



**Istituto di Ricerche sulla
Popolazione e le Politiche Sociali -
CNR**

IRPPS Working Papers
ISSN 2240-7332

Innovazione sociale e ruolo degli attori pubblici e privati nel welfare

Marco Accorinti

What is IRPPS?

IRPPS is an Interdisciplinary Research Institute that conducts studies on demographic and migration issues, welfare systems and social policies, on policies regarding science, technology and higher education, on the relations between science and society, as well as on the creation of, access to and dissemination of knowledge and information technology.

www.irpps.cnr.it

IRPPS WPs n. 53 (2013)

Innovazione sociale e ruolo degli attori pubblici e privati nel welfare¹

Social innovation and the role of public and private actors in welfare system

Marco Accorinti

Abstract

Based on local cases, paper explores the prospects of the management of social services in the current socio-economic context. It seems at least inappropriate to use pre-established models of intervention in social assistance, but it is more appropriate to pay attention to measures to be implemented innovations at the local level. With collaboration between public entity and private bodies, the State has not only the task of programming, but it is also committed to managing social interventions and controlling processes. A new protagonist of citizens, according to the Article 118 of the Italian Constitution, is becoming.

Keywords: Local welfare system, participation, No Profit sector, citizenship

Riassunto

Attraverso un'analisi di casi locali, il paper approfondisce le prospettive della gestione dei servizi sociali nell'attuale contesto socio-economico, e il concetto base dei servizi alla persona ovvero l'interazione sociale tra attori (pubblici e privati) operanti nei territori. Sembra infatti quanto meno inopportuno pensare di poter ricorrere a modelli precostituiti di intervento, ma è maggiormente adeguato porre attenzione alle azioni da realizzare a livello locale secondo innovazioni frutto della collaborazione tra Ente pubblico e organismi privati, in cui lo Stato non abbia solo il compito della programmazione, bensì della gestione degli interventi sociali e del controllo dei processi con un protagonismo nuovo dei cittadini, secondo lo spirito dell'articolo 118 secondo comma della Costituzione.

Parole chiave: Welfare locale, partecipazione, Terzo settore, cittadini

¹ Una versione ridotta del presente testo è stata pubblicata su "la Rivista delle Politiche sociali" numero 4 del 2012, dal titolo "Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati nel contesto della crisi di finanziamento del welfare", pag. 53-67.

Suggested citation:

Accorinti, Marco (Aprile 2013), *“Innovazione sociale e ruolo degli attori pubblici e privati nel welfare”*. IRPPS Working Papers n. 53. Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali.

Autori:

Marco Accorinti, ricercatore IRPPS-CNR, m.accorinti@irpps.cnr.it



Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - CNR
Via Palestro, 32 - 00185 Roma
<http://www.irpps.cnr.it/it>

Indice

1. La partecipazione civica nel welfare	p. 7
2. Esperienze locali di innovazione sociale	p. 13
3. Ruolo dello Stato e legami sociali	p. 18
Bibliografia	p. 22

Nel 1977 su «Journal of Money, Credit and Banking», Joan e Richard Sweeney raccontavano la propria esperienza nell'ambito di una cooperativa di *baby-sitting* costituita da 150 giovani coppie di dipendenti del Campidoglio degli Stati Uniti d'America, a Washington, che assistevano a turno i bambini dei soci della cooperativa, risparmiando così il costo delle *baby-sitter*.² L'esperienza prevedeva che ogni nucleo che si associasse alla Cooperativa, ricevesse 20 buoni ognuno del valore di mezz'ora di *baby-sitting* e, grazie all'elevato numero dei soci, era possibile trovare sempre una coppia disponibile ad assistere i figli di chi doveva uscire e non poteva portarli con sé. Il saggio dei coniugi Sweeney, dal titolo "*Monetary theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis*", associava la lotta all'inflazione del Governo statunitense con l'esperienza della cooperativa di *baby-sitting*; infatti il sistema di buoni ben presto venne a trovarsi in recessione economica poiché molte coppie che spendevano i buoni (e quindi uscivano la sera) iniziarono a risparmiare sulle uscite e a conservarsi una quota di buoni in caso di necessità, diminuendo "sul mercato" le opportunità per sostituire i buoni consumati: si determinò così la crisi del sistema cooperativo, dalla quale ne uscirono soltanto quando gli economisti del gruppo imposero la stampa di più buoni e quindi l'immissione di nuovi elementi nel micro-sistema economico (fenomeno economico definito come "la trappola della liquidità"). La cooperativa tra i genitori dipendenti pubblici, dopo alterne vicende e amministrazioni differenti, dura ancora oggi e anche P. Krugman nel 1999 definiva l'esperienza di Washington come "*life-changing*", ovvero come modo alternativo di gestire un'economia. Del resto nel 1977 gli Autori concludevano il loro articolo affermando che: «ci sono un paio di insegnamenti pratici da trarre da questa infelice vicenda. Il primo è che la cooperativa è un'organizzazione di persone, basata su relazioni sociali e individuali, ma al tempo stesso è anche un sistema economico. [...] E il secondo insegnamento è che in molte relazioni sociali è incorporato un elemento economico, e una corretta gestione dell'economia può dare garanzie di benessere, un sistema economico mal gestito può comportare disagio, mancanza di coesione, infelicità.»³

Il caso della *Capitol Hill Baby-Sitting Co-operative* introduce il saggio che vuole presentare esperienze di superamento delle condizioni di crisi del sistema di finanziamento pubblico del welfare locale grazie all'autonoma iniziativa dei cittadini. A differenza dell'esempio statunitense di allora, le esperienze locali di partecipazione vedono uno specifico ruolo dell'Ente pubblico territoriale e si caratterizzano per elementi di innovazione nella gestione dei sistemi locali di welfare, aziendale e territoriale. Un approfondimento del concetto di *governance* locale alla luce dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione, e un *nuovo mix* tra Ente pubblico e organismi privati e/o cittadini sembra potersi indicare come ambito di *innovatività* nei sistemi locali di welfare, a condizione, come verrà detto nelle conclusioni, che lo Stato non si auto-delegittimi lasciando (come in parte è successo in passato), delega in bianco, la propria funzione redistributiva e di garanzia della democraticità dei processi. Nell'analisi dei casi locali emerge l'importanza di sostenere le "legature sociali" (Dahrendorf, 1981, pag. 42), ovvero i nessi più

² La vicenda viene riportata nel recente "Fuori da questa crisi, adesso!" di P. Krugman, 2012, Milano, Garzanti.

³ Sweeney J. – Sweeney R., 1977, pag. 3, nostra traduzione.

profondi che connettono le persone alle loro comunità, come funzione specifica proprio da parte dei *policy maker* e anche come soluzione per la crisi di finanziamento del welfare.

1. La partecipazione civica nel welfare

Come è noto, a seguito della promulgazione della Legge 328/2000 e la promozione di un sistema imperniato da una parte sulla pratica della programmazione centrale e diffusa territorialmente, e dall'altra parte sul criterio dell'integrazione a più livelli, è stato approfondito il tema della *governance* nelle politiche sociali, come modalità "nuova" di gestione del welfare. Documenti ufficiali⁴ hanno mostrato la necessità di superare i principali limiti del sistema italiano, storicamente caratterizzato da accentuate disuguaglianze territoriali, discrezionalità nell'individuazione delle priorità e categorialismo degli interventi, con non tradizionali forme organizzative di servizi e interventi locali. Negli anni, a livello territoriale, l'applicazione dei processi di *governance locale* (o attività di *networking coordination*), «di progettazione e programmazione partecipata, in cui ciascuno degli attori è responsabile di una certa fase, ed al contempo prende parte alla creazione delle condizioni ottimali per l'intervento degli attori responsabili delle fasi successive»⁵, si è rivelato essere un processo complesso in cui è ovvia una ripartizione dei compiti a livelli diversi, in piena e completa cognizione dell'intero processo e delle competenze richieste al singolo livello. Solo integrando competenze e ruoli è possibile che, come sostiene Gregori, «ognuno possa calibrare le [proprie] aspettative rispetto all'altro, formulare richieste adeguate, individuare i collaboratori più adatti.»⁶ Per tali motivi, ai fini dell'implementazione di un sistema di risposta alla crisi, risulta strategico collocare le corrette competenze dell'Amministrazione centrale, degli Enti locali, degli Enti gestori, dei cittadini, nell'ambito di un progetto con regia forte e unica.

Considerando, infatti, la *multilevel governance*, ovvero la disamina degli aspetti operativi della funzione di centralizzazione del governo dello Stato e del decentramento amministrativo locale dell'intervento sociale, non si può non considerare tutti gli attori del contesto sociale all'interno del quale vengano adottate politiche di intervento sociale. L'attenzione deve essere quindi sul processo e sugli effetti che si determinano per raggiungere gli obiettivi normativi, i fini istituzionali, e la soddisfazione di tutti gli attori (compresi i destinatari) presenti nel sistema (Donolo, 2003, che parla anche di "regime") di welfare locale. Il concetto di *governance* comporta (o è conseguenza de) il cambiamento nella gestione del potere tra livelli amministrativi (collegato appunto al decentramento delle competenze) e solleva il problema del coordinamento della pluralità di attori ed enti coinvolti nelle azioni pubbliche (Bifulco, 2005).

Nel caso dei servizi sociali, nel nostro Paese le dichiarazioni di principio - come è noto - sono state raramente accompagnate da impegni di spesa e ancor più raramente da effettivi strumenti di implementazione. Inoltre gli effetti della Legge 328/2000 sulla realizzazione del "sistema integrato di interventi e servizi sociali" hanno fatto sì che i rapporti tra le Regioni e gli Enti locali fossero lasciati alla programmazione delle Regioni stesse, creando così differenti

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale, Roma, febbraio 2003.

⁵ Completando: «Esiste quindi una "matrice degli attori" che agisce secondo canoni di sussidiarietà verticale ed orizzontale; esiste, in definitiva, una "matrice di sussidiarietà", dove sussidiarietà significa che ciascun attore partecipa». Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, op. cit., 2003, p. 30.

⁶ Gregori 2007, pag. 116.

modelli organizzativi (soprattutto dopo l'introduzione della pianificazione di zona) e "ratificando" l'autonoma iniziativa locale, pubblica e privata. La crisi del sistema di finanziamento dei servizi sociali sta - in un certo senso - esplicitando fenomeni di frammentazione territoriale che molto male si stanno adattando alla capacità delle Regioni quale livello gerarchico superiore, il cui effettivo potere è quello di controllo amministrativo della gestione operativa o - nel caso - di inderogabile *extrema ratio* alla condivisa pratica del "*lasciar fare* alla società civile". Se da una parte emergono modelli di cittadinanza sociale definiti non tanto dalle regole nazionali, ma piuttosto dagli orientamenti "politici", dalle "culture locali di welfare" e dalle risorse già presenti sui territori, è pur vero che fra costrizioni istituzionali, difficoltà di definire un'agenda politica sul sociale e ambivalenza del tema della crisi nell'opinione pubblica, le politiche sociali mancano di obiettivi e metodologie di intervento condivise. Definendo finalità e metodi di intervento sarebbe poi possibile modificare i sistemi di *governance* consentendo una maggiore circolazione delle informazioni sull'intervento sociale, integrare e diffondere strumenti e modalità specifiche di qualificazione dei servizi di interesse collettivo, ed inoltre contribuire alla messa a regime di buone pratiche in una logica di relazione coordinata, di interazione, con gli altri attori locali. In due parole: trasparenza e partecipazione, modalità di gestione innovativa dei servizi sociali.

Approfondendo in particolare le teorie relative alla partecipazione nell'ambito della comunità civile, esse si concentrano sull'idea che il coinvolgimento degli attori nei processi decisionali relativi alle questioni collettive, abbia importanti benefici sociali diretti ma anche di natura economica e politica. Negli anni Ottanta e Novanta, molti studiosi, funzionari pubblici e operatori sociali sottolineavano i vantaggi degli approcci partecipativi in termini di valore aggiunto e di potenzialità per la realizzazione di sistemi di welfare. Del resto, come anche sottolineato di recente da Colombo e Gargiulo (2012) la Legge 328/2000 ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di localizzazione del welfare molto partecipativo/inclusivo che ha avuto inizio con l'introduzione del D.P.R. 616 del 1977, per effetto del quale ai comuni sono state affidate competenze di gestione anche in campo sociale, prima svolte da uffici nazionali. Successivamente alla Legge del 2000, tuttavia, la riforma del Titolo V della Costituzione⁷ - come è noto - attribuendo alle regioni la potestà normativa esclusiva in materia di assistenza sociale, ha lasciato agli enti regionali la possibilità di scegliere se rimanere nel solco tracciato dalla Legge 328/2000 o se, viceversa, costruire forme alternative di welfare locale (Gualdani, 2004). Nelle regioni che hanno fatto propri i principi contenuti nella Legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è diventato centrale il processo di localizzazione dei diritti, attraverso lo strumento principale di programmazione e di realizzazione delle politiche sociali a livello locale, il Piano di Zona. Con il consolidarsi dei processi di localizzazione dei diritti sociali, continuano Colombo e Gargiulo (2012), termini come "*devolution*", "*governance*", "sussidiarietà", oppure argomenti quali "la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali" e "l'*empowerment* del cittadino", entravano nell'agenda di politici e funzionari, ma anche nella ricerca sociale.

L'interesse per la partecipazione civica emergeva - negli scorsi decenni - più che altro per una serie di preoccupazioni relative ai contestuali fallimenti dello Stato nello sviluppare servizi

⁷ Riforma attuata con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

di intervento sociale e con la crescita di formazioni sociali (poi generalmente denominate “Terzo settore”). Il rischio che sembrava si stesse correndo era relativo proprio allo sviluppo della fornitura di servizi che richiama la “partecipazione della comunità” come elemento determinante nell’operatività, idealizzando così la coerenza tra il servizio di intervento sociale e la comunità stessa, e facendo perdere allo Stato il proprio compito in termini di sostegno, di responsabilità e di trasparenza nell’intervento sociale, che essendo “partecipato comunitariamente” era già considerato “sociale” ovvero “pubblico”.

Nella realtà, la metodologia di intervento sociale promossa dagli inizi degli anni Duemila,⁸ generalmente indicava come i processi di partecipazione della comunità dovessero includere almeno due componenti: anzitutto il coinvolgimento degli attori, ovvero le parti presenti sul territorio, e poi la costituzione di reti che permettessero l’impegno di tutti gli interessati e che fossero gestite da funzionari pubblici e non da una parte coinvolta nel processo decisionale. Per completare il quadro, i progetti sociali prevedevano la “diffusione” o la “ricaduta territoriale” (a volte indicata come “disseminazione”) ovvero che ci fossero condizioni per lo sviluppo di ulteriori meccanismi di partecipazione. In tale visione, diventavano “*stakeholder*” (portatori di interesse per la comunità) gli individui i quali appartenevano alla comunità (appunto) e anche coloro la cui vita venisse influenzata da politiche e da programmi relativi alla comunità specifica, e coloro i quali abbiano i diritti fondamentali di cittadinanza e siano in grado di esprimere le loro opinioni sulle questioni pubbliche-collettive e sulle azioni di intervento (in altre parole, gli elettori o gli stranieri non cittadini ma residenti). Si andava affermando così la cultura della “cittadinanza attiva” come visione del principio, esplicitato maggiormente nella riforma del titolo V della Costituzione, di sussidiarietà orizzontale e verticale. Fino a quel momento, nell’articolo 2 della Costituzione si era fatto implicitamente riferimento a tale principio, secondo un concetto di antropologia positiva, ma dal 2001 viene introdotto nel nostro ordinamento il principio personalista-pluralista secondo il quale il cittadino non è più considerato come un limite all’azione statale bensì come una risorsa, che ha capacità di attivarsi autonomamente per risolvere non solo i propri problemi individuali, ma anche quelli che riguardano la collettività. Il “nuovo” articolo 118 della Costituzione dispone che le Istituzioni siano chiamate a sostenere gli sforzi del “*cittadino attivo*” e le amministrazioni locali, secondo il principio di sussidiarietà, dovranno agire nell’interesse generale e attraverso politiche multilivello di *co-governance*. Ne consegue l’esigenza di un recupero di responsabilità delle amministrazioni pubbliche non tanto nella dimensione fiscale quanto in quella più strettamente sociale: sarebbe quindi partecipativa una *governance* pubblica di processi sociali che creasse le condizioni perché tutti possano partecipare ai “tavoli di co-progettazione” non soltanto in termini formali di presenza ma di apporto concreto alla redazione di linee di intervento. Infatti, dopo il varo della Legge 328/2000, il processo di attuazione della riforma è risultato tutt’altro che spedito e lineare, sollevando più di un dubbio sull’effettiva volontà di portare a compimento il disegno partecipativo: in molti casi, il numero dei partecipanti ai Piani di Zona è diventato

⁸ Al riguardo, tra gli altri si può vedere lo “storico” testo di Lia Sanicola, 1995, “Reti sociali e intervento professionale”, Napoli, Liguori, ed inoltre la rassegna contenuta in Giuseppe Magistrali, 2003, “Il futuro delle politiche sociali in Italia. Prospettive e nodi critici della Legge 328/2000”, Milano, Franco Angeli.

indicatore di adesione alle decisioni assunte lontano dalle sedi pubbliche, democratiche, e fuori da un vero circuito di responsabilità che lega chi governa ai cittadini. Con tali limitazioni la *governance* assomiglierebbe ad una attività promozionale piuttosto che ad un rafforzamento della democrazia, ad uno strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di “democratizzare” le decisioni che riguardano la società tutta. Il “nuovo” concetto di *governance* riassume il “nuovo” rapporto tra pubblico e privato e dovrebbe abbandonare le tradizionali categorie delle “forme di governo” legate alle istituzioni politiche e all’applicazione della Legge, per dare invece maggiore conto alla realtà dei processi decisionali di ambito locale.

Chiaramente ogni contesto riflette le proprie dinamiche sociali e i meccanismi interni tra i vari gruppi sociali che aiutano a determinare il modo, inclusivo o esclusivo, conflittuale o cooperativo, delle relazioni all’interno della comunità territoriale stessa. Nelle esperienze legate alla Legge 328/2000, come emerge da alcune ricerche (Cataldi - Gargiulo 2011 e De Ambrogio 2004), i soggetti che sono riusciti a “entrare” nei luoghi della programmazione spesso non hanno realmente partecipato alle decisioni, ma sono stati semplicemente consultati: «in sintesi, se i cittadini, di fatto, sembrano essere quasi sempre esclusi dalla partecipazione ai processi decisionali dei Piani di zona, le associazioni del Terzo settore appaiono tanto più incluse quanto più sono strutturate e istituzionalizzate. Tali associazioni, comunque, anche quando sono incluse, spesso sono coinvolte in un ruolo ancillare»⁹, quello della gestione dei servizi sociali e non della loro progettazione o della definizione delle modalità integrate di intervento.

I comitati, i tavoli, i coordinamenti se teoricamente aiutano a rinforzare la capacità dell’azione collettiva locale, contestualmente propongono la questione relativa alla definizione di “comunità territoriale” e al modo in cui vengano rappresentate le esigenze dei sotto-gruppi e degli individui, ad esempio delle minoranze etniche, delle donne, dei bambini, ecc. . La rappresentanza civica è strettamente legata al tema della democrazia popolare che in realtà è il percorso “istituzionale” previsto nel nostro ordinamento articolato in una serie di azioni: anzitutto comporta elezioni democratiche, vigilate dai regolamenti e dalle Leggi dello Stato, e poi prevede un’azione dal basso che si sostanzia attraverso i partiti politici e i movimenti di partecipazione sociale, ma che richiede tempi lunghi e un notevole impegno organizzativo e funzionale da parte delle Istituzioni pubbliche a chè tutto si svolga in maniera equa. Il percorso democratico-elettorale enfatizza la voce dei cittadini e i meccanismi per garantire che i politici rispondano alle priorità dei cittadini.

L’alternativa è rappresentata dal percorso breve, che comprende la fornitura diretta di servizi, la gestione dei servizi, i contratti con fornitori, un sistema di monitoraggio, tutto a carattere comunitario anche per progetti finanziati dall’esterno, ma gestiti a livello locale. Nella seconda modalità lo Stato verrebbe assimilato alla “comunità gestore”, e quindi sparisce nelle sue strutture amministrativo-burocratiche. Anche se rare, le modalità non democratiche classiche sono esperienze seppur sperimentate, nei fatti avvengono in situazioni di governi deboli (o indifferenti), o in situazioni di emergenze a carattere umanitario (tipo catastrofi naturali), allorquando organismi della “società civile” si trovino a sostituire lo Stato nei suoi strumenti di intervento. In Italia i rischi di assenza pubblica sono (stati) rari, però va evidenziato che proprio nei casi di emergenze, chi opera, difficilmente potenzia la capacità di intervento del sistema

⁹ Colombo - Gargiulo 2012, pag. 11.

pubblico, ma si preoccupa più di gestire il servizio o l'intervento sociale. Un esempio nazionale è stato il caso delle comunità terapeutiche per la tossicodipendenza che hanno iniziato ad operare in Italia verso la fine degli anni Settanta, in coincidenza con il graduale sviluppo dei servizi pubblici (allora CMAS), ma hanno avuto una rapida diffusione nei primi anni Ottanta, e poi dopo l'emanazione del DPR 309/1990, sulla base di una forte spinta solidaristica che ha visto in prima linea, in modo quasi esclusivo, i preti o la Chiesa cattolica. All'inizio del sistema di intervento le comunità terapeutiche, perseguendo la finalità dello sconfiggere la dipendenza alla droga, non sempre si caratterizzavano per aver agevolato la ricerca e il confronto in senso clinico o tecnico-scientifico e la professionalizzazione degli interventi e dei percorsi; tuttavia lo sviluppo delle strutture specifiche ha portato l'Italia ad essere il paese, al mondo, più ricco di tali servizi.¹⁰

Tornando quindi al tema, se dal punto di vista teorico esistono vari modi attraverso i quali stimolare processi di partecipazione della comunità e vari meccanismi in grado di rafforzare la responsabilità collettiva e anche quindi in grado di influenzare i risultati dell'erogazione dei servizi sociali, tuttavia sembra affermarsi il nuovo concetto di partecipazione civica che richiede un tasso altissimo di creatività ma anche vincoli normativi definiti. I tradizionali partiti politici stanno perdendo l'antica presa sulla società civile e la partecipazione non può essere più intesa come uno strumento per rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alle organizzazioni della società, piuttosto come un'alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza. Ebbene, il vuoto lasciato dai partiti apre la porta ad una partecipazione diretta degli "attori sociali" nella definizione delle politiche pubbliche. Il tema è definire chi siano gli "attori sociali" e con quali procedure selezionarli a livello locale.

Rispetto alla prima questione, viene facile dire che attori sociali sono tutti i cittadini (e non soltanto gli operatori del Terzo settore o i rappresentanti degli utenti), sulle procedure o norme invece si ritiene con Bin (2010) che la partecipazione civica debba essere tessuta di regole e imperniata sul riconoscimento di diritti: «il diritto di interrompere una procedura decisionale, quale sia la sede o la forma in cui essa è destinata a concretizzarsi; il diritto ad ottenere informazioni precise e dati certi; il diritto di controdedurre sulle informazioni e i dati; il diritto di presentare e discutere controproposte; il diritto di ricorrere al giudice per ogni violazione dei propri diritti. È chiaro che il dissenso è un disturbo per chi decide, e che la partecipazione "conflittuale" gli appaia come una perdita di tempo. Ma la democrazia è una perdita di tempo, e rappresenta anche per questo un "costo". Tuttavia è altrettanto vero che solo una decisione condivisa riesce ad essere efficace e effettiva, per cui i maggiori "costi" delle procedure partecipative possono essere abbondantemente recuperati con i minori costi dell'opposizione a tutti gli atti esecutivi della decisione assunta.»¹¹

La mera affermazione dell'obiettivo della partecipazione dell'intera cittadinanza ai processi decisionali o l'inclusione della società civile e delle sue organizzazioni nelle dinamiche del welfare locale, rende gli obiettivi di per sé legittimi, ma per tradurli contestualmente in maniera efficace, si deve fare effettivo riferimento alle risorse organizzative necessarie per realizzarli.

¹⁰ Una disamina sul sistema di intervento nel campo della tossicodipendenza si può leggere negli atti della Quinta Conferenza Nazionale sulle Droghe, tenuta a Trieste, dal 12 al 14 marzo 2009.

¹¹ Bin 2010, pag. 9.

Nella pratica partecipativa italiana si sono affermate, anche se non così velocemente come in altri continenti (tra i quali l'America del Nord e il latino-America), iniziative che originano in prevalenza da esigenze dei territori, benché sostenute da convinzioni ideali, e molto legate alla contingenza. Si è più volte sentito parlare dei “comitati no Tav”, oppure delle iniziative di lotta per l'acqua pubblica (ad esempio a Latina), sempre per esprimere un “no” ad una decisione politica, di portata per lo più parziale rispetto all'attività pubblica, e con un carattere sperimentale e “prudente” - in molti casi - pronto ad adeguamenti a seconda dei discorsi dei politici. Anche se apparentemente di poco valore nazionale, alle origini di questi comportamenti collettivi civici sta il riconoscimento dell'esistenza di uno “spazio pubblico allargato” come sosteneva Habermas nel 1977 e quindi del valore della società come componente attivo della vita pubblica. Ad esso dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un riconoscimento delle istituzioni e della collaborazione con esse, che non risulta sempre facile (Allegretti, 2011).

Nella gestione dei servizi sociali le esperienze sono minori e molto meno diffuse sulla stampa, e anche se vi possono essere delle similitudini con i casi citati, la sostanza è tendenzialmente diversa: nel welfare locale la partecipazione dei cittadini si riferisce ad attività gestionali dirette di servizi pubblici che però dovrebbero essere sotto la responsabilità generale delle amministrazioni pubbliche. Alcuni esempi raccolti in una indagine per nulla rappresentativa, condotta nel corso del 2012 utilizzando soprattutto la rete internet, verranno descritti nella parte successiva solo a carattere esemplificativo.¹²

¹² Un elenco completo dei casi analizzati, con i riferimenti, è contenuto nell'allegato.

2. Esperienze locali di innovazione sociale

Prima di passare a descrivere alcune iniziative locali di nuove modalità di rapporto tra attori pubblici e privati cittadini, è bene ricordare che l'approccio molto utilizzato nel settore sanitario e ormai tradizionalmente acquisito da quello socio-assistenziale, consiste nella fornitura di servizi attraverso lo strumento della convenzione in appalto (*contracting-out*). Tale modalità è strettamente legata al processo di decentramento e all'aumento della responsabilità pubbliche locali nei confronti dei cittadini residenti, che ha visto molte amministrazioni pubbliche nelle difficoltà di poter rispondere alla domanda sociale in maniera diretta attraverso la progettazione e gestione di propri servizi alla persona. Del resto la fornitura in convenzione di servizi sociali attraverso organizzazioni di Terzo settore è una pratica comune e condivisa da molti *policy maker*, sia per motivi di economicità dei costi dell'intervento in appalto (rispetto alla gestione diretta da parte dell'Ente pubblico), sia a motivo della (molto spesso quasi eccessiva) riconosciuta capacità degli organismi non-profit nella risposta ai bisogni dei cittadini, in quanto organizzazioni su base solidaristica.¹³

Dato che però i servizi sociali sono forniti a livello locale, la qualità del servizio diventa un aspetto fondamentale di qualsiasi processo di decentramento. La concezione di portare i servizi più vicini agli utenti, attraverso il Terzo settore, è interessante, ma si è scoperto che in molti casi i governi locali non abbiano (avuto) le competenze di base per gestire la tipologia di rapporti di convenzionamento nonché la valutazione della qualità offerta (spesso da non professionisti). Se è vero che in altri casi il Terzo settore abbia espresso capacità e metodologie di intervento innovative, tali per cui sono state possibili progettazioni di interventi locali insieme alle amministrazioni pubbliche (come nel caso dei servizi per la tossicodipendenza o per l'inserimento sociale dei migranti), da altra parte sembra essere terminata la stagione che riteneva una maggiore competenza del settore senza scopo di lucro nella definizione del sistema di offerta rispetto ad un ruolo nuovo di «protagonismo civico». Al riguardo, Da Silva (2005), seppure evidenziando la scarsa possibilità di parola nella progettazione degli interventi sociali da parte dei cittadini in situazioni di difficoltà, mostra come il rapporto con l'ente pubblico costituisca una premessa importante per collegare la partecipazione del Terzo settore e anche dei privati con la responsabilità civica (*accountability*): secondo l'autore se la comunità acquisisse esperienza nella gestione dei fondi pubblici, ci possono essere condizioni di maggiore disponibilità nell'affrontare i problemi di bilancio e di finanza locale, e gli utenti dei servizi sociali potrebbero avere maggiore fiducia nello svolgimento dei compiti dei funzionari pubblici.

Partendo da queste premesse, nella parte che segue si intende concentrare l'attenzione sulla partecipazione alla gestione diretta dei servizi di natura volontaria o «indotta» (dal pubblico o dal Terzo settore) dei cittadini. Dal lato dell'offerta, esempi di progettazione collettiva dei servizi sono più frequenti in settori quali l'impatto ambientale, la gestione dell'acqua, la valorizzazione e l'uso del territorio, la mobilità, la raccolta differenziata dei rifiuti, l'educazione sanitaria e la cura della salute. Nei servizi sociali le esperienze sono ancora incerte e sporadiche, ma in alcuni territori italiani, alcune progettualità sperimentali iniziano una fase di

¹³ Sull'ambiguità di molte procedure di affidamento che volgono verso una privatizzazione dell'intervento sociale, già si è scritto nella Rivista delle Politiche Sociali n. 2 del 2011.

consolidamento. È bene chiarire che non sembrano risultare esserci approcci corretti o migliori per impostare la partecipazione dei cittadini nella fornitura di servizi sociali. In molti casi gli interventi specifici di istituzioni pubbliche o organismi internazionali (ad esempio le ONG di cooperazione allo sviluppo), del Terzo settore o anche dei privati cittadini (o imprese), creano più problemi di quanti ne risolvano. Tuttavia, anche se non esiste il modo giusto per come i servizi siano erogati o la maniera attraverso la quale la partecipazione civica possa essere rafforzata, possono però apprendersi lezioni (*best practice*) da esperienze diverse che servano da guida per i responsabili pubblici e gli organismi sul territorio. Ed inoltre, come sostengono giustamente Brunetta e Moroni (2011), alcune forme di governo locale che nascono dai desideri dei membri della comunità, possono costituire delle “palestre” per la diffusione di una cittadinanza attiva, e quindi una risorsa per innescare processi di apprendimento, in quanto strumenti di cambiamento istituzionale e di riqualificazione territoriale.

Ma tornando al ruolo dell’ente pubblico, nelle esperienze di partecipazione analizzate, tenendo sempre conto che non ci sono regole generali nell’interazione tra attori pubblici e attori privati, è possibile leggere tre differenti modalità di coinvolgimento pubblico, a seconda del ruolo assunto: promotore, facilitatore, spettatore.

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

è così contribuito al rafforzamento delle reti primarie, dei rapporti di vicinato e della vita condominiale, alla riqualificazione della zona, ed è stato assicurato un sostegno economico alle famiglie in difficoltà.

Un ambito di confine con il settore sociale è quello della promozione di occupazione con valenza sociale. Ci si riferisce ad iniziative di vario tipo, con caratteristiche di profitto ma con modalità di impresa «sociale», attraverso ad esempio le «cooperative di comunità», in cui molto spesso l'ente locale si limita ad osservare. Un caso è quello della Cooperativa «I Briganti di Cerreto», costituitasi nel 2006 in un Comune di 80 abitanti dell'Appennino tosco-emiliano. La società cooperativa si occupa di cura e gestione del territorio utilizzando la formula del turismo di comunità, un'accoglienza turistica che oltre a fornire alloggio e vitto, prevede che i soci siano incaricati anche di curare l'aspetto sociale e di scambio con i turisti. Un altro settore occupazionale è quello della promozione delle tradizioni e dei prodotti locali, come nell'attività della Cooperativa Cogestre, in provincia di Pescara. L'organizzazione, in collaborazione con altre associazioni, ha iniziato la propria opera tramite interventi nel settore agricolo trasformando in prodotti tipici locali e servendo i prodotti coltivati nel ristorante gestito dalla cooperativa stessa. Inoltre ha portato avanti laboratori di tessitura e case specializzate in editoria naturalistica.

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

Passando più propriamente alla gestione di servizi alla persona, alcune esperienze interessanti riguardano la coabitazione come alternativa alla residenza assistita. Un esempio è a Ferrara, dove l'antica corte colonica denominata «Il Duchino» è stata individuata nel 2009 da un gruppo di persone interessate al *co-housing*. Costituitisi nell'«Associazione Cohousing Solidaria», con l'incoraggiamento della Provincia e del Comune di Ferrara, hanno progettato lo spazio abbandonato adibendo 250 metri quadrati per attività comuni, e 7000 metri quadrati di verde come orto comunitario e angoli gioco per i bambini, e, nello spazio restante, sono stati progettati 18 appartamenti completi. L'aspetto interessante è che l'Associazione ha poi ottenuto, attraverso un bando del Comune di Ferrara, un finanziamento per un facilitatore, e cioè una persona che ha aiutato il gruppo a gestire l'organizzazione comune evitando i litigi e le incomprensioni tipici dei rapporti tra condomini. La soluzione del finanziare il costo di un professionista facilitatore è stata anche presa dal Comune di Pesaro con il progetto «Genitori

insieme», nato più di 10 anni fa sulla base delle iniziative promosse dalla Legge 285/1997, nell'ambito del quale si incontrano gruppi di genitori per confrontarsi sulla genitorialità. I gruppi partono con un primo livello di 8 incontri, proseguono l'anno successivo nel secondo livello (7-8 incontri), e in seguito, se i genitori desiderano proseguire l'esperienza nel gruppo, iniziano dei percorsi di autogestione, con incontri mensili con un facilitatore: si tratta quindi di un progetto di prevenzione del disagio.

Sul tema della residenzialità, che ha di solito costi molto alti, le amministrazioni sono alla ricerca di idee e soluzioni innovative. In Emilia-Romagna, ad Imola, sono alcuni anni che opera il «condominio solidale», con la finalità di creare una rete di protezione e di assistenza per fasce deboli della popolazione sotto la guida del Consorzio per i servizi sociali, che ha destinato a tale scopo un immobile del Comune. Il condominio solidale di Imola permette a persone anziane, ancora autosufficienti, di vivere in piccoli appartamenti perfettamente autonomi nei quali, però, è possibile avere assistenza domiciliare e infermieristica continuativa con l'ausilio costante di psicologi e assistenti sociali. Sempre in Emilia-Romagna, a Bologna si stanno ponendo il problema di rispondere a due fenomeni di natura demografica apparentemente contrapposti: anzitutto il tasso di invecchiamento corre velocissimo in città, come pure l'indice di dipendenza della popolazione anziana, e dall'altra parte l'offerta pubblica per la prima infanzia e per la formazione prescolare non risulta da tempo sufficiente per coprire la domanda di iscrizioni da parte delle famiglie. Per questo motivo il Piano strategico metropolitano è stato «aperto» per scovare nuove idee per dare le gambe a un progetto innovativo sul welfare cittadino, creativo ed energico, frutto dello sforzo di tutti. Peraltro, l'ambito dei minori è sempre stato oggetto di attenzione e campo di solidarietà di molti cittadini, coordinati dall'ente pubblico. Le misure per l'affidamento temporaneo possono essere considerate una esperienza di condivisione tra i doveri di tutela delle amministrazioni locali e l'intervento dei privati, nuclei affidatari, che si impegnano ad avere cura di un minore per un periodo di tempo. Una esperienza particolare tra le tante avviate nel paese è quella di Angela Lodi, che dal 1996, alle porte di Bologna, gestisce «La casa famiglia del piccolo principe» aperta all'accoglienza di minori, anche segnalati dal Tribunale dei minori di Bologna. Lasciare quindi aperti spazi di opportunità per la partecipazione attiva dei cittadini e degli organismi associativi, sembra quindi essere una «nuova» modalità per le amministrazioni per gestire i servizi sociali a differenza di strategie che vedono una decisione dall'alto, anche se ormai consolidate nel tempo. Come il «Comitato di partecipazione» promosso dal Consorzio della società della salute di Valdera (in Toscana), che riunisce 16 organismi nella provincia di Pisa per favorire il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi, ma per accedervi è necessario fare domanda di iscrizione ed essere accettati dal Consorzio. Un'altra esperienza è quella del «Colorificio Toscano» a Pisa, una fabbrica completamente smontata e abbandonata, una grande area produttiva, di oltre 14.000 metri quadri, a poca distanza dal centro storico, occupata da giovani artisti i quali non solo hanno risistemato gli spazi, ma hanno anche riattivato molte attività sociali sul territorio, facendo temere la proprietà (una impresa multinazionale) che si determini l'aumento del valore dell'immobile. Tuttavia il successo dell'esperienza pisana (come in parte quella romana del Teatro Valle) mostra chiaramente il bisogno di spazi di aggregazione sociale e di

socializzazione anche per sviluppare progettualità, pratiche e nuovi “lavori”, così come luoghi di riunione, di elaborazione e sperimentazione di buone pratiche.

È chiaro che le forme di collegamento tra Stato e società sono determinate dalla ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo che sono decise attraverso leggi e norme. Quando però vengono apportate modifiche nelle strutture di governo, rispetto ai compiti e ai gradi di responsabilità, ci si potrebbe domandare: «esistono strumenti per riformare sistematicamente i servizi sociali locali? Quali sono i ruoli determinanti degli enti pubblici, dei privati e del non-profit, nel favorire un sistema decentrato?». Generalmente la risposta degli ultimi 10 anni è stata la relazione tra organismi formali di Terzo settore e iniziative spontanee (non formali) promosse dalla comunità locale. Però sono proprio i processi di decentramento che indicano come indispensabile la valutazione complessiva delle risorse e delle capacità a disposizione, così come dei vincoli a livello locale.

Diversi fattori sembrano quindi incidere sulla possibilità che i cittadini si attivino nella gestione dei servizi sociali in forma innovativa. Anzitutto contribuisce il tipo di servizio per cui se da case di riposo si può arrivare a ideare e progettare condomini solidali o altre forme di *cohousing*, difficilmente si riesce a pensare a servizi ad alto impatto assistenziale (tipo quelli per patologie sanitarie gravi). Incide anche la quantità di disuguaglianze all'interno delle comunità, per cui comunità coese e di piccole dimensioni, in cui il capitale sociale è molto “ricco”, possono più facilmente essere comunità inclusive. Inoltre Da Silva (2005) afferma che sulla partecipazione civica agiscono anche fattori istituzionali legati all'evoluzione e alla dinamica del sistema politico nazionale, fattori culturali inclusi quelli derivanti da autorità tradizionali o religiose, e sistemi formali di controllo politico a diversi livelli di governo. In realtà però considerati insieme, i tipi di servizi, il livello delle disuguaglianze, i fattori istituzionali e quelli culturali, possono essere anche opportunità potenziali per la partecipazione della comunità, in particolare nel modo in cui i territori formano spazi di intervento, processi decisionali, *leadership*. Ed in questo è proprio dell'Ente locale intervenire “formando” gli obiettivi e i processi organizzativi, ovvero definire la *governance* territoriale.

3. Ruolo dello Stato e legami sociali

I casi citati rappresentano primi risultati di una ricerca che ha voluto documentare la partecipazione dei cittadini in materia di fornitura di «nuovi» servizi sociali. Sarebbe troppo semplicistico etichettare i diversi esempi di “successo” o “insuccesso”, bensì potrebbe essere opportuno continuare ad approfondire le dinamiche tra pubblico e privato, caso per caso, e trarre insegnamenti dal modo in cui gli sforzi di governance a differenti livelli e la partecipazione dei cittadini abbiano concretamente operato non soltanto nella progettazione *ex* Legge 328/2000, ma anche nella fornitura di servizi sociali a carattere innovativo, nel loro “controllo” e valutazione.

Le esperienze sul territorio e in generale la letteratura di riferimento e il confronto internazionale, dimostrano che ci sono legami importanti tra la partecipazione dei cittadini nei sistemi locali di welfare e gli obiettivi di efficienza allocativa, efficienza tecnica e miglioramento dei meccanismi di finanziamento dei servizi alla persona. I collegamenti non sono tuttavia sempre semplici ed evidenti, e le esperienze che innovano il welfare sono ancora poco conosciute e diffuse. I più riconosciuti legami sono tra partecipazione e spesa sociale: se i cittadini partecipano al finanziamento del costo del servizio (ad esempio con un ticket o una forma di contribuzione su base reddituale) evidentemente il servizio costa meno all’Amministrazione. Tuttavia l’apporto economico degli utenti è praticamente impossibile in periodo di crisi, ovvero la situazione di difficoltà economica si riscontra anzitutto sulle condizioni reddituali degli utenti dei servizi sociali, i quali se fossero peraltro nelle condizioni di poter acquisire il servizio direttamente, non avrebbero bisogno dell’assistenza pubblica. Inoltre in alcuni casi né al Legislatore regionale né ai Regolamenti comunali è consentito effettuare scelte autonome e richiedere la compartecipazione alla spesa sociale.¹⁴

Tra gli altri insegnamenti-chiave che incidono sulla definizione di sistemi locali di welfare a carattere innovativo nel rapporto tra cittadini-utenti e Enti locali, si raccolgono dall’analisi delle esperienze almeno tre variabili: a) l’importanza del contesto, anche qualora esista una eterogeneità nella popolazione, b) il tipo di servizio sociale da erogare e c) gli strumenti utilizzati per la co-progettazione con i cittadini.

Riprendendo in forma discorsiva, tra le variabili riscontrate, la particolarità del servizio e la tipologia degli utenti possono migliorare gli aspetti di inclusione e di creazione del capitale sociale locale, ma possono anche rappresentare forme di conflitto proprio a causa della presenza di contesti fragili. Così, ad esempio, in assenza di operatori dipendenti dall’ente pubblico (o in convenzione con quello), risulterebbe necessario inserire figure professionali di intermediazione o in generale di “governo” dei processi anche (e soprattutto) per non creare condizioni di esclusione e di iniquità: non basta cioè “lasciar fare” alla società civile per avere

¹⁴ Al riguardo si ricorda che con tre pronunce del 2011, il Consiglio di Stato ha assunto una precisa, e concordante posizione con riferimento al tema della compartecipazione al costo delle persone gravemente disabili *ex* articolo 3 comma 3 della Legge 104/1992 e delle persone ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende Sanitarie Locali; per tali particolari situazioni è previsto l’utilizzo di un diverso parametro, rispetto all’ISEE del nucleo familiare, basato sulla condizione economica del solo interessato.

partecipazione all'intervento sociale. Inoltre uno studio di Molinas (1998) relativo a 104 organismi cooperativi di contadini in Paraguay ha evidenziato che il livello di cooperazione non è necessariamente né direttamente correlato con le condizioni di disuguaglianza nelle risorse all'interno della comunità o al livello di intervento esterno; piuttosto, al contrario, una maggiore collaborazione è correlata al livello di partecipazione delle donne e ai fattori in grado di incrementare il capitale sociale presente. Anche sulla base della ricerca citata, è possibile affermare che la varietà degli approcci metodologici alla gestione dei servizi sociali indicano che sono possibili potenziali miglioramenti attraverso le forme di coinvolgimento delle parti interessate: sono gli individui, per loro natura differenti, che determinano forme di relazione diverse. Allo stesso modo, sembrano esserci indicazioni specifiche circa i legami tra le nuove forme di partecipazione dei cittadini (e delle comunità) e i meccanismi di responsabilità. I casi analizzati sembrano illustrare che problemi di diffusione esistano laddove si progetti per territori piccoli (un quartiere, una strada, una scuola, un gruppo di persone) e si voglia fornire servizi su una scala più ampia: è complicato innalzare il rapporto tra la partecipazione dei cittadini di un condominio, e l'ambiente circostante. Piuttosto nella pratica dei territori sembra esserci una attenzione maggiore verso servizi che possano definirsi in maniera differente a seconda delle dimensioni della comunità: con altre parole, in base alla grandezza della comunità i sistemi di partecipazione cambieranno e cambierà anche il ruolo dello Stato, per quanto riguarda la gestione diretta dei servizi e la capacità di fornire servizi efficaci. Ecco allora che la partecipazione dei cittadini nella formulazione delle *policies* possa includere una serie crescente e varia di strumenti, quali: il bilancio partecipativo, il sistema “*PETS – Public expenditure tracking surveys*” utilizzato dalla Banca Mondiale, il monitoraggio collettivo della fornitura dei servizi pubblici, i comitati consultivi di cittadini, le carte di servizio, i patti territoriali, l'analisi degli appalti, la costituzione di Associazioni degli utenti o dei familiari degli utenti, la gestione e il controllo da parte dei cittadini delle scuole e di chi gestisce scuole o cliniche, ed altro. Sembra infatti che la legislazione da sola difficilmente risolva questioni relative ai processi di attuazione delle relazioni sociali, che sono connaturati alla natura umana e che non possono essere definiti da enti pubblici o da iniziative collettive: sono i processi che creano le “legature sociali” frutto della collaborazione tra diversi attori. In misura analoga, il modo in cui il decentramento venga strutturato da parte della componente politica, può aiutare (o - viceversa - incidere negativamente) nel determinare lo spazio per la partecipazione dei cittadini al “bene comune”.¹⁵ Inoltre, la natura delle relazioni tra Stato e società definisce in generale la forma di comunità ma determina anche i limiti della partecipazione civica soprattutto per l'accesso dei poveri ai centri decisionali.¹⁶

In sintesi, dal confronto con i casi locali, gli elementi che sembrano caratterizzare la partecipazione dei cittadini nella fornitura di servizi sociali a carattere “nuovo” e innovativo, sembrano essere cinque:

¹⁵ Sul tema, Arena G. – Iaione C, *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012.

¹⁶ Si veda al riguardo Cittalia - Fondazione Anci ricerche, *La povertà e le famiglie*, Roma, 2011.

- la conoscenza e la trasparenza degli aspetti di contesto determinati dallo Stato nella gestione dei servizi (ovvero: i costi, le risorse disponibili, le imposizioni di legge, la formazione politica maggioritaria), in quanto sono proprio le relazioni all'interno dello Stato che determinano lo sviluppo della partecipazione e della co-gestione dei cittadini;
- la condizione sostanziale dell'Ente pubblico locale nel poter approvare cambiamenti e variazioni delle tradizionali modalità operative a carattere burocratico, anche modificando la propria struttura organizzativa interna, senza abdicare al proprio coinvolgimento diretto o dicotomizzando il rapporto tra pubblico/privato su posizioni rigide (o solo ideologiche);
- la promozione della partecipazione dei cittadini, che comprende il rafforzamento dell'ambiente sociale (creazione di "capitale sociale") e l'eliminazione dei fattori che disincentivano la attivazione dei soggetti e la fiducia nelle Istituzioni, in una società nella quale - come sostiene Donolo (2010) - il soggetto individuale si è emancipato da molti legami sociali pregressi (spesso obsoleti), e anche dall'idea che ci sia qualcosa che lo leghi al destino degli altri;
- la "forma" operativa dei processi di decentramento, con collegata "forma" della partecipazione, difficilmente definibile *a priori* se non attraverso metodologie di animazione delle comunità, in quanto, sempre riprendendo Donolo (2010), solo se i processi di co-gestione dei servizi abbiano carattere di condivisione, si ha garanzia di riproduzione allargata nel tempo dei servizi stessi, altrimenti rimangono progetti sperimentali a carattere estemporaneo;
- le iniziative di gestione partecipata dei servizi sociali derivanti dall'azione diretta dei cittadini che sostituiscono l'azione pubblica in uno specifico territorio, considerando sia le strutture collegate alla Pubblica Amministrazione (come gli Uffici di Piano), che di fatto riescano a trovare soluzioni alternative più incisive e meno dispendiose in difesa di un bene comune, sia anche le strutture organizzate e formalmente costituite di natura privata-sociale (leggasi organismi di Terzo settore) che promuovano la partecipazione e la co-gestione, senza rinunciare alla presenza dell'Ente locale o della Amministrazione come garante e nelle funzioni di tutela pubblica.

Attraverso i cinque di innovazione dei servizi sociali sarebbe possibile "dare corpo" all'espressione più volte circolante all'interno degli organismi di Terzo settore, dei "cittadini attivi" come quei volontari che mettono a disposizione del proprio tempo per svolgere un servizio non utile a sé ma a carattere sociale e pubblico. Si tratta di promuovere nei confronti dei beni comuni dei "diritti di cura" (Arena - Cotturri, 2010) che possono essere evidenti laddove i privati cittadini ripuliscono un parco, ma possono trovare spazio anche nei servizi sociali in azioni civiche semplici, come ad esempio la capacità di riconoscere che il benessere del proprio bambino dipenda anche dal benessere dell'altro bambino e porti il "cittadino attivo" ad un agire responsabile e solidale con il minore straniero compagno di classe del proprio figlio.

Il presente paper ha cercato di presentare in maniera sintetica le forme di partecipazione dei cittadini nella fornitura di servizi sociali, in particolare analizzando alcune problematiche chiave

e una serie di esperienze territoriali. Dai casi esaminati, si può arrivare a sostenere due punti: anzitutto che per raggiungere l'innovazione nel regime di welfare locale l'attenzione della *governance* locale deve essere sul processo e sugli effetti che si determinano, e poi che le forme di partecipazione della comunità interessano anche l'ente pubblico locale, regionale e quello nazionale. Le lezioni da apprendere dall'esperienza del Regno Unito, che nell'aprile del 2011 ha pubblicato il rapporto “*Changing behaviours*” nell'ambito del “*New Local Government Network*”, evidenziano alcuni fattori che nel caso britannico hanno contribuito a dare risultati positivi nella gestione dei tagli al bilancio sociale con il rinnovamento dei servizi pubblici e del rapporto con i cittadini.¹⁷ Secondo il documento inglese, la Pubblica Amministrazione, superando il tradizionale modello di erogatore unico di servizi (approccio *top-down*, unidirezionale), deve diventare facilitatore, promotore (definito “*enabler*”), di scambi, contatti e azioni, ed inoltre la “comunicazione pubblica” rappresenta uno strumento istituzionale di sensibilizzazione ma anche di stimolo per consentire ai cittadini di avere un ruolo più attivo nella progettazione dei servizi. La responsabilità statale diventa quindi non soltanto un obbligo di legge nel favorire i cittadini nella gestione del “bene comune” (vedi articolo 118 ultimo comma della Costituzione), ma anche un indicatore di innovazione nella promozione di forme di gestione innovativa dei servizi, di sostenibilità e di consenso generale. L'esperienza del «Piano antifreddo» del Comune di Milano ha mostrato come fosse stato di fondamentale importanza l'utilizzo dei *social network* per diffondere rapidamente notizie, appelli ed esperienze, ma soprattutto ha contribuito alla riuscita del progetto il processo di ascolto e di organizzazione che aveva l'obiettivo di coinvolgere quanti più cittadini possibile.

In conclusione dal punto di vista operativo non sembrano esserci prescrizioni standard o modalità che possano funzionare in tutti i contesti per rispondere all'attuale – drammatica – situazione di crisi nella quale versano i servizi sociali. Sarebbe opportuno a questo fine aprire un dibattito locale con i cittadini sul livello di attenzione al contesto, sui fattori socio-economici delle comunità, sui settori di intervento sociale, un percorso collettivo di approfondimento che possa consentire la chiarezza del ruolo dello Stato e degli operatori pubblici, e la progettazione di strutture e organismi per innovare i servizi sociali. Progettare associazioni di *senior-sitting* costituite da cittadini che assistano a turno i propri genitori anziani, supervisionate da un professionista sociale pagato dall'amministrazione pubblica, può essere l'alternativa italiana alla ricetta liberista dell'America degli anni Sessanta descritta dai coniugi Sweeney.

¹⁷ Il modello proposto individua tre tipi di utenti – i pionieri, i cercatori, i coloni – e propone, per ciascuno, percorsi di azione puntuali ed in grado di affrontare la gestione dei servizi, in maniera specifica. Le indicazioni che emergono sono specifiche: “i cittadini pionieri” sono quelli maggiormente disposti ad impegnarsi nella progettazione di un servizio, contribuendo con proprie idee e proposte, il loro impegno può quindi stimolare una più ampia partecipazione all'interno della comunità; i “coloni” sono invece quelli più restii al cambiamento e portati a vedere ogni innovazione nella gestione dei servizi come una minaccia potenziale, per loro sono fondamentali le azioni di comunicazione e di coinvolgimento appropriate e volte alla migliore comprensione delle attività; i “cercatori” appaiono come cittadini molto individualisti e attenti al giudizio esterno e, allo stesso tempo, poco propensi a suggerire proposte o idee personali da condividere con la collettività. (Fonte: www.labsus.org)

Bibliografia

- Allegritti, Umberto, “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa”, Rivista AIC 01/2011, www.rivistaaic.it.
- Arena, Gregorio, and Cotturri, Giuseppe, “Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia”, Roma: Carocci, 2010.
- Bifulco, Lavinia, “Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti”, Roma: Carocci, 2005.
- Bin, Roberto, 2010, “Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto”, Paper presented at the meeting “Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa”, Trento, 25-26 novembre 2010.
- Brunetta, Grazia, and Moroni, Stefano, “La città intraprendente”, Roma: Carocci, 2011.
- Cataldi, Laura, and Gargiulo, Enrico, “Partecipazione e programmazione sociale: i Tavoli Tematici nei Piani di Zona della Provincia di Torino”, Tafter Journal 34 (2011).
- Colombo, Dario, and Gargiulo, Enrico, “Tra retoriche della partecipazione e opacità delle dinamiche istituzionali. I discorsi dei documenti di programmazione sociale di alcune grandi città italiane”, Paper presented at the Espanet Conference “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, Roma, 20 - 22 Settembre, 2012.
- Dahrendorf, Ralf, “La libertà che cambia”, Bari: Laterza, 1981.
- De Ambrogio, Ugo, “Il piano di zona”. In “La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future”, edited by Cristiano Gori, Roma: Carocci, 2004.
- de Silva, Samantha, “Community-based Contracting: A Review of Stakeholder Experience”, New York: World Bank, 2000.
- Donolo, Carlo, “I beni comuni presi sul serio, Sussidiarietà e beni comuni (1)”, www.labsus.org, Accessed may, 31, 2010.
- Donolo, Carlo, “Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo”, Milano: Franco Angeli, 2003.
- Gori, Cristiano, “La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future”, Roma: Carocci, 2004.
- Gregori, Emilio, “La gestione delle relazioni istituzionali connesse al SISS”. In “Il sistema informativo sociale”, edited by Luigi Mauri, Roma: Carocci Faber, 2007: 105-109.
- Gualdani, Annalisa, “La legge 328 dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”. In “La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future”, edited by Cristiano Gori, Roma: Carocci, 2004.
- Habermas, Jurgen, “Storia e critica dell’opinione pubblica”, Bari: Laterza, 1977.
- Krugman, Paul, “The Accidental Theorist and Other Dispatches from the Dismal Science”, New York City: W. W. Norton & Company, 1999.

Molinas, José R., “The Impact of Inequality, Gender and External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation”, in “World Development”, 26 (1998): 413-431.

Sweeney Joan, and Sweeney, Richard J., “Monetary Theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis: Comment”, in “Journal of Money, Credit and Banking”, 9 (1977), Ohio State University Press: 86-89.

Allegato: riferimenti internet delle esperienze locali citate

Casa famiglia “Il piccolo principe”, Bologna

<http://www.ilpiccoloprincipe.eu/index.html>

Città di Imola (BO) – progetto «Condominio solidale»

<http://www.auserimola.it/>

Cohousing Solidaria, Ferrara

<http://www.cohousingsolidaria.org/>

Comune di Milano - progetto «Cittadini fattivi»

<https://www.facebook.com/CittadiniFattivi>

Comune di Pesaro – progetto «Genitori insieme»

<http://www.ambitosociale.comune.pesaro.pu.it/index.php?id=11440>

Comune di Verona – progetto «Orti per anziani»

http://circ3.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=10300

Cooperativa I Briganti di Cerreto (RE)

<http://www.ibrigantidicerreto.com/>

Cooperativa Cogestre, Pescara

<http://www.cogestre.com/>

Municipio Roma VII – progetto «Cittadinanza solidale»

<http://www.cittadinanzasolidale.it/>

Orti di via Chiodi, Milano

<http://www.angoliditerra.org/>

Orto Gotto Rosso, Rapallo (GE)

<https://www.facebook.com/GottoRossoRapallo>

Orti Urbani Garbatella, Roma

<https://sites.google.com/site/ortigarbati/>

Progetto Rebeldía, «ex Colorificio Toscano», Pisa

<http://www.rebeldia.net/>

Società della salute Valdera (PI)

<http://www.sdsvaldera.it/>

Teatro Valle Occupato, Roma

<http://www.teatrovalleoccupato.it/>

Zappata romana, spazi verdi condivisi, Roma

<http://www.urbanarchitectureproject.org/p/link.html>