavorativa dei giovani*, in Istituto Toniolo, *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto giovani 2013*, il Mulino, Bologna.
- Migliavacca M. e Naldini M., 2018, *Tra famiglia e lavoro, quattro sistemi a confronto. I casi di Australia, Stati Uniti, Italia e Giappone*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 23-47.
- Migliavacca M. e Ranci C., 2015, *Everything Needs to Change, so Everything can Stay the Same. The Italian Welfare State Facing New Social Risks*, in Ascoli U. e Pavolini E., *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol, pp. 21-48.
- Migliavacca M., Rosina A. e Sironi S., 2017, *Progetti di autonomia e formazione della famiglia. Un'analisi delle intenzioni e di comportamenti*, in Istituto Toniolo, *La Condizione Giovanile in Italia. Rapporto giovani 2017*, il Mulino, Bologna.
- Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma.
- Oecd, 2019, *Rapporto Economico OCSE Italia*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Rapporto-Economico-OCSE-Italia-2019-sintesi.pdf>.

- Oecd, 2017, *The Pursuit of Gender Equality. An Uphill Battle*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oxfam, 2018a, *Ricompensare il lavoro non la ricchezza*, Oxfam GB, Oxford.
- Oxfam, 2018b, *Disuguitalia, I dati sulla disuguaglianza economica in Italia*, Oxfam GB, Oxford.
- Oxfam, 2016, *La percezione della disuguaglianza in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/11/Risultati-Sondaggio-Demopolis_Oxfam.pdf.
- Paci M., 1992, *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Seuil, Parigi.
- Pizzorno A., 2001, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, «Stato e Mercato», n. 62, pp. 201-236.
- Poggio B., 2017, *Women and Men in Scientific Careers: New Scenarios, Old Asymmetries*, «Polis», n. 1, pp. 5-16.
- Rosina A., 2018, *Il futuro non invecchia*, Vita e Pensiero, Milano.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri*, Mimesis, Milano.
- Tosi S. e Vitale T., 2016, *Modernizzazione, agire di comunità e azione collettiva: alle radici della political economy urbana*, «Stato e Mercato», vol. 107, n. 2, pp. 241-272.
- Triglia C., 2012, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Un, 2019, *Turning Promises into Action; Gender, Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Un, New York.
- Vitale T., 2018, *Dare cittadinanza ai giovani: indicazioni di metodo per le politiche*, in Zucca G. (a cura di), *Il ri[s]catto del presente. Giovani e lavoro nell'Italia della crisi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 155-183.
- World Bank, 2018, *The Poverty and Shared Prosperity*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington.
- World Economic Forum, 2017, *Global Gender Gap Report 2017*, Wef, Ginevra.

APPROFONDIMENTO

Giovani generazioni: il ruolo delle politiche pubbliche nel ritardo italiano

Marina Mastropiero

RPS

Questo articolo intende contribuire al dibattito in corso sul ritardo nella transizione all'età adulta delle giovani generazioni italiane.

I giovani italiani sono stati nominati in modi differenti, come choosy o bamboccioni, ma il ruolo che le politiche pubbliche giocano nella produzione sociale di tale ritardo merita di essere approfondito. Una parte della letteratura sociologica mette in evidenza il passaggio da un welfare per giovani a uno

per anziani, iniziato nel 1975.

L'inversione di rotta delle politiche pubbliche penalizza in particolar modo le generazioni nate dopo quel periodo. Questo studio intende ricostruire il quadro storico degli interventi dedicati ai giovani, proporre un approccio sociologico basato sulle generazioni, quali attori sociali utili a prevenire ulteriori forme di ritardo, e pensare un ciclo di programmazione politica rivolto a costruire un nuovo patto sociale.

1. Giovani generazioni e politiche pubbliche. Chi dei due è in ritardo?

Si è sentito molto parlare negli ultimi anni, sia nel dibattito pubblico che in quello sociologico, di «ritardo» delle giovani generazioni italiane, sia rispetto ai propri coetanei europei che rispetto alle generazioni dei propri padri (Cavalli, 1993; Livi Bacci, 1997, 2008; Sgritta, 2002, 2005; Galland, 2008). Il ritardo riguarda le transizioni alla vita adulta, che diventa una fase di vita sempre più difficile da raggiungere per la maggior parte dei giovani italiani.

Quando si parla di «giovani» ci si riferisce secondo le statistiche ufficiali e la programmazione politica della Ue a uno spazio compreso tra i 15 e i 24 anni; in taluni casi si sale sino a 29. L'Unesco suggerisce una «non definizione», non potendo l'età anagrafica essere l'unico criterio con cui definire una condizione di vita. Per tale ragione suggerisce di declinarla in base al contesto e di considerare «giovani» coloro che hanno davanti a sé la maggior parte della vita e che si trovano in una situazione di transizione tra la dipendenza dalla famiglia e la piena autonomia (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

I passaggi di transizione alla vita adulta non sono sempre uguali, ma cambiano nel corso del tempo. La linearità con cui tale passaggio ha

caratterizzato la vita delle generazioni precedenti – fine degli studi, ingresso nel mercato del lavoro, indipendenza abitativa, matrimonio, figli – ha ceduto il posto a scenari più imprevedibili, fluidi, frammentati. L'età del passaggio, un tempo individuata intorno ai 24 anni, risulta attualmente connotata da contorni sempre più sfumati e spostati in avanti. L'Istituto Iard già tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta segnalava che coloro che potevano definirsi «giovani adulti» presentavano una persistente dipendenza dalla famiglia di origine, tanto che le statistiche cominciarono ad alzare l'asticella sino ai 34 anni (*ibidem*).

Recentemente la transizione si è allungata ancora di più, sfiorando la punta dei 39 anni. Nonostante questo, non sempre tale passaggio è connotato da requisiti di stabilità economica e irreversibilità sociale della condizione adulta, riconosciuta formalmente nella presenza di figli (Giancola e Salmieri, 2014). Anche le politiche pubbliche destinate ad accompagnare i giovani verso questa transizione assumono contorni non sempre definiti.

Per alcune dimensioni di policy è facile individuare il proprio raggio di azione, gli strumenti, gli oggetti e gli obiettivi. Per i giovani, diversamente, non vi è uno statuto condiviso che ne delimiti i tratti essenziali. Nelle politiche giovanili si è assistito a un proliferare di interventi, spesso frammentati, sia in ambito locale che nazionale (Bazzanella, 2010). I giovani rappresentano un target variegato: le azioni pubbliche vanno dal sostegno alla formazione alla promozione della socializzazione, dall'inserimento nel mercato del lavoro al supporto all'autonomia abitativa, dunque il ruolo giocato dalle policy muta a seconda del contesto e pone in collegamento ambiti differenti di intervento (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

In questo studio si intende proporre un criterio sistemico per lo studio dei giovani a cui è possibile dare il nome di «approccio generazionale». Il tempo non è una variabile neutra, ma è sottoposto a particolari leggi e condizioni storiche che mettono in relazione tra loro le generazioni e gli interessi di cui sono portatrici. Ogni generazione esprime una propria struttura sociale e un proprio sistema di rappresentazione della realtà, dunque le diverse fasi di vita non sono condizioni strettamente anagrafiche ma si definiscono all'interno di dinamiche tra forze sociali, essendo il risultato della lotta tra esse (Mannheim, 2008, ed. or. 1928; Chauvel, 1998; Mauger, 2015). Tale orientamento intende contribuire al dibattito in corso sul tipo di politiche da mettere in atto per sostenere i giovani nei loro processi di transizione alla vita adulta, provando a ridurre le disuguaglianze all'interno di un nuovo patto sociale.

L'Italia presenta un quadro nel quale le giovani generazioni sono ai margini della vita politica e sociale e del mercato del lavoro. In primo luogo siamo un paese vecchio, il secondo dopo il Giappone. Ci sono 168,7 anziani ogni 100 giovani e le nascite sono in calo da nove anni; il declino demografico viene confermato per il terzo anno consecutivo. Nel 2017 sono state stimate 464 mila nascite, il 2% in meno rispetto all'anno precedente, questo a causa di un numero medio di figli per donna troppo basso, adesso anche tra le cittadine straniere (Istat, 2018). I giovani sono sempre meno, ma vivono condizioni economiche peggiori di quelle dei loro genitori. Nel primo censimento del secondo dopoguerra, fatto nel 1951, i giovani sino a 19 anni erano pari al 26,5% del totale della popolazione. Nelle proiezioni Istat condotte nel 1990 si è prevista la riduzione al 17% nel 2020. Gli ultra sessantacinquenni erano appena l'8,2% della popolazione totale e ci si aspetta che arrivino al 23% sempre alla stessa data (Sgritta e Raitano, 2018). La struttura della popolazione risulta totalmente capovolta e il «degiovanimento» riguarda non solo la riduzione del peso numerico dei giovani, ma anche quella sociale (Rosina, 2012).

Proiezioni più recenti dicono che al 2045, qualunque possa essere la futura evoluzione demografica, non si potrà prescindere da un aumento progressivo della popolazione in età anziana, in un range compreso tra il 31,9 e il 35,6% del totale. Parallelamente, la popolazione in età attiva oscillerebbe tra il 52,8 e il 55,8% mentre i giovani fino a 14 anni di età tra il 10,4 e il 13,4% (Istat, 2017). La quota di reddito da lavoro spettante ai giovani si è ridotta, ma nello stesso tempo sono aumentati i tassi di disoccupazione e l'instabilità lavorativa, soprattutto per chi ha un maggiore livello di istruzione. I Neet (Not in Education, Employment or Training) tra i 15-34 anni superano il 40% in alcune regioni meridionali e l'incidenza della povertà, assoluta e relativa, nel 2017 è pari rispettivamente al 9,6% tra i 18-34enni contro il 4,6% degli over 65 e al 16,3% a fronte di un 10% per gli anziani. Un capovolgimento rispetto al secondo dopoguerra, quando la povertà colpiva prevalentemente le fasce d'età più avanzate (Sgritta e Raitano, 2018).

Cosa determina questa situazione? La letteratura che affronta il tema nei principali paesi a economia avanzata parla di precise scelte del legislatore dirette a tutelare gli interessi delle generazioni più anziane (Preston, 1984; Thomson, 1991; Kotlikoff e Burns, 2012). Le politiche pubbliche compiono una inversione di rotta intorno alla seconda metà degli anni settanta, in seguito alla comparsa di alcuni eventi storici: invecchiamento demografico, movimenti di emancipazione, crisi petrolifera del

1973 (si rimanda a Mastropierro, 2019). Un'analisi dell'andamento della spesa pubblica nei dieci paesi più industrializzati dell'area Oecd a metà degli anni ottanta indica che, anche nei casi più generosi, gli aiuti rivolti alle famiglie con figli si riducono rispetto a quelli destinati agli anziani: l'incidenza è del 21% nel Regno Unito, del 10% in Francia, Olanda e Svezia, del 6% nella Repubblica Federale Tedesca e del 3% in Italia. Nel decennio successivo il rapporto tra i trasferimenti destinati agli anziani e quelli diretti ai non anziani, già elevato nei paesi continentali e soprattutto in quelli meridionali, subisce un ulteriore incremento: 3,5% in Italia, 2,2% in Austria, 1,7% nella Repubblica Federale Tedesca, 1,6% in Francia, 1,3% in Spagna. Nei paesi nordici al contrario si riduce e tocca lo 0,7%. Sono paesi nei quali viene promosso il ruolo delle donne nella partecipazione al mercato del lavoro e si mettono in atto politiche di conciliazione a loro favore (Sgritta, 2005).

Il cambio di direzione della protezione sociale tra le due classi d'età causa, come conseguenza inevitabile, l'impoverimento delle classi d'età più giovani. La diversa misura con cui le famiglie ricevono aiuti economici e servizi tende a ripercuotersi sui comportamenti futuri delle generazioni. Il posticipo delle tappe che marciano l'ingresso all'età adulta è da inquadrare in un contesto in cui sistema educativo, mercato del lavoro, modello di welfare e famiglia sono tutti elementi che partecipano alla produzione sociale del ritardo nei processi di transizione (*ibidem*).

In Italia questo contesto si è fatto più drammatico che altrove, in quanto la famiglia, tendenzialmente valutata come spazio di forti legami sociali, è diventata il luogo sul quale far ricadere i maggiori costi sociali della crisi. Questa scelta politica si è riflessa in particolar modo sulle donne e sul carico di lavoro che si è adagiato sulle loro spalle e che col tempo, a scapito delle previsioni, ha provocato effetti collaterali non di poco conto (aumento della disoccupazione femminile e calo della natalità). La mancata valorizzazione del ruolo delle donne dentro la società ha avuto riflessi sull'intero sistema di relazioni sociali ed economiche, tanto da avere implicazioni dirette con la maturazione del ritardo delle giovani generazioni verso i processi di transizione all'età adulta. Non potere contare su due redditi in casa ha significato maggiore povertà e assenza di opportunità per coloro che si sono affacciati sul mercato del lavoro alla fine degli anni novanta. Così come impostare un modello di welfare basato prevalentemente sui legami familiari ha alimentato situazioni di dipendenza sempre più forti (Sgritta, 2005, 2014). L'articolo avanza l'ipotesi di un tipo di approccio allo studio dei giovani: tematizzare sociologicamente le generazioni. Questo permette di

tenere conto della precisa collocazione storico-sociale nella quale i giovani sono inseriti e rappresenta un primo passo per rivedere le policy a partire dalla centralità delle strutture. Si illustrerà successivamente una breve storia delle politiche giovanili in Italia, con attenzione al particolare modello che si afferma e al tipo di rappresentazione sociale che viene fatta dei giovani. Questo tipo di percorso servirà a riflettere sul ruolo delle politiche di *empowerment* nella produzione del ritardo delle giovani generazioni. Il principio dell'attivazione è stato promosso all'interno di un paradigma di ispirazione europea nel quale il sociale è considerato un fattore economico al pari di qualunque altro. Spogliato della sua funzione originaria, quella diretta a riequilibrare risorse, poteri e opportunità, il sociale ha smesso di rispondere ai principi di uguaglianza e solidarietà sociale, promuovendo un'immagine di sé come ulteriore elemento del mercato. Le politiche pubbliche però hanno il dovere di tornare a occuparsi dei fenomeni sociali in atto partendo dal recupero della loro funzione originaria. L'emancipazione sociale è parte integrante dell'attivazione. L'approccio generazionale consente di recuperare i fondamenti sociali che danno corpo alle individualità, quegli elementi a partire dai quali nessun processo di partecipazione può dirsi realmente compiuto.

2. Ipotesi di analisi: studiare i giovani dentro una «prospettiva generazionale»

La classificazione per età, come tutte le altre forme di classificazione sociale, è il prodotto di un lavoro di delimitazione, definizione, rappresentazione e costruzione d'identità. Gli usi sociali delle nozioni d'età e di generazione si possono distinguere in tre tipi: senso comune, regolazione statale e contributo scientifico. Ogni individuo nella propria vita opera un criterio di regolazione della realtà basato sull'età; nello stesso tempo l'attività regolativa di uno Stato decide quando far entrare o meno un individuo nella vita attiva, quando concedere l'accesso alla formazione, a che età garantire il diritto di voto, ecc. Le soglie sociali sono stabilite da specifici ordinamenti, formali e informali, che cambiano a seconda del tempo, dello spazio ma anche dei contesti sociali di riferimento. Anche il contributo scientifico, specie quello della psicologia, ha provocato un aumento dell'attenzione sulle fasi di vita, in particolar modo infanzia e pubertà, attirando lo sguardo delle politiche pubbliche e della gente comune. Per la sociologia la giovinezza ha cominciato a

essere un ambito di indagine soltanto a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, quando anche sulla scena mediatica le generazioni sono state percepite come attori politici e sociali (Mauger, 2015).

Le categorie d'età e di generazione sono categorie controverse in quanto la domanda che maggiormente attiene al loro studio è la seguente: può l'età essere classificata come un principio di costruzione di gruppi sociali? Durkheim, ad esempio, ne dubitava (1903). Stesso scetticismo sembra caratterizzare il pensiero di Maurice Halbwachs (1938), il quale sostiene che l'appartenenza a una classe d'età ha un carattere assolutamente effimero in quanto non è possibile sviluppare una coscienza comune se si passa continuamente da una fase d'età a un'altra. La giovinezza, inoltre, è vissuta in modo diverso a seconda del genere, dei contesti sociali e culturali e delle condizioni economiche di provenienza. Risulta dunque difficile sviluppare gli stessi interessi. Anche per Bourdieu (1980) non è possibile sussumere nello stesso concetto mondi sociali così distinti.

Allora quale può essere la pertinenza sociologica di una definizione, universale e intertemporale, degli anni di vita? Se ciò che separa l'età adulta dalla giovinezza, la vecchiaia dall'età adulta e così via varia nel tempo, nello spazio e nel contesto sociale, secondo Maurice Halbwachs le ragioni sono da cercare nell'antagonismo della lotta che si sviluppa tra generazioni. Ognuna reclama il suo posto di primo piano, dunque le frontiere tra gli anni sono, in tutte le società, un gioco «di lotta» tra generazioni. Ogni sociogenesi della classe d'età, così come delle generazioni sociali, suppone un'attenzione particolare rispetto all'estensione dentro il suo spazio sociale. Le imprese di periodizzazione delle traiettorie biografiche devono tenere conto non solo di una variazione da una società a un'altra o da un'epoca a un'altra, ma anche di una classe sociale rispetto a un'altra all'interno della stessa società e di un'epoca data (Mauger, 2015).

Il demografo Louis Chauvel teorizza l'incrocio tra generazioni e classi sociali (1998, 2007). Secondo Chauvel ogni generazione esprime una propria struttura sociale e un proprio sistema di rappresentazione della realtà. Per tale ragione le fasi di vita non sono condizioni strettamente anagrafiche ma si definiscono all'interno di dinamiche tra forze sociali e sono il risultato della lotta tra esse. Il tempo non si può considerare una variabile neutra ma è sottoposto a leggi e condizioni storiche che mettono in relazione le generazioni e gli interessi di cui sono portatrici. Ancora prima il sociologo tedesco Karl Mannheim ha teorizzato il significato sociologico delle generazioni, affermando che è possibile ipotizzare

il passaggio da una *generazione in sé* a una *per sé*, così come succede per le classi sociali, in presenza di particolari condizioni storiche. Secondo Mannheim gli individui che compongono una generazione non sono accomunati solo dal fatto di essere nati simultaneamente in un particolare momento storico. In una precisa collocazione storico-sociale si possono creare *legami* e formare *unità* capaci di presentare e affermare «nuovi accessi». Essere nati in un particolare momento storico può voler dire avere visioni comuni del mondo a partire dalla socializzazione alle stesse forme, *gestalt*: simboli, icone, immagini, produzioni culturali e materiali, disagi e problemi che producono affiatamento e nuove «intenzioni formative» a partire dalla condivisione delle stesse situazioni storiche concrete (trad. 2008, opera originale 1928). La forza dell'immaginario di una generazione può travalicare i confini anagrafici e porsi come visione di un'intera struttura sociale quando riesce a farsi interprete preciso della contemporaneità, suggerendo soluzioni a nuovi bisogni e desideri sociali. Per fare in modo che questo accada è necessario che sussistano determinate condizioni storiche (*ibidem*).

«Proprio come un'ideologia di classe è in grado di agire al di là della propria collocazione – di trascendere le condizioni di classe – in epoche a essa favorevoli, così determinati impulsi di una generazione sono capaci di comprendere, in situazioni favorevoli, individui appartenenti a generazioni precedenti o posteriori» (2008, p. 84).

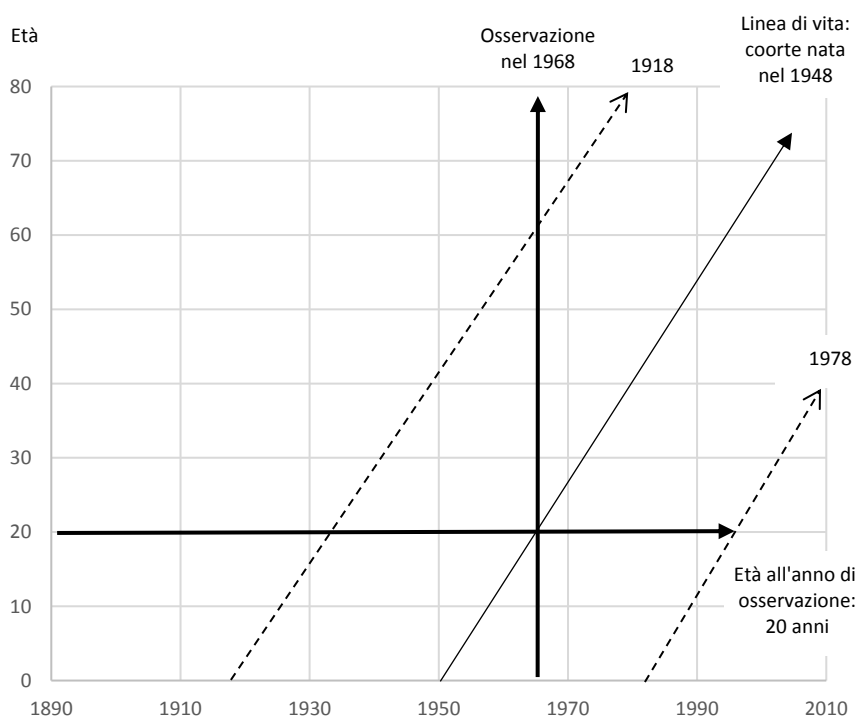
In questo affascinante quadro teorico le politiche pubbliche hanno una funzione importante: quella di facilitare l'ingresso nella realtà sociale di nuove strutture di cui le giovani generazioni sono portatrici. Non si tratta di tematizzare il conflitto tra strutture, ma di tenere conto di quanto le politiche pubbliche siano determinanti per la valorizzazione di tempi storici differenti.

«Il rapporto tra docente e allievo non è quello tra un rappresentate di una coscienza complessiva e un altro, ma quello tra un possibile centro soggettivo di orientamento nella vita e un altro, a esso successivo nel tempo. Questa tensione sarebbe quasi ineliminabile nella trasmissione dell'esperienza della vita, se non vi fosse la tendenza opposta: non è solo l'insegnante che educa l'allievo, ma anche viceversa l'allievo l'insegnante. Le generazioni esercitano costantemente un'influenza reciproca» (Mannheim, 2008, p. 69).

Stabilito il principio di «reciprocità generazionale» come regolatore della vita sociale è importante sottolineare quanto l'ingresso di «nuovi accessi» sia importante per garantire dinamicità e mutamento all'interno di qualsiasi struttura che, col tempo, smette di essere valida con l'evoluzione

della contemporaneità e la comparsa di nuovi bisogni. Le politiche pubbliche hanno il compito di regolare questo complesso gioco tra le generazioni, anche promuovendo il principio di «equità generazionale». Uno strumento metodologico con il quale il demografo Chauvel (1998, 2007) sviluppa un'ampia ed esaustiva analisi sulle condizioni di vita e benessere tra le generazioni che attraversano il Novecento è il Diagramma di Lexis.

Figura 1 - Diagramma coortale o di Lexis



Attraverso questo espediente metodologico è possibile realizzare una triplice lettura delle generazioni: trasversale, sincronica e longitudinale. Sull'asse delle ascisse si fissano i periodi storici (generazionali) e su quello delle ordinate le classi d'età e le variabili relative ai differenti indicatori di benessere (accesso al consumo, risparmi, redditi, ricchezza, salute, istruzione, ecc.). In una lettura trasversale (età all'anno di osservazione) si osserva come cambiano le condizioni di vita dei ventenni (come nell'esempio) nel corso del tempo; in una sincronica (osservazione

al 1968) si osserva il comportamento delle diverse coorti di una popolazione relativamente a uno stesso fenomeno o indicatore. Infine, in una lettura longitudinale si ricostruisce l'intera linea di vita di una generazione potendola mettere in relazione alle altre. Il diagramma di Lexis propone una visione sintetica delle interazioni dei tempi sociali: se si incrociano i periodi, orizzontalmente, e le età, verticalmente, il tempo delle coorti appare sulla diagonale (2007).

Attraverso l'analisi di Chauvel è possibile desumere che ruolo abbiano avuto le politiche pubbliche nella valorizzazione dei diversi tempi storici. Prima del 1970 le politiche sulla casa, sull'obbligo scolastico, sulla famiglia e sulla previdenza si sono poste l'obiettivo di un innalzamento dell'intera struttura sociale, proprio a causa dell'accesso aperto ai figli delle classi popolari a un tenore di vita medio, che il demografo chiama *moyennisation* (borghesizzazione). Dopo il 1970 tutte le curve che si osservano sui diagrammi tendono a scendere. Le politiche pubbliche compiono in quel momento un'inversione di rotta che va a favore delle generazioni nate tra il 1945 e il 1970 (Preston, 1984; Saint-Etienne, 1992; Thomson, 1991; Chauvel, 1998; Sgritta, 2014). Sgritta ipotizza che il welfare concepito all'indomani della Seconda guerra mondiale abbia seguito il ciclo di vita di una sola generazione, caratterizzandosi con una formula *una semper*.

«L'azione politica avrebbe contribuito a fare di questa esperienza qualcosa d'irripetibile, un itinerario senza ritorno, a senso unico, un fenomeno *una semper* letteralmente destinato a durare *l'espace d'une génération*, per poi esaurirsi con l'uscita di scena di coloro che l'avevano messo in piedi e ne avevano nel frattempo spremuto i maggiori benefici. In altre parole, con la generazione dei *baby boomers* sarebbe giunta a fine corsa anche la sostenibilità di quel modello sociale» (2014, p. 4).

Se la validità di quel modello di welfare non è più sostenibile, se le prerogative di malessere e povertà colpiscono in particolar modo le giovani generazioni, ma non escludono gli anziani più poveri, se il ritardo aumenta, è importante ripensare un modello sociale che riponga al centro dell'analisi e degli interventi pubblici il tema della *moyennisation*, a cominciare dai gradini più bassi della distribuzione sociale.

In Italia le politiche pubbliche realizzate sui giovani negli ultimi decenni non hanno tenuto in considerazione tale approccio sistemico. Trattare i giovani come individui singoli, e non inseriti dentro una precisa collocazione storico-sociale, ha veicolato un andamento delle politiche giovanili, che gli studiosi Bazzanella e Campagnoli definiscono «a macchia di leopardo» (2014). Di seguito se ne dà descrizione.

3. La via italiana alle politiche giovanili: interventi, rappresentazioni, approcci

In Italia le politiche pubbliche sui giovani non sono mai state al centro di una solida programmazione economica e sociale.

Nel 1972 il Governo Andreotti-Malagodi istituisce un «Ministero ai Problemi della gioventù» guidato da Giulio Caiati. Sempre in quegli anni vengono istituiti un «Comitato di studio governativo» e una «Commissione parlamentare sulla condizione giovanile» (Campagnoli, 2009). Gli anni sessanta e settanta sono il periodo nel quale i giovani vengono principalmente associati a dei «problemi sociali».

I principali interventi e finanziamenti sui giovani, sino al 2006, risultano essere i seguenti:

- D.p.r. 309/90 (successivamente la legge 45/99) che istituisce il «Fondo nazionale per la lotta alla droga», con circa 900 milioni di euro.
- Legge 216/91 «Interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose», con circa 125 milioni di euro.
- Legge 285/97 «Promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», con 750 milioni di euro.
- Istituzione del «Ministero della Gioventù» e del relativo «Fondo nazionale per le politiche giovanili» nel dicembre 2006.

Si tratta di leggi che si concentrano principalmente su tematiche quali emarginazione, disagio, criminalità, prevenzione, formazione e lavoro. Si conta che la somma delle risorse erogate sino al 2007 sia di circa 1.800 milioni di euro. L'immagine che si costruisce del giovane è principalmente legata all'emergenza e al disadattamento sociale: disoccupazione ma ancora prima droga, criminalità, violenza, alcolismo. Gli interventi dedicati sembrano mirare più alla ricerca di un consenso che a una vera e propria attività di prevenzione e investimento sull'autonomia e sulla creatività delle giovani generazioni (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Ciò non vale per la legge 285 del 1997.

Durante gli anni ottanta sono in particolar modo i comuni a legiferare in tema di giovani. Nel 1985 si istituisce l'Anno internazionale della gioventù, momento a partire dal quale si decide di generalizzare a livello nazionale l'esperienza degli assessorati ai Progetti giovani. Così come per i comuni, anche per lo Stato si dedica l'1% del bilancio per questioni relative ai «problemi» giovanili. Successivamente è il momento delle regioni che riproduce lo stesso schema dei comuni: bassi investimenti, interventi sparsi sul territorio, assenza di un coordinamento centrale.

Si procede dunque in modo disomogeneo nel paese e si assiste all'af-

fermazione di un «modello a macchia di leopardo» che, nei primi anni duemila, conta in Italia circa 200 best practice (Bazzanella e Campagnoli, 2014). La media dei finanziamenti inoltre è pari allo 0,1% delle uscite correnti dei bilanci comunali, con un dato europeo che va dall'1,5% al 2,25% (Campagnoli, 2009). Un comune italiano di medie dimensioni spende per una rotatoria stradale quello che stanziava per dieci anni di politiche giovanili (Rimano, 2015). Costare poco sviluppa anche la percezione, sia negli operatori che nella pubblica opinione, di valere poco. Gli interventi sui giovani a partire dagli anni novanta si settano prevalentemente sul tempo libero, tanto da determinare un taglio delle policy di tipo «giovanilistico» (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

Sino al 2006 le politiche giovanili hanno avuto un ruolo molto marginale nell'agenda politica e istituzionale: comuni e regioni hanno legiferato senza riferimenti normativi nazionali e con poche risorse; le competenze inerenti ai giovani sono state divise tra vari assessorati e anche sul piano nazionale tra i vari ministeri; a ogni livello si sono riprodotte le stesse criticità.

In un primo momento trattati come «problemi sociali», successivamente come «eterni adolescenti», l'anno di svolta delle politiche pubbliche sui giovani sembra arrivare nel 2006 quando il secondo Governo Prodi insedia, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, un Dipartimento nazionale dedicato all'elaborazione delle politiche giovanili (Pogas) e istituisce, per la prima volta nel bilancio dello Stato, il «Fondo nazionale giovani» con lo scopo di finanziare progetti sul territorio.

Per l'assegnazione delle risorse di tale fondo si ricorre allo strumento delle intese istituzionali con le regioni e i comuni e alla ricerca di fonti di co-finanziamento nazionali e comunitarie. L'accordo con l'Anci punta ad innalzare la quantità e la qualità degli interventi delle amministrazioni comunali rivolti ai giovani. Parallelamente gli accordi di programma quadro Stato-regioni (Apq) vengono riconosciuti come la procedura e la filosofia più coerenti per condividere le politiche territoriali di crescita e sviluppo economico-sociale con il livello centrale (Pogas e Dipartimento per lo sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico). L'Apq diventa un'occasione per confrontarsi con le progettualità regionali e riconoscere concordemente esperienze che avrebbero potuto connotare meglio le politiche innovative e di riferimento a livello nazionale, sulla scorta di esperienze già sperimentate¹.

¹ Si ringraziano Annalisa Cicerchia e Maria Grazia Bellisario, rispettivamente dirigente e consigliera Pogas, per avere condiviso con me queste informazioni relative all'attività del Ministero svolta negli anni 2006-2008.

Le regioni diventano veri e propri *policy makers* in materia e in sede di Conferenza unificata. Nel corso degli anni, in seguito alle turbolenze politiche che colpiscono l'Italia e anche gli oggetti delle politiche giovanili, il Fondo nazionale per i giovani passa da 130 milioni di euro iniziali del 2007 a 5,3 milioni nel 2013, confermati nel 2015 (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Per l'annualità 2018 la Conferenza unificata approva il Fondo per le politiche giovanili con circa 7 milioni di euro, di cui 2 milioni assegnati alle regioni. Le risorse sono destinate a progetti sulla creatività e sul sostegno del talento dei giovani, nonché a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e il contrasto al disagio giovanile. Con la riduzione del fondo si riduce anche l'attività delle regioni.

L'attività regionale sviluppa buone prassi a livello locale ma, nonostante la prima stagione dei programmi nazionali 2007-2012 sia stata interamente dedicata agli accessi (casa, lavoro, famiglia, impresa, studio, vita politica), i risultati stentano a vedersi.

Sono aumentati negli anni i tassi di disoccupazione che colpiscono le fasce d'età più giovani – un tasso di Neet 15-34 all'ultimo trimestre del 2018 pari al 25,1% (Istat, 2019²), con una percentuale di 14,7 per l'Europa a 28, secondo gli ultimi aggiornamenti Eurostat datati marzo 2019. La fascia degli over 30 registra 246 mila occupati in meno (Istat, 2018). Dati più recenti evidenziano un aumento del numero di occupati (+23 mila unità) a seguito dell'aumento dei contratti a termine (+47 mila) e degli autonomi (+11 mila), con una riduzione dei lavoratori permanenti (-35 mila). Diminuiscono gli occupati nell'unica fascia d'età 25-34 (-31 mila), mentre aumentano in tutte le restanti: 15-24 (+15 mila); 35-49 (+14 mila); over 50 (+25 mila) (Istat, 2019). Anche sul livello di istruzione terziaria in Italia nel 2018 solo il 26,4% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ha conseguito una laurea, rispetto a una media europea del 38,8% (Eurostat, 2018 – Labour Force Survey). Tra coloro che vivono ancora con la famiglia di origine troviamo il 66,4% di età compresa tra i 18 e i 34 anni, rispetto a una media europea del 50%. La transizione alla vita adulta si allunga sempre di più, sino a diventare una zona grigia, spesso nera, dalla quale è difficile uscire.

La stagione dei primi anni dell'attività del Ministero avrebbe potuto essere storica per questo paese, ma ciò non è avvenuto per diversi motivi. In primo luogo non è stata fatta alcuna valutazione ufficiale di tutte le azioni attivate; in secondo luogo non si è creato un *know how* nazionale in materia né si è riusciti a capitalizzare gli investimenti creando logiche

² Dati disponibili all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=21099>.

di sistema. Le politiche giovanili confermano di avere uno statuto abbastanza incerto, sia nella definizione dell'oggetto che nello stanziamento delle risorse (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

La relazione della Corte dei Conti del 2013 sull'esame del Fondo nazionale delle politiche giovanili evidenzia molte criticità³. In particolare il trasferimento delle risorse dal livello nazionale a quello regionale è avvenuto con un percorso non lineare che ha prodotto una continua rimodulazione delle risorse. I progetti, polverizzati sul territorio, hanno interessato tematiche generiche e spesso sovrapponibili; questo ha determinato la difficoltà di portare a compimento molti percorsi, sia sul piano locale che su quello nazionale. Non vi è stato, inoltre, un monitoraggio qualitativo di tali interventi e dunque non si sono valutati effettivamente i risultati di tali politiche. Infine, in Italia non si è sviluppata una cultura dello *youth work* di matrice europea, cioè professionalità costruite ad hoc per promuovere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e nella società più in generale (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Nel 2006, oltre alla nascita del Ministero per i Giovani (Pogas), nasce anche l'Agenzia nazionale per i giovani con lo scopo di attuare i programmi europei «Gioventù in azione» o «Erasmus+», tesi a promuovere la cooperazione europea tra i giovani sui temi della cittadinanza attiva e della coesione sociale. In un clima di accresciute tensioni e disagi, aumento dei rischi e dei bisogni, la costruzione di una cittadinanza europea sembra richiedere ben altro rispetto alla pur importante promozione di scambi culturali. Anche l'azione di questa agenzia non sortisce i risultati sperati (Bifulco, 2015).

Nonostante il differente approccio ai giovani, considerati tutti come «risorse attive», il 2006 non sembra imprimere un reale punto di svolta rispetto alla partecipazione effettiva dei giovani nei propri contesti di riferimento e in quello nazionale. Le ragioni sono diverse, se ne prova a ipotizzare qualcuna.

L'approccio sul quale tali politiche sono state costruite è quello del *social investment*, che in Italia non ha riscosso i risultati sperati, a causa del particolare contesto economico e sociale in cui è applicato. Secondo Kazepov e Ranci (2017) mancano in Italia i prerequisiti affinché questo paradigma possa generare effetti positivi: collegamento tra sistema educativo e mercato del lavoro; alto livello di parità di genere in casa e nelle professioni; una capacità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale di includere i giovani. Sussistono inoltre altri fenomeni

³ Si veda il sito internet: www.bollentispiriti.it.

strutturali non favorevoli, come la disomogeneità dei servizi e della ricchezza tra Nord e Sud, il basso investimento nazionale nei centri per l'impiego, la forte eterogeneità delle esperienze di welfare regionali.

L'approccio del *social investment*, salutato da molti come il nuovo paradigma dell'Europa sociale, identifica una relazione tra l'economia e il sociale, ma in modo capovolto rispetto al modello neoliberista classico. Anziché come un costo, la protezione sociale viene considerata un fattore produttivo al pari degli altri, necessario per la crescita economica. Il sociale non viene più considerato come un campo nel quale applicare il principio di solidarietà, inteso come compensazione alle disuguaglianze causate dall'andamento dell'economia di mercato, ma come un investimento che permette a una società di diventare più competitiva. Il suo fine non è l'emancipazione sociale ma il ritorno economico. Con questo pacchetto la «coesione sociale» non ha come obiettivo la riduzione dei conflitti e la redistribuzione del benessere, ma la volontà di cooperare e associarsi per produrre e competere con le società rivali (Bifulco, 2015).

4. Conclusioni: affrontare il ritardo ripensando il «patto sociale»

Uno degli obiettivi principali della strategia di investimento sociale è ridurre la trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza. Ma come è possibile raggiungere questo risultato se gli interventi pubblici sui giovani non vengono realizzati dentro una più ampia cornice che tiene conto della definizione di un nuovo patto sociale in cui le generazioni, in quanto strutture sociali, giocano un ruolo di primo piano?

Per Chauvel l'analisi generazionale (o coortale) e quella di classe non sono in antitesi, al contrario sono tra loro complementari: sia perché le classi sociali si riformulano nel corso del tempo sia perché le generazioni, pur non essendo omogenee, esprimono di volta in volta nuove strutture culturali e materiali riproponendo il tema del futuro. Le politiche di attivazione, rivolgendosi direttamente ai singoli, non si sono poste tra i loro obiettivi quello dell'innalzamento del tenore medio di vita della parte più bassa della distribuzione sociale.

Sono le scelte di azione pubblica quelle che generano un cambiamento nella struttura sociale. Ad esempio tra il 1965 e il 1984, durante la «seconda transizione demografica», i figli della classe operaia hanno avuto accesso in massa alle posizioni occupazionali medie e superiori. Questo ha determinato mobilità sociale e un vero e proprio processo di «borghesizzazione» dell'intera società (1998).

In una ricerca qualitativa condotta tra il 2016 e il 2017 su un gruppo di giovani beneficiari del programma di politiche giovanili pugliese, Bollandi Spiriti, riconosciuto dall'Unione europea come best practice nazionale, si evince che molti percorsi intrapresi dai giovani sul piano economico e identitario risultano bruscamente interrotti, generando ansia, frustrazione e delusione tra le aspettative iniziali e gli obiettivi raggiunti (Mastropiero, 2019).

Le politiche di *empowerment* non si sono inserite all'interno di una cornice sistemica e duratura di ripensamento del futuro. Nella migliore delle ipotesi esse hanno anticipato l'immissione di nuove strutture culturali legate al lavoro e alle forme di socializzazione, ma non sono riuscite ad agire sui destini sociali ed economici di un'intera generazione. Più frequentemente hanno aiutato chi era maggiormente avvantaggiato rispetto al capitale economico e sociale di partenza, quelli più disposti a collaborare e, infine, i più adatti a innalzare il livello di competitività del contesto in questione. Questo approccio «de-storicizzato» rispetto alla collocazione storico-sociale delle giovani generazioni, che attualmente esperiscono prevalentemente condizioni di lavoro povero e precario, ha trascurato la centralità delle traiettorie di emancipazione sociale quali elementi fondativi di qualunque processo di attivazione.

In conclusione è possibile sostenere che il discorso pubblico costruito a partire dal 2006, se da un lato ha avuto il merito di far uscire i giovani dal cono d'ombra del disagio in cui erano stati relegati, promuovendo l'idea che tutti fossero risorse, dall'altro non ha considerato la consistenza storico-sociale di tale materia. Il «corpo» dei giovani è segnato in Italia da un ritardo sempre più drammatico che indica alle politiche pubbliche un'altra strada: ri-attualizzare il tema della redistribuzione economica e dei poteri per le giovani generazioni; creare nuovi piani di investimenti economici in linea con i livelli di formazione presenti nel nostro paese; porsi il tema della riduzione delle disuguaglianze. Solo dentro la definizione di un nuovo patto sociale sarà possibile affrontare il ritardo.

Riferimenti bibliografici

- Bazzanella A. e Campagnoli G., 2014, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 379-402.
Bifulco L., 2015, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
Bourdieu P., 1980, *Questions de sociologie*, Minuit, Parigi.

- Campagnoli G., 2009, *L'evoluzione dei compiti e dei ruoli delle politiche giovanili in Italia*, in Grassi R. (a cura di), *Esperienze di politiche giovanili in provincia di Milano*, Iard Rps, Milano, pp. 17-31
- Cavalli A., 1993, *Senza nessuna fretta di crescere*, «da rivista il Mulino», n. 345, pp. 35-42.
- Chauvel L., 1998, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, Puf, Parigi.
- Chauvel L., 2007, *Generazioni sociali, prospettive di vita e sostenibilità del welfare*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-72.
- Durkheim E., 1903, *L'éducation morale*, Puf., Parigi 1974.
- Eurostat, 2018, *Classification of the Functions of Government (Cofog)*, in *Statistic Explained*, Oecd.
- Eurostat, 2018, *Regional Yearbook 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-HA-18-001>.
- Galland O. (a cura di), 2008, *Deux pays, deux jeunesses? La condition juvénile en France et en Italie*, Pur, Rennes.
- Giancola O. e Salmieri L., 2014, *Disuguaglianze nel mercato del lavoro e transizione alla vita adulta. Una comparazione europea*, «Sociologia del lavoro», n. 4, pp. 118-135.
- Halbwachs M., 1938, *Morphologie sociale*, Colin, Parigi.
- Istat, 2017, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/files/2017/04/previsioni-demografiche.pdf>.
- Istat, 2018, *Rapporto annuale 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf>.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, pp. 90-104.
- Kotlikoff J. e Burns S., 2012, *The Clash of Generations*, Mit Press, Cambridge, Massachusetts.
- Livi Bacci M., 1997, *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, «da rivista il Mulino», n. 6, pp. 993-1009.
- Livi Bacci M., 2008, *Avanti giovani alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Mannheim K., 2008, *Le generazioni*, il Mulino, Bologna; ed. or. 1928.
- Mastropierro M., 2019, *Che fine ha fatto il futuro? Giovani, politiche pubbliche e generazioni*, Ediesse, Roma.
- Mauger G., 2015, *Âge et générations*, La Découverte, Parigi, pp. 7-22.
- Mesa D., 2015, *Garanzia Giovani e le trasformazioni in atto nelle politiche giovanili*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 221-236.

- Preston S.H., 1984, *Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents*, «Demography», vol. 21, n. 4.
- Rimano A., 2015, *L'immagine dei giovani e le tematiche giovanili*, in Aa.Vv., *Il linguaggio della leadership politica tra la prima e la seconda Repubblica*, Camera dei deputati, pp. 123-136.
- Rosina A., 2012, *Giovani in Italia: le ragioni di un ritardo*, in Livi Bacci M. (a cura di), *Per un'Italia che riparta dai giovani: analisi e politiche*, pp. 9-37, Neodemos, Firenze.
- Saint-Etienne C., 1992, *Génération sacrifiée. Les 20-45 ans*, Plon, Parigi.
- Sgritta G.B., 2002, *La transizione all'età adulta: tra responsabilità istituzionali e scambi familiari*, in *Il gioco delle generazioni. Famiglie e scambi sociali nelle reti primarie*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-88.
- Sgritta G.B., 2005, *L'Europa delle generazioni: l'ipoteca del passato*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, il Mulino, Bologna, pp. 13-51.
- Sgritta G.B., 2014, *De-generazione: il patto violato*, «Sociologia del lavoro», n. 136, pp. 279-294, Doi: 10.3280/SL2014-136015.
- Sgritta G.B. e Raitano M., 2018, *Generazioni: dal conflitto alla sostenibilità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 7-32.
- Thomson D., 1991, *Selfish Generations?*, Bridget Williams Books, Nuova Zelanda.

English Abstracts

RPS

English Abstracts

Conflict between Welfare Institutions and Social Innovation?

Tatiana Saruis, Fabio Colombo, Eduardo Barberis and Yuri Kazepov

Starting from a review of the literature on Social Innovation and governance transformations, this article highlights the possibility of conflict between innovation dynamics and welfare institutions. The latter are often considered as an obstacle to innovation processes. However, they can play a significant role both in promoting and in supporting innovation, while the positive contribution of the organizations of civil society should be situated in the institutional context in which they act.

Urban Social Innovation: experimenting new forms of governance and the disengagement of welfare

Luca Alteri, Adriano Cirulli and Luca Raffini

At a time when employment is no longer integrating people into society and welfare is being reduced, governance is trying to activate citizens, who are apparently being re-politicized, despite the ideological crisis and the growing mistrust towards the political system.

The article analyses two types of what is known as «Urban Social Innovation», linked by a new relationship between public, private and Third Sector actors, with two main goals: the right to housing and the right to a job.

Some cases of cohousing and coworking offer a viewing post for observing new «institutional social ties», without necessarily being in opposition to the Neoliberal City, within which, paradoxically, they risk providing resources to those who already have sufficient cultural and economic capital.

Some hidden factors of innovation.

Changing logics of welfare in Italy and Norway

Marta Bonetti, Venke F. Johansen and Matteo Villa

This paper analyses the role of trans-contextual processes of imple-

mentation and governance in the innovation of social and labour inclusion policies in Norway and Italy. It compares qualitative case-studies by analysing the frameworks of the logics of welfare.

The text describes the main differences and similarities between the contexts observed and how they are related to regimes' path dependencies as well as the interactions between bottom-up and top-down dynamics of implementation and innovation. It also highlights how their shifting logics help or hinder the local actors' agency and enactment, and the systems' ability to reduce the risks of exclusion.

Reforms have had an impact on the way the individualized measures are implemented, with some positive results in Norway, and more controversial ones in Italy. Results and the ways in which they are achieved are, however, locally differentiated, partly depending on the modes of context-based processes of implementation and governance. Moreover, in both cases reforms appear to be limited in achieving the expected outcomes at macro level, especially regarding labour market integration, and in their capacity to affect the context-based factors of exclusion.

Therefore, on the one hand, practitioners and policy-makers should take greater account of the latter in policy design and innovation. On the other, a wider testing of in-depth comparative case-study analysis may improve the capability of social research in understanding the role of contexts in policy innovation processes.

Participation in the public administration from following the rules to organization by result

Giuseppe Della Rocca

This essay is on the experiences of employees and users participating in organisational changes in the public administration, experiences that are not always at the centre of employment contracts. Nor are they always convergent: for employees and management direct participation is an opportunity to improve procedure in terms of the law and internal organization, while users are interested in the final result of the public services. Those experiences, however, show that employee and user participation, when they exist, are effective in innovating services, focus the innovation on organizational objectives, improve accountability, improve the possibility of evaluating the organisation and management, and increase the efficacy of personnel in policy and industrial relations.

Competing or cohabiting? User and employee involvement in the Danish school sector

Nana Wesley Hansen

In Denmark, citizen involvement is a long-standing political project to strengthen democracy and reduce bureaucracy. Furthermore, the Danish collective bargaining system have institutionalised employee involvement at the workplace. In this article, I investigate the relationship between trade unions and service user organizations in the school sector (i.e. the Danish Folkeskole, encompassing primary and lower secondary education). School reform from 2013 introducing new ways of working, new working time practices and evaluation of the quality of teaching could all potentially challenge the relation between users and employees. However, drawing on document material and qualitative interviews with relevant social partners within the sector, I argue that the systems cohabit rather than compete. This is due to a combination of weaker user organisation relative to trade unions and the continued mutual understanding among politicians, public administrators, trade unions and teachers of the important role that schools play in producing and enhancing democracy through the involvement of citizens directly in and through the school system.

Old jobs for new challenges: social workers as social innovation brokers

Maurizio Busacca

Studies of social innovation have focused so far on social innovators and, only recently, on researchers in action, both new figures in social work. In this work we show that the historical figures of social work can also play a key role in fostering social innovation processes. Through three Italian case studies – Three Hearts, Alliances for the Family and Youth Intervention Policies – the article explores the key role played by the social innovation brokers, social workers who disseminate ideas and knowledge in the local systems of actors raising pluralism and governance in innovation processes.

The crisis of local welfare in Rome: structural problems and grass-roots movements

Agnese Ambrosi

The article analyses the evolution of the welfare system and the rela-

tions between public administration and non-profit organizations in the city of Rome, from the approval of Law 328/00 till the present crisis, one of the most critical moments of which occurred during the *Mafia Capitale* judicial inquiry. From the new urban social planning of the early 2000s to the paralysis of recent years, the article highlights the weaknesses of a fragmented and inadequate welfare system – one whose third sector played a key role up to the inquiries, which led to a worsening of the already precarious situation of welfare services. Despite this crisis, however, there have been independent initiatives from the grassroots, which use mutual assistance as well as market criteria to try to provide answers to old and new social risks, and foster collective processes of social cohesion.

Long term Care: the EU's suggestions on innovation and social investment

Franca Maino and Federico Razetti

Among the challenges most often evoked to justify the need to stimulate social innovation processes are those linked to the rapid demographic aging and the consequent long term care (Ltc) needs of the elderly population. This article aims to propose a reflection on the links at the analytical-conceptual and policy level between the social innovation and Ltc measures. After delineating the extent of the functional pressures exerted by the demographic aging process on the Italian social protection system, it reconstructs the policy framework of reference developed in recent years by the European Union. Both the guidelines promoted by the Union through various official documents and the main EU-funded research projects on the issues of Ltc and innovation are taken into consideration. The conclusions propose some reflections on the Italian case read against the background of the European policy framework.

A New Deal for Europe. Relaunching social infrastructures

Romano Prodi and Edoardo Reviglio

The great pressure exercised by the recent crisis and the new challenges of the XXI century requires an extension and modernization of social policies on many levels. Social infrastructures are fundamental for our

future as they shape the nature of our society and make social services and investment in human capital possible. The article brings out the need to relaunch social infrastructures in Europe and how the reforms of European systems of social protection, particularly health services, care for the elderly and minors, education and social housing, should become the pillars for facing the great changes awaiting the Europe of tomorrow. This is because high-quality social infrastructure provides benefits to individual citizens and the community, with positive spin-offs on society and economic activity, increasing social cohesion, employment and economic growth.

Europe and Values: depoliticization, populisms and reorientation of regulations

Laura Pennacchi

The article underlines how, though it needs reforming, Europe must remain a fundamental horizon as long as it is able to reformulate at international level an adequate control of the complex economic processes of our day and combat populisms in their most regressive effects, but also as long as neo-liberalism can be opposed. There are significant implications from this for the necessary redrawing of the EU's institutions and of the euro itself, as well as for the need to return to the sources of value for the process of European unification, from which derive the plurality of ideas about Europe itself that hews out of it a «double face, both that of a technocratic monster, but also that of a utopian vision».

Laissez-faire or nothing?

The false debate on the single currency

Francesco Saraceno

This article starts from the observation that those in favour of the status quo and Eurosceptics who find sovereignty important share the conviction that the only way to construct Europe is by market adjustments and a «Minimal State». Actually, the theory of optimal currency areas focuses on various adjustment mechanisms, and the European emphasis on reforms and austerity is not inevitable, but more the result of the cultural climate in which European construction has taken place. A single currency in which state and market are both protagonists in

guaranteeing stable growth and convergence between member countries not only seems possible, but also the only way of relaunching the European project. The article closes with an analysis of some proposals that move in this direction, and that are realistic even though not yet having majority support in Europe.

What evidence and recommendations does Oxfam's report on inequalities make? Its relevance for Italy

Giovanni Gallo

The first part of this paper summarizes and analyses the evidence about inequality in Oxfam's 2018 report – *Reward Work, Not Wealth* – and its Italian insert *Disuguitalia* referring to the global scenario and to Italy in particular. The report emphasizes an overwhelming growth in economic inequality, mainly due to both the growing number of super-rich people and the increase in their wealth, which is often acquired through non-competitive channels. Secondly, based on data from the World Inequality Database, this study provides further evidence on recent trends of gross income inequality in Italy. Finally, this paper contains a brief reflection on recommendations to fight inequality proposed in the Oxfam report, and on potential effects on income inequality of some important social and tax policies recently introduced or in the pipeline in Italy.

And yet it doesn't move.

Why there are inequalities in Italy

Mauro Migliavacca

The most recent analyses of wealth distribution have highlighted how the distance dividing the poorest from the richest has gradually increased. Italy is not exempt from these dynamics and the effects of the economic crisis have eroded large areas of well-being and security. This article aims to highlight some key issues in the analysis of national inequality dynamics, such as jobs and how they are changing, and long-standing unresolved questions, such as the persistent distance between the north and south of the country, the difficult condition of the young generations, and the huge gender gap. In conclusion, there will be some consideration of how inequalities are perceived, to try to understand the relation between results measured by socio-economic indicators and individual perception.

Younger generations: the role of public policy in the Italian time-lag

Marina Mastropiero

This article is a contribution to the ongoing debate on the time-lag in the transition to adulthood of the younger generations of Italians. Young Italians have been variously described as «choosy» or «mummy's boys», but the role that public policies play in the social production of this time-lag needs examining. Some of the sociological literature highlights the transition from a welfare for the young to one for the elderly, which began in 1975. The reversal of public policies particularly penalizes the generations born later. This study aims to reconstruct the historical framework of policies dedicated to young people and to propose a sociological approach based on «generations», as social actors useful for preventing further time-lags and thinking about a new cycle of political planning aimed at building a new social pact.

RPS

English Abstracts

Le autrici e gli autori

RPS

Le autrici e gli autori

Luca Alteri è dottore di ricerca in Sociologia e Sociologia politica, coordina il settore «Territorio e società» dell'Istituto di Studi politici «S. Pio V» ed è docente a contratto di Sociologia del turismo presso la «Sapienza» Università di Roma e di Movimenti e comportamenti devianti di matrice politica e religiosa presso l'Università Internazionale di Roma (Unint). È membro della redazione della Rivista di Studi politici, di Partecipazione e conflitto e della Rivista delle Politiche sociali. Collabora con la versione italiana de *Le Monde diplomatique* e vanta numerose pubblicazioni sui problemi della città.

Agnese Ambrosi è un'assistente sociale e lavora in Emilia Romagna nei servizi sociali comunali. Laureata in Economia politica e in Politiche e servizi sociali, oltre al lavoro sul campo come assistente sociale svolge attività di ricerca sul servizio sociale e le politiche sociali, e nel 2019 ha conseguito un dottorato di ricerca in Scienze sociali applicate presso la «Sapienza» Università di Roma con una tesi sull'implementazione e gli impatti delle nuove misure di contrasto alla povertà.

Eduardo Barberis, sociologo, ricercatore t.d. presso l'Università di Urbino Carlo Bo, dove insegna Sociologia urbana e Politiche dell'immigrazione. Si occupa di dimensione territoriale delle politiche sociali e dei processi migratori.

Marta Bonetti, ricercatrice e consulente, collabora stabilmente con il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa. I suoi interessi di ricerca includono le politiche di welfare, le politiche di sicurezza, i processi partecipativi e le partnership pubblico-privato.

Maurizio Busacca insegna Advanced Management of Nonprofit Organizations presso il Dipartimento di Management dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Ha lavorato a studi e ricerche sui modi in cui si è affermata e diffusa l'innovazione sociale come idea di politiche sociali. Si è occupato in particolare dello studio delle retoriche dell'innovazione sociale, del

rapporto tra pratiche di innovazione sociale e governance urbana e di innovazione organizzativa e delle professioni nel lavoro sociale.

Andrea Ciarini insegna Sociologia economica e Sociologia del welfare presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della «Sapienza» Università di Roma. Nello stesso dipartimento è coordinatore del Laboratorio SemPer (Seminario permanente sulle politiche sociali e l'*empowerment* del cittadino). È stato *visiting researcher* presso la Lse e *visiting fellow* presso il Centre for Sociological Research dell'Università di Lovanio. I suoi interessi di ricerca riguardano il welfare e le relazioni industriali.

Adriano Cirulli, dottore di ricerca in Sociologia della cultura e dei processi politici, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della «Sapienza» Università di Roma e redattore dell'Osservatorio sulla Città globale dell'Istituto di Studi politici «S. Pio V». Tra i suoi interessi di ricerca vi sono i nazionalismi senza stato in Europa, i movimenti e conflitti urbani, le pratiche di innovazione e di riqualificazione nelle periferie urbane, gli attori non istituzionali della governance urbana.

Fabio Colombo, sociologo, collabora con il Dipartimento di Economia, società, politica dell'Università degli studi di Urbino Carlo Bo. Lavora anche come ricercatore freelance e i suoi principali interessi di ricerca sono: innovazione sociale, politiche abitative, politiche sociali, giovani e migrazioni.

Giuseppe Della Rocca è stato professore associato di Sociologia industriale e del lavoro all'Università degli Studi della Calabria, consulente e partner della Rsi (Ricerche sistemi organizzativi) e della Main (Management Innovazione). Ha pubblicato monografie e articoli su riviste nazionali e internazionali, e due *international hand books* sui rapporti di impiego e relazioni sindacali nell'amministrazione pubblica.

Giovanni Gallo è assegnista di ricerca presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp). Ha ottenuto il titolo di PhD presso l'Università di Modena e Reggio Emilia, ed è stato *visiting scholar* alla Tilburg University e al Liser. È membro del Centro analisi politiche pubbliche (Capp) e collabora con la Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali di Modena. Si occupa in particolare di valutazione delle politiche pubbliche, povertà e disuguaglianza.

Nana Wesley Hansen è professore associato presso il Centro di ricerca sulle relazioni di lavoro (Faos) dell'Università di Copenaghen. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali nel settore pubblico, su cui ha pubblicato numerosi lavori sia relativi al caso danese sia di tipo comparato. Nel 2015 ha partecipato al progetto di ricerca internazionale *New Challenges for Public Services: Integrating Service User and Workforce Involvement to Support Responsive Public Services in Tough Times*, finanziato dall'Unione europea.

Venke Frederike Jobansen è professore associato all'Università di Agder, Norvegia. I suoi temi di ricerca includono lo studio delle politiche di welfare e del lavoro in Norvegia attraverso un approccio etnografico, delle forme di recupero da malattie gravi e delle strategie di marketing nel campo della chirurgia estetica.

Yuri Kazepov insegna Sociologia e Sistemi di welfare comparati all'Università di Vienna. È membro fondatore del Network for European Social Policy Analysis (ESPAnet) ed ex presidente di RC21 nell'ambito dell'International Sociological Association. I suoi interessi di ricerca vanno dalla governance urbana, a questioni di cittadinanza ed esclusione sociale in contesti urbani e politiche sociali in prospettiva comparata.

Franca Maino è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano e direttrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare presso il Centro Einaudi di Torino. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche sociali in prospettiva comparata.

Marina Mastropierro è dottore di ricerca in Sociologia e Scienze sociali applicate. Ha collaborato come ricercatrice per conto di enti pubblici e privati, tra cui la «Sapienza» Università di Roma e la Regione Emilia Romagna. Si occupa di nuove disuguaglianze e analisi delle politiche pubbliche.

Mauro Miglianacca insegna Sociologia dei processi economici e Disuguaglianze sociali e politiche di welfare all'Università degli Studi di Genova. Si occupa di politiche sociali e di analisi della disuguaglianza, con particolare attenzione alle dinamiche che interessano le trasformazioni del mercato del lavoro, della famiglia e della condizione lavorativa delle giovani generazioni.

Stefano Neri è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. Fra i suoi principali interessi di ricerca figurano le politiche sanitarie, sociali ed educative e l'organizzazione e la regolazione del lavoro nei servizi pubblici.

Laura Pennacchi è studiosa e saggista nei campi delle scienze economiche e sociali, dirige la scuola per la buona politica «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Basso. È stata parlamentare per tre legislature (dalla XII alla XIV) e sottosegretario, con Ciampi, al Tesoro nel primo Governo Prodi.

Romano Prodi, professore di Economia e Politica industriale all'Università di Bologna, dal 2010 insegna alla China-Europe International Business School di Shanghai. Fondatore e leader dell'Ulivo, è stato presidente della Commissione europea, due volte presidente del Consiglio e ha diretto il gruppo di lavoro Onu-Unione africana sulle missioni di peace keeping in Africa.

Luca Raffini è dottore di ricerca in Sociologia e Sociologia politica. È assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Genova e redattore dell'Osservatorio sulla Città Globale dell'Istituto di Studi Politici «S. Pio V». Tra i suoi interessi di ricerca vi sono le nuove generazioni, il rapporto tra mutamento sociale e mutamento politico, l'innovazione sociale e l'economia della collaborazione, la mobilità e le migrazioni.

Federico Razetti è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano nel quadro del progetto «InnovaCAre». Collabora inoltre come ricercatore con il Laboratorio Percorsi di secondo welfare presso il Centro Einaudi di Torino.

Edoardo Reviglio è capo economista presso la Cassa depositi e prestiti. È presidente dell'International University College di Torino e docente di Economia presso la Luiss «Guido Carli». È inoltre *special rapporteur* della High Level Task Force sul finanziamento delle infrastrutture sociali in Europa (promossa dall'Associazione delle banche pubbliche europee e dalla Commissione europea e presieduta da Romano Prodi). È membro del comitato scientifico di varie think tank italiane e internazionali. Tra i suoi campi di studio: banche, finanza e mercati; finanza pubblica; storia economica; economia internazionale; diritto ed economia.

Francesco Saraceno è direttore aggiunto di dipartimento all'Ofce, il centro di ricerca in economia di Sciences Po a Parigi. È anche docente di Macroeconomia europea alla Luiss School of European Political Economy, del cui consiglio scientifico è membro. Ha conseguito dottorati di ricerca in economia alla «Sapienza» Università di Roma e alla Columbia University di New York. La sua ricerca verte sulla macroeconomia e sull'integrazione europea.

Tatiana Saruis, sociologa, collabora con il Dipartimento di Educazione e scienze umane dell'Università di Modena e Reggio Emilia e con l'Iress di Bologna. I suoi principali interessi di ricerca includono: politiche, servizi e professioni del welfare, politiche e servizi educativi, partecipazione e innovazione sociale.

Matteo Villa è professore associato in Sociologia economica presso l'Università di Pisa. I suoi approcci e temi di ricerca includono la ricerca-azione, lo studio comparativo dei sistemi di welfare locale, l'analisi dei processi organizzativi, partecipativi e di esclusione sociale, e il rapporto tra welfare e sostenibilità ecologica.

RPS

Le autrici e gli autori

