



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in
Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Ordinamento ex D.M.270/2004

Tesi di Laurea

**Origine, affermazione e declino
dello Stato sociale**

“Tessere”: prospettive di welfare responsabile nella “Marca Occidentale”

Relatore

Prof. Giovanni Bertin

Correlatore

Prof. Michele Maria Marzulli

Laureando

Nicola Michielin

Matricola

887188

Anno Accademico

2022 / 2023

INTRODUZIONE	pag. 1
---------------------------	--------

CAPITOLO I – NASCITA E CONSOLIDAMENTO DELLO STATO SOCIALE

1.1 Alle origini dello stato sociale: le Poor Laws di Elisabetta I	pag. 2
1.2 Le politiche sociali di Otto Von Bismarck	pag. 4
1.3 Il piano Beveridge	pag. 6
1.4 L'eredità del progresso sociale in Italia	pag. 8
1.5 Dimensioni e approcci del Welfare state	pag. 10
1.5.1 L'approccio strutturale	pag. 13
1.5.2 L'approccio istituzionale	pag. 15
1.5.3 L'approccio della mobilitazione di classe	pag. 16
1.5.4 L'approccio dei rischi sociali	pag. 17
1.6 I regimi di welfare	pag. 18
1.6.1 Regime liberale	pag. 19
1.6.2 Regime socialdemocratico	pag. 20
1.6.3 Regime corporativo-conservatore	pag. 20

CAPITOLO II – CRISI DEL WELFARE: TRA TAGLI ED INNOVAZIONE

2.1 La nuova era del welfare	pag. 21
2.1.1 Sfide esterne: la globalizzazione e l'integrazione europea	pag. 23
2.1.2 Sfide interne: la transizione postindustriale e le dinamiche sociodemografiche	pag. 25
2.1.3 Le nuove classificazioni dei regimi di welfare	pag. 26
2.2 Le dinamiche di ridimensionamento	pag. 31
2.3 Le dinamiche di ricalibratura	pag. 37

CAPITOLO III – UN NUOVO WELFARE

3.1 L'avvento di un nuovo welfare: il perfezionamento delle logiche di coordinamento	pag. 41
3.1.1 Il welfare mix	pag. 44
3.1.2 Il ruolo del Terzo Settore all'interno del welfare mix	pag. 46
3.2 Il welfare mix in Italia	pag. 48
3.2.1 L'affermazione della cooperazione sociale: la legge 381/1991	pag. 49
3.2.2 La legge 328/2000	pag. 51

3.3 Oltre il welfare mix	pag. 53
3.3.1 Il welfare civile, relazionale e generativo	pag. 54
3.3.2 Il “secondo welfare”	pag. 55
3.3.3 Il paradigma emergente del social investment	pag. 57
3.4 Il welfare responsabile	pag. 61
3.4.1 Le caratteristiche del welfare responsabile	pag. 63
3.4.2 I tre volti della responsabilità	pag. 66
3.5 a Il legame con la comunità: la mutualità allargata	pag. 70
3.5.1 Gli elementi fondanti dell’impresa sociale di comunità	pag. 74

CAPITOLO IV – MARCA OCCIDENTALE E COOPERAZIONE SOCIALE: UN TERRITORIO SOCIALMENTE RESPONSABILE?

4.1 “Tessere”: gli elementi fondamentali di un meta-progetto	pag. 79
4.2 I criteri di scelta dei soggetti intervistati	pag. 82
4.3 Domande somministrate e focus di ricerca	pag. 83
4.4 Unione di comuni “Marca Occidentale”: un territorio socialmente responsabile?	pag. 84

CONCLUSIONI	pag. 90
--------------------------	---------

<i>ALLEGATO A: ANALISI DELLE INTERVISTE</i>	pag. 91
--	---------

<i>ALLEGATO B: INTERVISTE EFFETTUATE</i>	pag. 100
---	----------

INTRODUZIONE

L'ideazione e la scrittura di questo elaborato trova le sue origini dall'esperienza di tirocinio formativo svolto presso la cooperativa sociale "*L'Incontro*" di Castelfranco Veneto in cui, per la prima volta e in maniera totalmente inedita, sono entrato in contatto con il mondo della cooperazione sociale.

Durante tale esperienza, avvenuta nel corso dell'estate 2021, si è mostrato a me un ambiente dinamico e proiettato al futuro, dunque in tal modo pronto a carpirne le eventuali criticità e ad affrontarle nel migliore dei modi. L'elemento che tuttavia mi ha maggiormente colpito è da ricercarsi nel forte senso di integrazione che il mondo della cooperazione sociale ha nel territorio e la vasta mole di relazioni che la singola cooperativa intrattiene con molteplici attori. Se nel corso dei miei studi l'attenzione è, pressoché sempre, stata data alla funzione di policy maker degli attori pubblici, l'attività sul campo mi ha incontrovertibilmente mostrato una realtà ben diversa. Le politiche di liberalizzazione e privatizzazione, che di fatto rappresentano un turning point fondamentale nel modo di pensare l'intervento dello stato nell'economia, non sono che una porzione di uno percorso più ampio di affiancamento del privato al soggetto pubblico. Nell'ambito sociale, da me trattato in questo elaborato, l'affermazione di questa realtà mista non soltanto ha condotto alla progressiva affermazione dell'idea: «il privato sociale si occupa di ciò che il soggetto pubblico non è in grado di fare», ma ha reso le cooperative sociali dei policy makers in piena regola. Riconoscere questa crescente importanza del terzo settore, tuttavia, richiede, da parte di molti, l'assunzione di una serie di responsabilità prima assenti. Parlare di privato sociale come policy maker, infatti, significa riconoscere che, questo, definisce l'agenda delle politiche sociali e quindi decide se e come affrontare le criticità di famiglie e singoli individui.

Alla luce di ciò l'elaborato, nel capitolo I, esamina l'evoluzione del Welfare state ripercorrendo alcune delle tappe salienti dell'affermazione del sociale all'interno del più ampio alveo dell'intervento statale. Quindi si conclude con la trattazione di quello che uno dei pilastri dello studio sul Welfare state: i regimi di welfare del sociologo danese Gøsta Esping-Andersen. Il capitolo II è interamente dedicato alle dinamiche di disgregazione dello Stato sociale così come si era consolidato nei secoli precedenti al XX, riconoscendo tuttavia due traiettorie, quella del ridimensionamento e quella della ricalibratura, che rendono quanto di più superfluo parlare di un mero dissolvimento del Welfare state. Il capitolo III, conclusivo della parte teorica, abbandona del tutto l'approccio storico utilizzato per definire le dinamiche che hanno influenzato lo stato sociale sino agli anni Novanta, per delineare quelli che sono i diversi approcci al welfare in una realtà mista. Se infatti punto di partenza per questa trattazione è riconducibile alla prospettiva del welfare mix, negli ultimi decenni, dinamiche differenti con elementi talvolta in contrasto fra loro, hanno iniziato a divenire gli strumenti attraverso i quali leggere ed agire in una realtà plurale.

Dinamiche storiche, nazionali ed internazionali, ed approcci teorici al Welfare state e al Terzo settore sono così divenuti il mezzo attraverso il quale ho svolto con precisione la mia attività di ricerca. Questa è consistita in una serie di interviste a professionisti degli enti pubblici e della cooperazione sociale distinti fra figure operative-gestionali e politiche con l'obiettivo di comprendere, all'interno di una specifica Unione di comuni definita della "Marca Occidentale", quello che è ad oggi il rapporto di forza fra enti pubblici e realtà cooperative. Gli interventi mi hanno permesso di definire un quadro complessivo composto di esperienze e competenze, tali per cui ho potuto concretamente verificare la rispondenza della realtà con una delle più innovative prospettive teoriche ad oggi presenti nell'ambito sociale: la prospettiva del welfare responsabile.

CAPITOLO I – NASCITA E CONSOLIDAMENTO DELLO STATO SOCIALE

1.1. Alle origini dello stato sociale: le Poor Laws di Elisabetta I

Il Welfare state affonda le sue radici nelle Poor Laws di Elisabetta I d'Inghilterra tra Sedicesimo e Diciassettesimo Secolo e negli Stati illuminati nel secolo successivo. Esso si manifesta dunque in Europa e rappresenta la risposta dello Stato a nuovi problemi sociali ascrivibili ad una molteplicità di cause differenti, eventi che minarono in maniera rilevante le dinamiche di sostegno familiare, filantropia, legislazione cittadina e sostegno della chiesa che rappresentarono per secoli i punti fermi del sostegno alle fasce più deboli della popolazione ^{1 2}.

Lo squilibrio che porterà nel 1601 alla promulgazione del Poor Relief Act può essere definito di lungo periodo in quanto ha fra le sue prime cause la pandemia di peste che colpì tutta Europa fra il 1347 e il 1350. Tuttavia, la cosiddetta "peste nera" fu un nemico che il continente dovette affrontare anche nei secoli successivi e che, specificatamente, in Inghilterra provocò, ciclicamente migliaia di morti sino almeno al 1666 ³. La diffusione della peste non fu tuttavia l'unica causa dello squilibrio. Nel 1337 fra l'Inghilterra di Edoardo III e la Francia di Filippo IV scoppiò la cosiddetta Guerra dei Cent'anni e alla conseguente sconfitta dell'Inghilterra seguì la cosiddetta Guerra delle Due Rose ⁴.

Tali eventi furono alla base dell'importante calo demografico che investì l'isola nel corso del Quindicesimo Secolo. Ciò portò, inizialmente, ad indubbi vantaggi sul piano economico e sociale, ma si trattò di una condizione che mostrò notevoli criticità nel secolo successivo. L'incremento demografico che si osservò infatti nel corso del 1500 non poté essere gestito in maniera efficiente dal

¹ Su questo tema si veda: Fabrizio Oleari, Luigi Patacchia, and Lorenzo Spizzichino, 'Il Welfare in Europa: Elementi per Un Confronto' (Fondazione Zancan, 2001).

² Su questo tema si veda: Kathleen Woodroffe, 'The Making of the Welfare state in England: A Summary of Its Origin and Development' (Journal of Social History, Summer, 1968, Vol. 1, Oxford University Press. No. 4, pp. 303- 324, 1968).

³ Kenan Yerli, 'The Elizabethan Poor Law of 1601 as a Result of Socio-Political and Economic Conditions of the 16th Century in England' (Sakarya University, Serdivan, Turkey, 2020), pag.101-102.

⁴ Su questo tema si veda: Dora Meroni, 'La Guerra dei Cent'anni', 2012.

mercato e, pertanto, si osservò un aumento dei prezzi. Con riferimento ai prodotti agricoli, ad esempio, i prezzi nei primi decenni del 1700 risultavano quadruplicati se comparati con quelli che si registravano a cavallo fra 1400-1500⁵.

La riconversione economica e i flussi migratori furono fenomeni di minor entità, i quali comunque giocarono un ruolo fondamentale nella promulgazione del Poor Relief Act. Nel corso del Sedicesimo secolo, molti signori feudali abbandonarono il poco profittevole settore dei prodotti agricoli per occuparsi della produzione di lana e prodotti derivati. Tali scelte non giovarono all'economia: insieme alla crescita della popolazione si innestò un alto tasso di inflazione e bassi livelli salariali⁶. Con riferimento invece al secondo aspetto citato, la società inglese, sempre più frequentemente, dovette gestire i flussi migratori di protestanti che lasciavano le terre natie di Francia, Paesi Bassi e Belgio⁷. Gli immigrati contribuirono in maniera importante alla crescita dell'economia inglese, ma erano pur sempre individui che vivevano ampiamente in condizioni di povertà e che necessitavano d'aiuto. Nel più breve periodo, a rappresentare un punto di svolta verso le politiche di sostegno alle fasce meno abbienti della popolazione fu certamente un singolo, ma rilevante evento. Con l'Atto di Supremazia emanato da Enrico VIII nel novembre del 1534, il sovrano si dichiarò "unico capo supremo sulla terra della Chiesa in Inghilterra" ed indicò che la corona inglese avrebbe goduto di "tutti gli onori, le dignità [...] i profitti, e i beni derivanti dalla suddetta dignità". Con tale decisione, Enrico VIII rese pertanto ufficiale la separazione definitiva fra la Chiesa di Roma e la Chiesa Anglicana^{8 9}. Quando Elisabetta I salì al trono nel 1558, non dovette dunque solamente gestire le sopracitate criticità economiche e demografiche, ma si dovette occupare di rinsaldare le fila di un regno diviso sul piano confessionale. In un arco temporale relativamente breve vennero meno tutte quelle forme di sostegno garantite dalla chiesa cattolica¹⁰.

Tutto il Seicento fu caratterizzato da quelle che oggi potremmo definire politiche "sociali", la più grande differenza che contraddistinse l'epoca elisabettiana fu tuttavia quella di porre in essere un'attenta analisi della società inglese per comprendere chi, fra coloro che si trovavano nelle classi meno abbienti, avrebbero potuto lavorare e quindi dare un contributo allo sviluppo della società nel suo complesso¹¹. In passato, l'obiettivo era stato quello di punire, ad esempio, l'accattonaggio; con Elisabetta I era invece emersa un'innovativa sensibilità. Il Poor Relief Act di inizio secolo trasferì

⁵ Yerli, 2020 pag.101.

⁶ Yerli, 2020 pag.102.

⁷ Yerli 2020, pag.101-102.

⁸ Su questo tema si veda: 'Henry VIII's Act of Supremacy' (original text, English History, David Ross and Britain Express, 1534).

⁹ Su questo tema si veda: 'Britannica, The Editors of Encyclopedia. "Act of Supremacy". Encyclopedia Britannica', <https://www.britannica.com/topic/Act-of-Supremacy-England-1534>.

¹⁰ Helen Millington-Evans, 'The Dissolution of the Monasteries' (What effect did the dissolution of the monasteries have on British society? 2015), pag.2-3.

¹¹ Su questo tema si veda: Yerli, 2020.

gran parte della responsabilità alle parrocchie (parishes) e creò delle reti di solidarietà in cui le famiglie più importanti all'interno della stessa gestivano le risorse che sarebbero andate ad aiutare, con denaro o attraverso l'assegnazione di un lavoro, le fasce deboli della stessa parrocchia ¹².

1.2. Le politiche sociali di Otto von Bismarck

La nascita del Welfare state moderno, nonostante le sopracitate innovazioni introdotte durante l'età elisabettiana, è tuttavia da ascrivere alla Prussia del cancelliere Otto Von Bismarck. Come si è indicato, le decisioni assunte tra Sedicesimo e Diciassettesimo Secolo si innestarono in una fase di forte equilibrio che ebbe origine da una molteplicità di fattori; nondimeno questo avvenne anche nella Prussia di Bismarck. Ciò nonostante, la corona inglese rispose alle necessità della popolazione attraverso quelli che potremmo definire come interventi di tipo prevalentemente pauperistico ¹³. Le Poor Laws erano infatti finalizzate esclusivamente a prestare un'assistenza di ultima istanza solo a specifici gruppi di popolazione colpiti dalla povertà a causa di problemi considerati indipendenti dalla loro volontà. La ragione per cui la nascita del Welfare state moderno è pertanto da individuare in una fase successiva è legata al fatto, come si vedrà meglio in seguito, venne meno uno dei presupposti fondamentali fondanti dello stato liberale, ossia l'idea che i governi non dovessero intervenire, se non in ultima istanza e con funzioni esclusive di supplenza.

Otto von Bismarck divenne cancelliere nel 1862 e sin da subito comprese l'importanza di ingraziarsi il favore delle masse e contrastare in maniera tangibile le critiche delle classi più liberali così come aveva fatto, negli anni precedenti, Napoleone III in Francia. Egli capì, in altre parole, che la forza dell'Impero dipendeva dall'influenza che egli avrebbe esercitato sul maggior numero di aspetti all'interno della società prussiana ¹⁴. Tanto più egli si sarebbe dimostrato potente tanto più questo avrebbe significato un Regno forte.

In tale contesto il nemico pubblico principale era rappresentato dal socialismo, il quale significava per i lavoratori prussiani una valida alternativa alle politiche, non solo sociali, che sin a quel momento avevano contraddistinto il Regno di Prussia. In una prima fase, Bismarck agì con discrezione. Una volta compresa la forza degli avversari, tuttavia, decise di cambiare decisamente rotta e l'occasione per farlo gli fu fornita nel 1878 quando vi furono due attentati ai danni dell'Imperatore Guglielmo. Bismarck usò a proprio vantaggio gli episodi per implementare una politica repressiva nei confronti di tutti coloro che venivano definiti agitatori, compresi i socialdemocratici. La repressione fu particolarmente incisiva, ma non fu sufficiente ad arginare l'avanzata socialista: pubblicazioni socialiste venivano stampate in Svizzera ed in Inghilterra, quindi giungevano nell'Impero

¹²Cfr: Yerli., 2020.

¹³ Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini, *Le Politiche Di Welfare* (Bologna: il Mulino, Manuali, 2015), pag.13-14.

¹⁴ Sydney B. Fay, 'Bismarck's Welfare state' (Current History, Vol. 18, No. 101 (1950), pp. 1-7), pag.3.

clandestinamente. Nel frattempo, il partito socialista, protetto in parlamento, diveniva sempre più forte ed incrementò il numero dei suoi elettori. L'unica strada percorribile era quella di una forte politica sociale ¹⁵. In un discorso tenuto di fronte al Reichstag nel 1881, Bismarck affermò:

*“ La politica dello Stato dovrebbe coltivare l'opinione anche tra le classi senza proprietà [...], che sono le più numerose e le meno educate, che lo Stato non è solo un'istituzione di necessità, ma anche di benessere. [E' quindi necessario operare] attraverso riconoscibili e diretti vantaggi che devono rendere lo Stato non un'agenzia dedita alla sola protezione delle classi più vantaggiose [...], ma anche un'agenzia al servizio dei bisogni [...] dei più poveri ”*¹⁶

Il cancelliere prussiano implementò tre importanti leggi che stabilirono un sistema assicurativo obbligatorio per i lavoratori tedeschi per proteggersi dai rischi derivanti dalle malattie in genere, dagli incidenti sul lavoro, dall'invecchiamento e dalla disabilità ¹⁷. La prima di queste leggi, adottata nel giugno 1883, creò un'assicurazione sanitaria che andò a rimpiazzare parte del salario che, a causa dei periodi di malattia o di eventuali spese mediche, andava perso ¹⁸. La seconda legge, adottata l'anno successivo, si concentrò sul tema degli incidenti nei luoghi di lavoro. I datori di lavoro furono obbligati a pagare la contribuzione al lavoratore vittima di incidente. La terza legge, del 1889, si occupò degli anziani e della disabilità introducendo un vero e proprio sistema pensionistico finanziato in parte dal governo e in parte dai lavoratori e datori.

Come nel caso delle leggi sulla povertà di Elisabetta I, che furono implementate sul solco di programmi precedenti, anche le misure dell'Impero tedesco erano in linea con le politiche che avevano caratterizzato il Regno nei decenni precedenti. Nonostante ciò, furono le politiche di Bismarck a segnare una netta spaccatura rispetto al passato, soprattutto per quel che concerne l'assicurazione sanitaria. Nei piani del cancelliere la diffusione avrebbe dovuto essere la più ampia possibile e, sebbene i risultati non furono immediati, tale obiettivo fu raggiunto ¹⁹. Tra il 1885 e il 1913 la percentuale di lavoratori che beneficiavano di tali aiuti passò da circa il 20% a quasi il 50% e la spesa vide un incremento di ben otto volte passando, nello stesso arco temporale, dai 54 milioni di marchi a 460. Per quel che riguarda l'assicurazione contro gli incidenti sul lavoro la situazione fu analoga: la spesa passò dagli 1,9 milioni di marchi del 1886 a 176,6 nel 1913; ²⁰.

¹⁵ Su questo tema si veda: Sydney B. Fay, 'Bismarck's Welfare state' (Current History, Vol. 18, No. 101 (1950), pp. 1-7).

¹⁶ Su questo tema si veda: 'Speech Made by Bismarck in the Reichstag in 1881' (quoted by Pinson, Modern Germany, p. 241).

¹⁷ Cfr: B. Fay, 1950.

¹⁸ Cfr: B. Fay, 1950.

¹⁹ Cfr: B. Fay, 1950.

²⁰ David Khoudour-Castéras, 'Welfare state and Labour Mobility: The Impact of Bismarck's Social Legislation on German Emigration before World War I' (The Journal of Economic History 68, no. 1 (2008): 211-43. (<http://www.jstor.org/stable/40056781>)), pag.221-222

1.3. Il piano Beveridge

In un momento tragico come quello del Secondo Conflitto Mondiale il governo inglese guidato dal leader conservatore Wiston Churchill lanciò un messaggio di forte speranza nell'avvenire: si trattava del Report di Sir William Henry Beveridge. L'immagine che si costruì nelle menti dei cittadini inglesi, ma in realtà nelle menti di gran parte dei cittadini dell'Europa, fu quella che alla guerra potesse essere affiancata la parola fine ²¹. La rilevanza ideologica del Piano fu pressoché la stessa: l'Europa sarebbe potuto divenire un'area in cui la giustizia sociale avrebbe preso il posto delle difficoltà, delle incomprensioni e delle lotte di classe che avevano attanagliato il continente nei decenni precedenti.

Con il celebre discorso 'Blood, Toil, Tears and Sweat' il capo del governo chiese grossi sacrifici agli uomini e alle donne inglesi; tuttavia, pose dinanzi a se l'ideale massimo da perseguire in quei tragici anni: la libertà ²². La società inglese fu profondamente colpita dal messaggio lanciato da Churchill tanto che qualunque membro della stessa si sentì parte di qualcosa di più grande: si sentì parte di un sistema, di un organismo che con il contributo del singolo avrebbe potuto operare nel migliore dei modi ²³. In un contesto come quello della Seconda Guerra Mondiale dove ciò che avrebbe fatto la differenza fra la vittoria citata da Churchill e la sconfitta era la forza degli eserciti, il War Cabinet riuscì a dare spazio non soltanto alle attività belliche, bensì riuscì ad improntare la sua propaganda intorno alla legislazione sociale e lo fece grazie a William Beveridge. In tal senso, dunque, il discorso del leader conservatore, non deve essere esclusivamente visto come una mera chiamata alle armi bensì, in questa sede soprattutto, come parte di un progetto più ampio di realizzazione di un nuovo modello sociale ²⁴.

William Beveridge nacque a Rangpur in Bangladesh, allora colonia britannica, nel 1879. Da una breve analisi delle sue esperienze prima della Seconda Guerra Mondiale si può ben la sua ampia conoscenza della legislazione in ambito sociale ²⁵. Il suo primo grande contributo fu fornito, negli anni precedenti alla Grande Guerra, al Board of Trade. In quella sede Beveridge giocò infatti un ruolo fondamentale nell'implementazione di un'assicurazione per la disoccupazione. Nel 1934 fu impiegato presso la "Unemployment Insurance Statutory Committee". Si trattò di un impegno che gli permise di approfondire ancor di più le dinamiche interne alle politiche sociali in vigore nel suo paese e fu in quella sede che l'economista inglese si convinse che era necessario implementare assegni

²¹ Su questo tema si veda: Lucio Villari, 'Piani Di Beveridge: La Nascita Del Welfare Moderno', *Il Tempo e La Storia*, 10/04/2014.

²² Su questo tema si veda: Winston Churchill, 'Blood, Toil, Tears and Sweat' (International Churchill Society (ICS), 1940) <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1940-the-finest-hour/blood-toil-tears-sweat/>>.

²³ Cfr: Villari, 2014.

²⁴ Su questo tema si veda: Sergio Romano, 'Churchill 1945: Vincitore in Guerra, Sconfitto in Patria', <https://www.corriere.it/Solferino/Romano/07-03-18/01.Spm> (Roma, 2007).

²⁵ Cfr: Villari, 2014.

famigliari di portata universale ²⁶. Talvolta accadeva, infatti, che i sussidi disincentivavano l'occupazione, soprattutto in quei casi in cui i livelli salariali erano piuttosto bassi da non garantire nessuna sicurezza sociale. Allo scoppio del secondo conflitto, Beveridge si dedicò all'occupazione presso il Ministero del Lavoro, fu però soltanto dopo la sua uscita dallo stesso dipartimento che poté mettere effettivamente in pratica ciò che aveva appreso nei decenni precedenti. Nonostante la sua ampia conoscenza del settore, Beveridge e il ministro Ernest Bevin avevano, infatti, visioni piuttosto divergenti su come dovesse essere gestita l'occupazione e la fornitura dei sussidi in tempo di guerra. Supportato da altri sindacalisti, Bevin riteneva che non dovesse esserci una direzione da parte dello Stato nella gestione della forza lavoro, bensì riteneva fosse necessario un controllo da parte delle stesse unioni sindacali ²⁷. Beveridge, dal canto suo, non concordava con tale strategia e prospettava un maggior interventismo statale da attuare fin tanto che la guerra non si fosse conclusa. Egli riuscì a costituire un comitato interdipartimentale ed operò un'attenta analisi delle politiche sociali per giungere ad una loro razionalizzazione.

Nel Piano Beveridge, l'economista inglese fissò tre linee guida riguardanti la politica di sviluppo una volta finito il conflitto: l'introduzione di indennità famigliari, un servizio sanitario nazionale gratuito e il mantenimento della piena occupazione. Il primo dei capisaldi della politica sociale britannica fu costituito dal National Insurance Act del 1946 ²⁸. Si trattò di un provvedimento meno universalistico rispetto a quello prospettato dallo stesso Beveridge nel 1942, ma che comunque fu in grado di costituire uno schema organico di previdenza per l'intera popolazione ²⁹. Con tale provvedimento i diversi sistemi assicurativi vennero uniformati e tutta la popolazione oltre l'età scolare venne coperta. Nello stesso anno venne quindi istituito un completo servizio sanitario nazionale, il National Health Service, il quale, prevedeva medici stipendiati dallo stato e cure gratuite, mentre le amministrazioni locali si assunsero il compito di gestire la rete dei medici di base e i servizi di igiene e prevenzione. Un profondo riordino della materia avvenne poi con il National Assistance Act del 1948. Si trattò di un provvedimento di fondamentale importanza in quanto rimosse dalle autorità locali il compito di fornire direttamente i sussidi per chi ne avesse bisogno e trasferì tale responsabilità ad uno specifico organo (il National Assistance Board) che si sarebbe occupato di gestire centralmente il sistema dei sussidi ³⁰.

²⁶ Su questo tema si veda: Noel Whiteside, 'The Beveridge Report and Its Implementation: A Revolutionary Project?' (Histoire@Politique. Politique, culture, société, n° 24, septembre-décembre 2014, 2014).

²⁷ Noel Whiteside, 'The Beveridge Report and Its Implementation: A Revolutionary Project?' (Histoire@Politique. Politique, culture, société, n° 24, septembre-décembre 2014, 2014), pag. 5-6.

²⁸ Su questo tema si veda: W. A. Robson, 'The National Insurance Act, 1946' (The Modern Law Review 10, no. 2 (1947): 171-79. <http://www.jstor.org/stable/1090066>, 1947).

²⁹ Su questo tema si veda: Claudio De Boni, 'Lo Stato Sociale Nel Pensiero Politico Contemporaneo. Il Novecento. Prima Parte: Da Inizio Secolo Alla Seconda Guerra Mondiale' (Firenze, Firenze University Press, 2009).

³⁰ Su questo tema si veda: Philip Musgrove, 'Health Insurance: The Influence of the Beveridge Report' (Bulletin of the World Health Organization, 78, 2000).

1.4. L'eredità del progresso sociale in Italia

Anche nel nostro paese, così come in gran parte dei paesi dell'Europa occidentale, incominciò a delinearsi una nuova forma di Stato. In Italia, in aperto ripudio degli Stati autoritari e totalitari che avevano fatto piombare l'Europa degli anni Trenta e Quaranta nel terrore e nella guerra, si iniziò sempre più frequentemente a parlare di stato sociale o Welfare state. In tal senso, si intendeva superare le concezioni pre-belliche di Stato liberal-democratico e giungere quindi a nuove entità statali che, oltre a riconoscere e tutelare i tradizionali diritti civili e politici del cittadino, riconoscessero agli stessi anche diritti sociali fondamentali.

Quando, a partire dal 1946, il Piano Beveridge iniziò a divenire realtà in Gran Bretagna, l'eco pubblica che tali provvedimenti suscitarono in molteplici paesi europei fu notevole³¹. Nello specifico contesto italiano, il report dell'economista inglese fu particolarmente rilevante per due specifici motivi. In primo luogo, sin dall'unità, nel nostro Paese, si ravvisava una tradizione di tutto rispetto in ambito sociale, dunque, per le forze che dominarono il panorama politico della neo-nata Repubblica, il Piano Beveridge rappresentava non il punto da cui partire per scrivere la nuova legislazione sociale, bensì perno centrale del perfezionamento e dell'integrazione della tradizione italiana. In secondo luogo, il successo del Piano Beveridge nel nostro paese fu dovuto alla sua carica di "rivoluzione concreta": esso era composto da idee semplici e chiare. La rivoluzione sociale non era solo auspicabile per porsi in antitesi con il quadro socio-politico che aveva caratterizzato il Ventennio, ma era anche a portata di mano^{32 33}.

Se in una prima fase il Piano Beveridge fu utilizzato come strumento di guerra psicologica e iniziò a circolare clandestinamente propagandato dalle radio e dalla stampa, in una fase successiva, cioè a partire dal marzo del 1944, la questione sociale entrò nell'agenda politica del governo Badoglio^{34 35}. Il 15 marzo venne infatti promulgato un regio decreto che istituì una "Commissione reale per la riforma della previdenza sociale". Il compito di tale commissione era quello di prendere in esame le forme di previdenza e assicurazioni sociali in vigore in Italia per arrivare ad una riforma della legislazione vigente. Con la sua l'istituzione, in primo luogo, si voleva indicare quale sarebbe stata, in campo economico-sociale, la direzione di marcia del nuovo Stato; inoltre, aspetto non trascurabile,

³¹ Cfr: Woodroffe, 1968.

³² Su questo tema si veda: Loreto Di Nucci, 'Alle Origini Dello Stato Sociale Nell'Italia Repubblicana', in *Cittadinanza. Individui, Diritti Sociali, Collettività Nella Storia Contemporanea.*, Atti Del Convegno Annuale SISCO Padova, 2-3 Dicembre 1999 a Cura Di Carlotta Sorba - Ministero per i Beni e Le Attività Culturali - Direzione Generale per Gli Archivi (Roma: Libreria dello Stato, 2002).

³³ Michele Mioni, 'Quale «sicurezza Sociale»? - Il Rapporto Beveridge Nei Progetti Di Riforma e Nel Dibattito Italiano (1943-46)' (University of Bremen, Research Center on Inequality and Social Policy (Socium), 2021), pag.2-3.

³⁴ Villari.

³⁵ Su questo tema si veda: Ignazio Masulli, 'Il Dibattito Sul Lavoro e i Diritti Sociali All'Assemblea Costituente' (11 / Istituto Regionale di Studi sociali e politici "A. De Gasperi" - Bologna, 2011).

fornì, l'occasione per un'inchiesta sulle posizioni dei partiti politici in materia di legislazione sociale³⁶.

Come si può ben immaginare, mentre il conflitto imperversava, il tema del sociale fu accantonato e, dunque, fu solo dopo liberazione che venne affrontato a viso aperto dalle compagini partitiche. Fondamentale, in tal senso, deve ritenersi un convegno economico intitolato “ricostruire” che si tenne a Roma nell'agosto del '45. In quella sede si scontrarono due posizioni divergenti: da un lato quella più cattolica che auspicava forme di controllo sull'economia senza che ciò portasse però alla collettivizzazione dei mezzi di produzione. Dall'altra parte, le posizioni più marxiste erano favorevoli ad una pianificazione centralizzate ed assoluta dell'economia italiana³⁷.

In seno alla costituente, su modello della Commissione Greenwood che nel 1941 aveva elaborato il Piano Beveridge, nel nostro paese vennero costituite due commissioni che si occuparono di legislazione sociale: la prima, la “Commissione per lo studio dei problemi del lavoro” fu costituita su proposta del Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, nel gennaio del 1946. La seconda, la “Commissione per la riforma della previdenza sociale” fu costituita su proposta del Ministro del Lavoro, Giuseppe Romita, nell'aprile del '47. Entrambe le commissioni riconoscevano che l'assicurazione sociale avrebbe dovuto avere un carattere generale e che, quindi, non avrebbe dovuto escludere nessuno, ciò nonostante, sul lato pratico, entrambe non accolsero l'idea di istituire un sistema universalistico pieno. Tale scelta si spiega con due motivazioni di fondo, una economica, l'altra ideologica. Sul lato economico il sistema previdenziale “pieno” fu scartato per gli elevanti oneri finanziari che avrebbe comportato. Sul lato ideologico la questione della legislazione sociale era strettamente legata al lavoro. La tradizione previdenziale italiana era di chiara derivazione bismarckiana, ciò stava a significare che protezione sociale e posizione occupazionale non potevano essere pensati come elementi distinti, bensì uno necessario per l'altro. Tale tradizione non era elemento superato, anzi, i principali schieramenti politici concepivano la nuova Repubblica come il sistema che avrebbe “dischiuso l'era della civiltà del lavoro”; il lavoro ne sarebbe stato il primo ed inviolabile fondamento³⁸.

Le raccomandazioni delle due commissioni influenzarono il dibattito costituente all'interno della prima e della terza sottocommissione che si occuparono rispettivamente di “diritti e doveri dei cittadini” e di “diritti e doveri economico-sociali”. Alla stesura della Carta Costituzionale prevalse una linea intermedia fra gli orientamenti cattolici, liberali e marxisti, tuttavia, una breve riflessione deve essere posta in essere³⁹. Lo stato sociale repubblicano ha, infatti, il suo orizzonte ideologico di riferimento nella cosiddetta “democrazia dei lavoratori”. In altre parole, la titolarità dei diritti sociali

³⁶ Cfr: Di Nucci, 2002.

³⁷ Cfr: Di Nucci, 2002.

³⁸ Cfr: Di Nucci, 2002.

³⁹ Cfr: Di Nucci, 2002.

non viene riconosciuta indipendentemente a tutti, bensì principalmente alle classi dei lavoratori; è per questo motivo che, dunque, il diritto del lavoratore a ricevere una serie di prestazioni adeguate ai bisogni della vita è affrontato e tutelato in maniera molto più dettagliata rispetto al “mantenimento del cittadino inabile”^{40 41}.

1.5. Dimensioni e approcci del Welfare state

Che cos'è il Welfare state? Si tratta di una domanda a cui non è facile dare una risposta in particolar modo perché la letteratura ha mostrato, generalmente, un forte disinteresse nei confronti dello stato sociale in quanto tale, e gli studi che si sono susseguiti si sono in particolar modo concentrati sulle relazioni fra welfare e fenomeni di ampia portata come l'industrializzazione. Questo dato, che apparentemente potrebbe sembrare superfluo, nasconde tuttavia un punto sul quale è bene soffermarsi sin da subito: definire il Welfare state non è un problema che può essere risolto in modo definitivo. In quanto tale, questo fenomeno, può essere concettualizzato solo in riferimento ai problemi connessi con il processo di modernizzazione, come risposta data dai governi alle molteplici domande di sicurezza e di una maggiore uguaglianza sociale ed economica⁴².

Dal momento che il Welfare state non è un fenomeno univoco, due dunque sono le importanti implicazioni fra loro strettamente connesse. In primo luogo, il termine Welfare state non può non essere definito se non in termini “evolutivi” tenendo conto che i suoi confini si sono storicamente modificati e presentano rilevanti variazioni a seconda del contesto nazionale⁴³. Richiamando Flora, tale fenomeno è il risultato di forze politiche, sociali ed ideali molto diverse, per cui è difficile una definizione ideologicamente coerente⁴⁴. Al di là delle differenze che emergono fra contesti nazionali, unico dato comune che è emerso è che lo sviluppo dello stato sociale è un fenomeno specifico, ma non autonomo. In altre parole, inquadrare la nascita e l'affermazione del Welfare state è possibile, ma non si può pensare di studiare il fenomeno isolandolo rispetto alla molteplicità di variabili che hanno contribuito a definirlo⁴⁵. Un dato su tutti, a titolo di esempio, è riferito al fatto che lo studio non può ridursi ad indagare l'insieme della legislazione sociale: risulta in tal senso estremamente

⁴⁰ Cfr: Di Nucci, 2002.

⁴¹ Su questo tema si veda: Michele Mioni, 'Quale «sicurezza Sociale»? - Il Rapporto Beveridge Nei Progetti Di Riforma e Nel Dibattito Italiano (1943-46)' (University of Bremen, Research Center on Inequality and Social Policy (Socium), 2021)

⁴² Franco De Felice, 'Il Welfare state: Questioni Controverse e Un'ipotesi Interpretativa' (Fondazione Istituto Gramsci - Studi Storici, Jul. - Sep., 1984, Anno 25, No.3, pp. 605-658, 1984), pag.606-607.

⁴³ Chiara Bertone and Manuela Naldini, 'Cittadinanza Sociale, Welfare e Famiglia' (C.I.R.S.De - Università degli studi di Torino - Introduzione agli studi di genere, 2001), pag.2.

⁴⁴ Su questo tema si veda: Peter Flora, 'Soluzione o Fonte Di Crisi? Il Welfare state in Una Prospettiva Storica' (Lo Stato del benessere: una crisi senza uscita, Firenze 1981, p. 3).

⁴⁵ Su questo tema si veda: De Felice, 1984.

riduttivo definire il Welfare state come l'insieme delle politiche sociali presenti in un determinato paese.

Da ciò deriva la seconda e più importante implicazione. In assenza di una definizione specifica di Welfare state ed addirittura, a causa della profonda mutabilità del fenomeno, risulta necessario individuare una sorta di framework il cui scopo deve essere quello di indagare le dimensioni all'interno del quale lo Stato sociale si muove. Una prima dimensione, se così può essere definita, su cui si è posta l'attenzione degli studiosi è sicuramente stata la spesa pubblica. L'idea di base che muove da tale approccio è semplice quanto intuitiva: tanto maggiore risulta essere la spesa dello stato, tanto maggiore è la componente del welfare all'interno di una data entità statale. Questa relazione risulta però irrilevante se non fuorviante. In prima istanza poiché, nella stragrande maggioranza di questi studi, tutti gli elementi della spesa sono stati considerati allo stesso modo nonostante la quantità di risorse destinate al welfare può essere estremamente variabile a parità di spesa pubblica. Meno intuitivo risulta essere il fatto che molti paesi destinano una parte rilevante della loro spesa ai privilegi fiscali ai piani assicurativi privati che favoriscono principalmente le classi medie ⁴⁶.

Therborn fu uno dei primi che si distanziò dal semplice rapporto spesa-welfare (nonostante fu comunque mantenuto sullo sfondo) affermando:

“Minimally, the majority of a genuine Welfare state’s daily routine activities must be devoted to servicing the welfare needs of households” ⁴⁷

Sebbene tale criterio porti ad un approccio eccessivamente riduttivo (almeno sino agli anni Settanta nessuno Stato poteva essere considerato Stato sociale), il suo contributo fu fondamentale per sviluppare gli approcci concettuali successivi. Fu Richard Titmuss a dare forma ad un nuovo approccio nel 1958. Egli andò a categorizzare i sistemi Welfare state fra “residuali” ed “istituzionali”. Si trattò di una divisione importante, in quanto evidenziò che, mentre in alcuni casi l'impegno dello stato è limitato a gruppi marginali all'interno della società, in altri casi, vi è un impegno istituzionalizzato per il benessere che dunque possiede una connotazione universalistica. Fondamentale risulta quindi non considerare la spesa come un “black box”, occorre invece concentrarsi sul contenuto della stessa: programmi specifici contro universalistici, qualità dei benefici e dei servizi e, elemento forse più importante, la misura in cui l'occupazione e la vita lavorativa sono comprese nell'estensione dei diritti dei cittadini da parte dello stato ⁴⁸.

⁴⁶ Gøsta Esping-Andersen, 'The Three Political Economies of Welfare state' (International Journal of Sociology, Fall, 1990, Vol. 20, No. 3, The Study of Welfare state Regimes (Fall, 1990), pp. 92-123, 1990).

⁴⁷ Esping-Andersen, pag.105

⁴⁸ Su questo tema si veda: Richard Titmuss, 'Essays on the Welfare state (Reissue). 1st Ed.', (<https://doi.org/10.2307/j.ctv6zdcctd> Bristol University Press, Policy Press, 2018).

Centrale risulta essere a tal proposito il pensiero di Marshall, il quale sostenne che la base di uno Stato sociale risulta essere in primo luogo la cittadinanza sociale, ossia, riprendendo le sue stesse affermazioni: “tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile [...]”⁴⁹. Ed è da questa concettualizzazione che si sviluppano le teorizzazioni di Gøsta Esping-Andersen. Ad oggi sono i suoi studi, fondamentali quanto brillanti, che meglio sono riusciti ad indagare le sopracitate dimensioni del Welfare state. Egli comprese, infatti, come la costituzione della cittadinanza sociale di ogni individuo passa attraverso due specifiche dimensioni, demercificazione e destratificazione.

La questione dei diritti sociali è, in primo luogo, una questione di demercificazione, cioè di concessione di mezzi di welfare alternativi a quelli del mercato. La demercificazione può riferirsi ad uno specifico servizio reso o allo status di un individuo, ma indipendentemente, indica il grado con cui la distribuzione di diritti sociali è distaccata dai meccanismi del mercato. Questo significa che la semplice presenza dell’assistenza sociale o di un’assicurazione non comporta una demercificazione se di fatto i servizi resi, che andranno dunque a costituire la cittadinanza sociale, non emancipano gli individui dal mercato ossia non slegano lo status sociale dalla sua importanza all’interno del mercato del lavoro. Il welfare viene meno nel momento in cui i benefici dell’assistenza sociale, ad esempio, sono talmente bassi da costringere gran parte della popolazione a vendere la propria forza lavoro e dunque a partecipare al mercato del lavoro. Nel corso dello sviluppo degli stati sociali la demercificazione è stato un tema centrale e critico: fornire benefici, indipendentemente dalla loro natura, avrebbe significato in molti casi disincentivare il lavoro. Viceversa, rendere lo status sociale dipendente dalla partecipazione dello stesso lavoratore al mercato del lavoro avrebbe reso difficile la mobilitazione e l’emergere di movimenti operai⁵⁰.

La demercificazione è un obiettivo a cui hanno cercato di tendere molti sistemi di welfare, ma come viene sottolineato da Esping-Andersen: “[tale modello] offre un beneficio di base, uguale per tutti, indipendentemente dal reddito, dai contributi e dalle prestazioni lavorative fornite. Può essere certamente definibile come un sistema più solidale, ma non per questo è demercificante, poiché solo raramente tali sistemi sono stati in grado di offrire vantaggi di un tale standard così da fornire agli stessi lavoratori una vera e propria alternativa al lavoro”⁵¹. La conseguenza di ciò è che livelli elevati di demercificazione sono individuabili solo in rari casi nei paesi scandinavi. In quest’area la demercificazione è dunque realmente presente in quanto, per ragioni di salute, familiari, anagrafiche oppure per il proprio miglioramento personale, il lavoratore può liberamente uscire dal mercato del lavoro.

⁴⁹ Bertone and Naldini, pag.1.

⁵⁰ Esping-Andersen 1990, pag.106-107.

⁵¹ Esping-Andersen 1990, pag.108.

Se l'attenzione della demercificazione era rivolta di base nel rapporto fra cittadinanza sociale e mercato del lavoro, nel caso della destratificazione centrale è il rapporto fra cittadinanza sociale e classe/status. Gli studi su tale relazione rimangono ad oggi gravemente trascurati e questo, in particolar modo, perché si è sempre dato per scontato che il Welfare state crei una società più egualitaria. Ciò che si deve in primo luogo sottolineare è che il Welfare state non è solo un meccanismo che interviene all'interno della struttura della disuguaglianza, bensì è esso stesso un sistema di stratificazione⁵². A ben vedere, difatti, esso ordina le relazioni sociali nel senso che stigmatizza i destinatari e promuove il dualismo e i conflitti che ne derivano. Citando le politiche sociali di Bismarck, il modello di assicurazione sociale conservatore si poneva intrinsecamente due obiettivi di stratificazione. Il primo era quello di consolidare le divisioni fra salariati legiferando programmi distinti fra classi e gruppi diversi. Il secondo era quello di legare in un rapporto di fiducia l'individuo all'autorità centrale. A contrapporsi a questo modello vi è un sistema universalistico, il quale promuove l'uguaglianza fra status. In questo sistema tutti i cittadini sono dotati di diritti simili che non dipendono, in alcun modo, dalla classe o dalla posizione all'interno del mercato. Anche la destratificazione, così come accade per la demercificazione, è un obiettivo al quale è però difficile tendere. Riprendendo ancora una volta Esping-Andersen:

*“ [tale tipo di solidarietà] presuppone una struttura di classe storicamente peculiare, nella quale la stragrande maggioranza della popolazione è il “piccolo popolo” per il quale un beneficio modesto, anche se egualitario, può essere considerato adeguato”*⁵³

E che è tanto più difficile mantenere, in quanto, la crescita della prosperità della working-class e l'emergere di nuove classi medie, promuove il dualismo che proprio attraverso un sistema universalistico può essere frenato.

1.5.1. L'approccio strutturale

Il primo approccio su cui porre l'attenzione è quello che può essere definito strutturale o sistematico⁵⁴. Tale teoria ipotizza che sia stata l'industrializzazione non solo a rendere possibile, bensì anche necessaria, l'implementazione delle politiche sociali, le quali hanno costituito le fondamenta dei moderni stati sociali. Secondo tale ipotesi, infatti, le forze della modernizzazione e dell'industrializzazione (si pensi alla mobilità sociale e all'urbanizzazione) avrebbero leso in maniera rilevante i cosiddetti elementi tradizionali di solidarietà e supporto, come famiglia e chiesa. Con l'emergere prepotente dell'economia di mercato capitalista, tuttavia, fu evidente che le dinamiche del mercato, nel loro complesso, non potevano essere degli adeguati sostituti alle tradizionali forme

⁵² Cfr: Esping-Andersen, 1990.

⁵³ Esping-Andersen, 1990 pag.109-110.

⁵⁴ Su questo tema si veda: Costanzo Ranci and Emmanuele Pavolini, *Le Politiche Di Welfare* (Bologna: il Mulino, Manuali, 2015)

di supporto e ciò, in particolar modo, perché avrebbero risposto esclusivamente alla domanda di coloro che potevano operarvi al suo interno. In altri termini, in questa fase, iniziarono ad affiorare dinamiche di mercificazione che precedentemente erano quasi del tutto assenti dato che i benefici di cui potevano godere le fasce più deboli e povere della popolazione erano indipendenti dalla loro posizione lavorativa. Di fronte ad una condizione di questo tipo, innanzi dunque all'espansione incontrollata del capitalismo, l'unica strada percorribile era quella legata all'interventismo pubblico⁵⁵. Sebbene il welfare in quanto tale vide la luce in realtà nazionali caratterizzate da sistemi non capitalistici, è indubbio che il welfare abbia a questo punto trovato il suo terreno elettivo di espansione proprio nei sistemi capitalistici.

Se si può confermare che il Welfare state costituisce un effetto dello sviluppo capitalistico, tuttavia non ci si deve sottrarre nell'affermare che esso costituisce anche un fattore di consolidamento della stessa economia capitalista. Quando nel 1936 John. M. Keynes pubblicò la sua opera più rilevante "Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta", egli riconobbe che il welfare avrebbe certamente potuto costituire una delle forme principali di intervento pubblico. Nell'ottica del welfare keynesiano il welfare avrebbe dovuto essere visto come uno strumento dalla duplice funzione: di fronte alla perdurante instabilità economica l'intervento dello stato tramite la spesa pubblica avrebbe sostenuto il reddito dei cittadini e perseguito l'obiettivo della piena occupazione ma, cosa più importante, avrebbe reso più efficiente e stabile il sistema economico basato sui principi capitalistici⁵⁶.

Il presupposto secondo il quale la nascita del moderno Welfare state sia da ricercare nelle dinamiche del processo di industrializzazione e modernizzazione attirò anche l'attenzione degli intellettuali neomarxisti. Con riferimento specifico al neo marxismo di matrice strutturale, si evidenziò e si diede prova, infatti, che fu proprio l'accumulazione del capitale, elemento certamente non trascurabile all'interno delle molteplici dinamiche intrinseche alla nascita delle società industriali, a creare le condizioni (o per meglio dire, le contraddizioni) utili a far emergere lo Stato sociale. Secondo James O'Connor, tuttavia, lo sviluppo del Welfare state non è da ascrivere esclusivamente all'accumulazione del capitale. Certo, quest'ultimo elemento è fondamentale nell'andare ad incrementare il saggio di profitto degli operatori privati (dunque nell'andare a favorire l'accumulazione della ricchezza), ciò nonostante, non può essere tralasciata l'idea secondo la quale lo stato conserva un ordine sociale utile al capitalismo. Ciò viene di fatto garantito proprio attraverso la spesa sociale, la quale assicura il consenso e l'armonia e dunque una convivialità pacifica fra gruppi sociali dominanti e gruppi sociali posti al margine. In linea con la prospettiva appena analizzata,

⁵⁵ Gøsta Esping-Andersen, 'The Three Political Economies of Welfare state' (International Journal of Sociology, Fall, 1990, Vol. 20, No. 3, The Study of Welfare state Regimes (Fall, 1990), pp. 92-123, 1990).

⁵⁶ Ranci and Pavolini, 2015 pag.28-29.

quella marxista rimarcò ancora una volta l'idea secondo la quale, l'introduzione delle politiche sociali non dipese da pressioni da parte di attori minori all'interno della società ⁵⁷.

Concludendo, dunque, due sono i presupposti fondamentali su cui si basa tale approccio: in prima istanza il fatto che il potere era ed è strutturale; in secondo luogo, che lo stato opera relativamente in una condizione di autonomia rispetto alle direttive delle classi sociali o di attori minori, quali associazioni sindacali e partiti politici.

1.5.2. L'approccio della mobilitazione di classe

Un secondo approccio deve essere analizzato: si tratta del cosiddetto approccio della mobilitazione di classe anche definito approccio delle coalizioni di classe. Esso differisce dal precedente in quanto non pone l'attenzione sulle istituzioni, bensì classi sociali. Secondo la visione di W. Korpi, sociologo norvegese che per primo si soffermò sul tema, le classi sociali avrebbero dovuto essere viste come gli agenti principali del cambiamento nella misura in cui, il bilanciamento del potere di queste, influenza e determina specifici risultati distributivi ⁵⁸. In altre parole, Korpi non negava l'importanza del potere strutturato ed egemonico (così com'era stato inteso all'interno dell'approccio strutturale), ciò nonostante, sottolineava che i parlamenti sono "strumenti" nelle mani delle classi sociali, non nel senso che sono da queste influenzate, bensì secondo l'idea che sono istituzioni efficaci nell'andare a tradurre il potere mobilitato in politiche e riforme ⁵⁹ ⁶⁰. Riprendendo la ricostruzione storica dello sviluppo della cittadinanza da parte di Marshall, egli aveva indicato che questa era passata prima attraverso l'introduzione dei diritti civili, politici e solo successivamente sociali. Tale processo, che di fatto costituì la "democratizzazione" delle società europee fra Diciottesimo e Ventesimo secolo, creò uno spazio politico in cui i diversi interessi sociali ed economici in contrasto fra loro poterono trovare espressione. Nell'ottica del Power Resource Model, dunque, fu la mobilitazione sindacale e politica della classe operaia e la crescente influenza dei partiti dei lavoratori a spingere verso lo sviluppo del Welfare state ⁶¹.

Le conseguenze di tale affermazione non sono per nulla superflue. La politica parlamentare ha pertanto la possibilità di prevalere sul potere egemonico e, in tal modo, può operare in linea con interessi antagonisti al capitale. In un contesto non democratico i lavoratori dipendenti sarebbero costretti a competere fra loro e a sottostare a forze che non dipendono dal loro controllo; ciò limiterebbe la solidarietà collettiva e la mobilitazione generando dunque una distribuzione diseguale del capitale. Fortunatamente, ciò non accade nelle società democratiche dove il potere elettorale è

⁵⁷ Esping-Andersen, 1990 pag.98.

⁵⁸ Ranci and Pavolini, 2015 pag.33.

⁵⁹ Esping-Andersen, 1990 pag.100.

⁶⁰ Su questo tema si veda 'Esping-Andersen, G., and Korpi, W. 1984. "Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism." In J. Goldthorpe, Ed., Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Oxford University Press'.

⁶¹ Ranci and Pavolini, pag. 33-34.

fondato sul principio “una testa un voto”. La forza dei partiti, dunque, pone un freno a tale condizione. I salariati trovano un terreno comune e lo fanno proprio attraverso la lotta per la tutela ed il riconoscimento dei diritti sociali, la sicurezza salariale e l’eliminazione della povertà ⁶².

Tale approccio può però essere in parte fuorviante. Nell’analisi iniziale compiuta dal sociologo norvegese, grande importanza veniva data al ruolo giocato dai partiti di sinistra. In altre parole, la crescita e lo sviluppo del Welfare state era strettamente legata alla forza politica ed elettorale del movimento operaio. Critiche successive, in particolar modo quelle mosse da Esping-Andersen, affermarono che un metro di giudizio circa lo sviluppo del Welfare state non poteva però esaurirsi nella semplice influenza politica esercitata dai partiti dei lavoratori. In tal modo, l’influenza prima di essere partitica-politica è da ricercare nella capacità di tessere coalizioni politiche più ampie, e dunque in grado di coinvolgere altre forze politiche nella realizzazione della sopracitata cittadinanza sociale. Come indica Ranci: “Più che la forza politica in sé, conta la coalizione politica e sociale che viene messa in campo” ⁶³.

1.5.3 L’approccio istituzionale

Come è ben noto, per Adam Smith, più celebre esponente dell’economia classica, il mercato era il mezzo indispensabile attraverso il quale le classi sociali; quindi, la diseguaglianza e i privilegi che ne conseguivano potevano essere aboliti ⁶⁴. Tranne per un livello minimo, l’intervento statale avrebbe dovuto essere eliminato così da evitare la creazione di monopoli, protezionismo e dunque un incremento dell’inefficienza del sistema economico. Tali riflessioni trovarono giustificazioni in quanto, effettivamente, le entità statali contemporanee allo sviluppo del pensiero liberista erano emblema di privilegi e corruzione. In altre parole, mentre la difesa reale della libertà richiedeva necessariamente uno scudo all’ingerenza politica, la strada che si stava percorrendo era quella della democrazia di massa la quale, non solo avrebbe compromesso le dinamiche di mercato, ma avrebbe inaugurato l’era socialista ⁶⁵. I principi del laissez-faire appena citati furono il fulcro dell’azione economica e politica in quei paesi con un regime liberaldemocratico e, dunque, per diversi decenni, rappresentarono uno scudo efficace che rese paesi come gli Stati Uniti e il Regno Unito forti oppositori dell’espansione dei programmi statali di welfare. Nonostante ciò, dopo la Grande Guerra, la popolarità delle politiche di welfare aumentò considerevolmente in questi contesti nazionali. Stesso fenomeno, seppur con dinamiche completamente diverse, si verificò all’incirca nello stesso periodo di tempo anche in altre realtà: i regimi fascisti riconobbero ed ampliarono i programmi di welfare,

⁶² Cfr: Esping-Andersen, 1990.

⁶³ Ranci and Pavolini, 2015 pag.33-34.

⁶⁴ Su questo tema si veda: Adam Smith, ‘An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations’ (Oxford, England: Bibliomania.com Ltd, 2002).

⁶⁵ Esping-Andersen, 1990 pag.94.

tendenza che fu presente anche nei paesi a socialismo realizzato dell'Europa orientale, ove il pluralismo democratico non era certamente un tratto distintivo ^{66 67}.

Queste furono solo alcune delle osservazioni che portarono ad indicare come la nascita e lo sviluppo del Welfare state moderno è da ascrivere ad una dinamica sostanzialmente di tipo istituzionale. In altri termini, rispetto a ciò che viene indicato all'interno del sopraccitato approccio della mobilitazione di classe, il Welfare state deve essere visto come istituzione, la quale è molto di più di un semplice prodotto della democrazia di massa. Riprendendo Flora ed Heidenheimer: *“esso implica una trasformazione profonda dello stato, della sua struttura, delle sue funzioni e della sua legittimità [...] La crescita del Welfare state va considerata come l'emergere graduale di un nuovo sistema di potere caratterizzato dalla presenza di una élite che gestisce la distribuzione dei benefici, di una burocrazia dei servizi, di diverse clientele sociali”* ⁶⁸.

A tal proposito risulta utile citare, fra le formulazioni più recenti, lo schema evolutivo di Rokkan circa le fasi che vanno ad definire il processo di national-building. Egli afferma che parallelamente allo sviluppo delle nazioni si è osservata un'estensione della piena cittadinanza che non ha escluso i diritti sociali. Risulta dunque chiaro che la formazione dello Stato militare e fiscale prima, a cui è seguita la costruzione dello Stato nazionale, della partecipazione democratica e infine della redistribuzione pubblica, sono stati elementi che hanno portato alla nascita della cittadinanza sociale ⁶⁹.

1.5.4. L'approccio dei rischi sociali

Come già indicato, secondo l'approccio strutturale, i programmi di welfare nacquero per dare risposta alla questione sociale indotta dal processo di industrializzazione. Di fronte al venir meno delle forme tradizionali di supporto, il Welfare state moderno non fu altro che il tentativo di costruire un nuovo sistema di solidarietà che potesse così andare a ricostituire i fattori di sostegno che erano venuti meno.

Se l'approccio strutturale pone l'attenzione sul legame fra capitalismo e welfare (welfare capitalism), quest'ultimo approccio pone invece l'accento sul rapporto fra i rischi sociali; ed in particolar modo nei confronti dell'esposizione ai rischi sociali e la capacità di self-reliance, cioè la capacità, da parte di una specifica classe sociale, di fronteggiare tali rischi. Ed è proprio da questi due elementi che si sviluppa l'argomentazione. Secondo lo storico dell'Università della California, Peter Baldwin, un qualsiasi sistema di welfare nasce nel momento in cui molteplici gruppi sociali, all'interno di un dato

⁶⁶ Ranci and Pavolini, pag. 38-39.

⁶⁷ Su questo tema si veda: Rimlinger Gaston V., 'Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia' (New York, Wiley, 1971).

⁶⁸ Su questo tema si veda: Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare states in Europe and America, New Brunswick, N.J., Transaction; Trad. It. Lo Sviluppo Del Welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁶⁹ Su questo tema si veda: Stein Rokkan and others, *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan: Based on His Collected Works* (Oxford; New York : Oxford University Press, 1999).

contesto nazionale, trovano conveniente mettere a disposizione della collettività parte delle loro risorse con lo scopo di assicurarsi contro determinati rischi. Ovviamente, i diversi gruppi sociali che compongono una data collettività non sono esposti ai medesimi rischi, tuttavia, è sufficiente che una parte di essa condivida l'interesse a combattere una serie di avversità per costituire, in tal modo, un sistema di solidarietà allargato. Pertanto, secondo lo storico statunitense, ciò che si verifica è il fenomeno del risk pooling, ossia la condivisione dei rischi. A dispetto però di ciò che era accaduto prima del XIX secolo, la nascita e lo sviluppo delle forme moderne di Welfare state risulta essere caratterizzata da una condivisione che non avviene più all'interno di cerchie limitate, ma che può addirittura coinvolgere tutta la popolazione di un paese ⁷⁰.

Emerge tuttavia un problema. Come si è indicato, l'esposizione ai rischi non è l'unico aspetto da considerare: se è vero che l'incidenza di quest'ultimo fattore è variabile, allo stesso modo la capacità di far fronte alle avversità inevitabilmente è differente a seconda del gruppo sociale considerato. Intuitivamente, quindi, si può affermare che alcuni gruppi sociali non hanno alcun interesse a condividere i rischi, ed anzi, sono autosufficienti nel fronteggiarli. Baldwin crede che i gruppi sociali più ricchi hanno, ciò nonostante, comunque condiviso i rischi e che questo ha permesso la piena affermazione dello Stato sociale ⁷¹. Pertanto la domanda che ci si deve porre è la seguente: perché questi gruppi sociali avrebbero dovuto essere disponibili a mettere in comune i rischi? Quale sarebbe il vantaggio che loro hanno ottenuto da ciò?

La risposta è da ricercare in quelle che sono le previsioni attuariali della classe media. Se è infatti vero che la domanda di welfare è generata in particolar modo dalla classe operaia (o comunque da tutte quelle cerchie sociali ad alto rischio e basso patrimonio), il Welfare state non ha quasi mai dato priorità e privilegiato le richieste dei gruppi più poveri. Il Welfare state secondo Baldwin si è concretizzato in particolar modo attraverso una redistribuzione dei rischi di tipo orizzontale. In tal senso, il Welfare state non deve essere visto come un sistema di solidarietà fra classi, quanto più come un complesso di solidarietà fra medesimi gruppi che, senza sconfinare al di là dei propri interessi di classe, redistribuiscono i costi lungo il corso della vita e tra categorie di rischio trasversali. Detto in altri termini, lo Stato sociale, ha visto come sua manifestazione chiave, la redistribuzione dei costi fra malati e sani, fra adulti e giovani, fra disabili ed abili, fra disoccupati e lavoratori ⁷².

1.6 I regimi di welfare

⁷⁰ Ranci and Pavolini, pag.23-24.

⁷¹ Su questo tema si veda: Peter Baldwin, 'The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare state, 1875-1975' (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

⁷² Ranci and Pavolini, pag.25-26.

La letteratura, a partire all'incirca dagli anni Cinquanta, si è ininterrottamente dedicata alla classificazione dei sistemi di welfare. Sotto questo profilo si è già citata la classificazione operata dal ricercatore britannico Richard Titmuss. Fu però soltanto nelle ultime fasi dei Trenta gloriosi che si assistette ad una maturazione nell'analisi del Welfare state, la quale inevitabilmente si fece carico di riassumere quegli importanti cambiamenti che erano avvenuti dal secondo dopoguerra in avanti. La classificazione certamente più fortunata e celebre risulta essere senza ombra di dubbio quella del sociologo danese Gøsta Esping-Andersen, il quale utilizzò tecniche deduttive che applicò alla storia delle politiche sociali di 18 paesi dell'area OCSE ⁷³. L'innovazione del suo lavoro fu quella di pensare al Welfare state come un sistema più ampio, un regime, in cui non sono centrali di per sé le politiche sociali pubbliche e dunque la loro formulazione ed implementazione, quanto più il rapporto e le interazioni che si vengono ad istituire fra queste, il mercato e le famiglie. Ciò gli permise di giungere all'identificazione di tre idealtipi di Welfare state, ovvero tre regimi di welfare che basano la loro differenziazione in base ai livelli di demercificazione e destratificazione. In altre parole, il sociologo danese comprese come, nel dispiegamento stesso degli stati sociali, fondamentale era stato il modo con cui stato e mercato si erano relazionati fra loro per dare risposte alle criticità sociali ^{74 75}.

1.6.1. Regime liberale

Il regime di Welfare state liberale si caratterizza per la presenza di limitati trasferimenti universalistici, per un sistema di assistenza collaudato e per la predominanza di piani di assicurazione sociale di modesta entità; in altre parole, questo regime è contraddistinto in principal modo da due forze: quella statale, volutamente limitata, che effettua ridotte riallocazioni della ricchezza e quella del mercato, dominante, che stabilisce il livello di sicurezza sociale ⁷⁶. In maniera più o meno esplicita, i paesi in cui si è innestato tale tipologia di regime sono stati caratterizzati da processi di riforma ostacolati da norme tradizionali e liberali di etica del lavoro; in tal senso, l'etica liberale, ha stigmatizzato le norme che si ponevano in contrasto con essa. Paesi come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia possono essere considerati come gli archetipi di tale regime. In tali contesti lo stato non si è soltanto limitato, bensì ha incoraggiato il mercato passivamente oppure, in maniera più attiva, ha sovvenzionato regimi di previdenza privata. Con riferimento specifico alle dimensioni di demercificazione e destratificazione, queste sono piuttosto limitate. Lo stato interviene in maniera selettiva esclusivamente su coloro che sono maggiormente in difficoltà; inoltre, all'interno di questa

⁷³ Su questo tema si veda: Arshad Isakjee, 'Welfare state Regimes: A Literature Review' (University of Birmingham IRIS Working Paper series, No. 18, 2017).

⁷⁴ Ranci and Pavolini, 2015 pag.68-69.

⁷⁵ Cfr: Esping-Andersen, 1990.

⁷⁶ Cfr: Isakjee, 2017.

tipologia di regime, si configurano dei sistemi di welfare che si differenziano a seconda dello status socioeconomico degli individui ^{77 78}.

1.6.2. Regime conservatore-corporativo

A differenza dei paesi sopracitati, in questo tipo regime, che trova tra i suoi principali esempi l’Austria, la Francia, la Germania, l’Italia e i Paesi Bassi, l’ossessione liberale per la predominanza del mercato e la mercificazione non sono mai state preminenti. La concessione dei diritti sociali non è mai stata una questione seriamente contestata, mentre più problematica è stata l’eliminazione degli status sociali. Tale condizione ha progressivamente costituito entità statali nelle quali, se da un lato, si è intenzionalmente mantenuto il mercato al margine e, di conseguenza, le assicurazioni private e i benefici legati alla posizione all’interno del mercato del lavoro sono stati limitati; dall’altro lato l’enfasi posta sul mantenimento degli status e delle differenze di classe, ha fatto sì che le politiche redistributive applicate portassero ad effetti trascurabili. Ne sono un chiaro esempio gli schemi assicurativi obbligatori presenti in questi regimi. Seppur essi mettono parzialmente al riparo i lavoratori, essi sono legati alle differenze in termini di capacità contributiva: il sistema tende dunque a mantenere relativamente invariate le differenze fra lavoratori e famiglie appartenenti alle varie classi sociali. Altro dato da non trascurare è l’influenza della sfera familiare e confessionale all’interno dei regimi conservatori-corporativi: in gran parte dei paesi dell’Europa continentale la chiesa svolge un ruolo centrale nell’andare a preservare i modelli famigliari tradizionali. Ciò si è tradotto in un numero cospicuo di aiuti nei confronti delle madri, viceversa l’assistenza diurna risulta essere particolarmente limitata. Tale aspetto si è tradotto in una grande rilevanza data al “principio di sussidiarietà”: nei regimi corporativi esso serve a sottolineare che lo stato interferirà solo quando la capacità della sfera familiare sarà esaurita ^{79 80}.

1.6.3. Regime socialdemocratico

Tale tipo di regime, meno diffuso rispetto ai precedenti, è diffuso in quei Paesi in cui i principi dell’universalismo e dei diritti sociali demercificanti sono stati estesi alle nuove classi medie. Viene così definito “socialdemocratico” in quanto la democrazia sociale risulta essere, senza ombra di dubbio, la forza dominante che ha permesso di delineare un percorso di riforma sociale quasi del tutto assente da ostacoli. Se nei Paesi dell’Europa continentale i medesimi percorsi di riforma hanno esasperato il dualismo fra Stato e mercato, in Paesi come la Svezia, la Norvegia, la Finlandia e, marginalmente, la Danimarca, il Welfare state ha perseguito come obiettivo un’uguaglianza dei più alti standard ⁸¹. In tal senso risulta del tutto inadeguata la definizione fornita inizialmente che parla di

⁷⁷ Ranci and Pavolini, 2015 pag.69.

⁷⁸ Esping-Andersen 1990, pag.119-120.

⁷⁹ Cfr: Esping-Andersen, 1990.

⁸⁰ Ranci and Pavolini, 2015 pag.70.

⁸¹ Esping-Andersen, pag.114-115.

“... garantire un benessere minimo...”: il fulcro delle politiche sociali “socialdemocratiche” si pone l’obiettivo di implementare programmi caratterizzati, da un lato, da un alto livello di demercificazione ed universalistici, ma che dall’altro lato si adattano alle molteplici aspettative presenti. Così accade che chiunque, operai, impiegati, dipendenti pubblici godono dei medesimi diritti sociali. Come si può facilmente immaginare il ruolo del mercato in questi regimi è pressoché assente; meno intuitivo risulta essere tuttavia il ruolo della famiglia: in pieno contrasto con il principio di sussidiarietà corporativa, il welfare dev’essere per così dire slegato anche dalla famiglia, in quanto non è presente una sfera di sostegno familiare e si promuove e sostiene l’indipendenza dell’individuo (defamilizzazione)⁸².

CAPITOLO II – CRISI DEL WELFARE STATE: TRA TAGLI ED INNOVAZIONE

2.1. La crisi dei sistemi di welfare

Le basi teoriche introdotte all’interno del capitolo precedente rappresentano un tentativo di andare ad organizzare e, quanto più, sintetizzare, trent’anni di studi sul Welfare state. A partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale, infatti, e fino alla metà degli anni Settanta, un numero assai cospicuo di contributi nacquero con l’obiettivo di fare chiarezza su quello che per più di Cinquant’anni era stato un tema di scarso interesse. L’attenzione era in particolar modo data dagli storici, la cui area di ricerca era tuttavia quasi interamente circoscritta al mondo anglosassone. Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, soprattutto nel Regno Unito, si osservò un crescente interesse da parte del mondo accademico nei confronti dei programmi sociali che raggiunse il suo apice un decennio più tardi. Negli anni Settanta la scienza sociale e, dunque, le analisi comparate sistematiche sul Welfare state raggiunsero il loro massimo sviluppo. La causa di tale considerazione da parte del mondo accademico, si pensi agli studi di Rimlinger, Hecló, Wilensky, è da ricercare nel fatto che, proprio in quel periodo, si raggiunse il culmine della parabola di crescita dello Stato sociale come istituzione del mondo reale. Dieci anni dopo la fine del conflitto, la stragrande maggioranza dei paesi europei dedicava ancora meno del 10% della spesa pubblica alla protezione sociale. Nel corso dei “Trenta Gloriosi” tale valore più che raddoppiò in molti paesi dell’Europa continentale. Come indica Ferrera:

“la stragrande maggioranza [...] della popolazione era ormai inclusa in programmi di protezione sociale per tutti i «rischi standard»: vecchiaia, invalidità, perdita di un familiare; malattia, maternità e infortuni sul lavoro; disoccupazione e familiari a carico. Almeno in termini di eleggibilità, i Welfare

⁸² Cfr: Esping-Andersen, 1990.

*state europei erano «cresciuti fino al limite»: avevano raggiunto o stavano per raggiungere i confini nazionali più ampi possibile, [i quali] coincidevano con l'intera cittadinanza”*⁸³ .

I sistemi di protezione più localizzati vennero progressivamente marginalizzati, vennero create e messe in atto nuove tecniche allo scopo di perfezionare ed ottimizzare il prelievo delle imposte e dei contributi e gestire i flussi redistributivi, quindi, vennero implementati sistemi di sanità pubblica caratterizzata da una crescente complessità, qualità e quantità delle prestazioni erogate. Allo stesso tempo la cittadinanza sociale raggiunse il grado più elevato di chiusura nazionale: in altre parole, il progresso sociale e l'estensione dei diritti, da primi politici e civili, poi sociali, rimase strettamente legato alle istituzioni dello Stato-nazione, il che poneva i soggetti stranieri in una condizione di forte svantaggio.

Quando il primato del dollaro iniziò a vacillare, i cui primi segnali si iniziarono ad intravedere già con la svalutazione della sterlina nel 1967, i paesi europei godevano ancora di un elevato grado di chiusura ed autonomia nazionale⁸⁴; ciò nonostante, si trattava di una condizione che avrebbe avuto vita breve. Prima la guerra dello Yom Kippur e i conseguenti shock petroliferi, successivamente il crollo del sistema di Bretton Woods, modificarono per sempre la natura dell'ordine economico internazionale. In tal contesto, le strategie di gestione della politica fiscale e monetaria che avevano delineato gli Stati-nazione sino a quel momento, divennero sempre più inefficaci, se non inattuabili⁸⁵.

Se dal punto vista prettamente economico questa fase inaugurò un periodo di austerità, lo stesso non si può tuttavia affermare per quanto riguarda il sociale. Come meglio verrà analizzato in seguito, senza ombra di dubbio, la nuova fase portò a dinamiche di retrenchment, ossia di taglio, che nei tre decenni precedenti erano pressoché assenti e che significò, in particolar modo, un numero inferiore di risorse pubbliche destinate al welfare. Tuttavia, negli anni successivi agli shock petroliferi, queste dinamiche non furono le sole ed anzi, in senso opposto a fenomeni di retrenchment, si innestarono fenomeni innovativi che proprio negli ultimi dieci e vent'anni si sono consolidati in Europa e, più in generale, nel mondo occidentale⁸⁶.

In tal senso, l'analisi delle traiettorie attuali del welfare risulta essere un continuo spostamento fra forze che potremmo definire come “negative” in quanto hanno progressivamente messo in dubbio ed indebolito il complesso di diritti sociali in capo ai cittadini, e dinamiche viceversa “positive” che hanno tentato e talvolta sono state in grado di tutelare realmente la cittadinanza sociale e quindi di

⁸³ Maurizio Ferrera, 'Trent'anni Dopo. Il Welfare state Europeo Tra Crisi e Trasformazione' (Stato e mercato , dicembre 2007, No. 81 (3) dicembre 2007, pp. 341-375, Il Mulino, 2007), pag.344.

⁸⁴ Fulvio Cammarano, Giulia Guazzaloca, and Maria Serena Piretti, *Storia Contemporanea - Dal XIX al XXI Secolo*, Seconda edizione (Firenze: Le Monnier Università, 2015), pag.320-321.

⁸⁵ Cammarano, Guazzaloca, and Piretti, 2015 pag.320-321.

⁸⁶ Cfr: Ranci and Pavolini, 2015.

andare ad alterare quanto meno possibile gli standard prestazionali che caratterizzavano il sociale dei Trenta Gloriosi.

Riprendendo la sopracitata teoria dei rischi sociali, se si è verificata una coesistenza di fra elementi distruttivi dell'assetto precedente ed elementi innovativi, i quali si sono mescolati assieme e continuano a farlo tutt'ora, ciò è dovuto al fatto che si ha una compresenza di vecchi e nuovi rischi sociali ⁸⁷. In tal senso gli eventi critici sopracitati, principalmente riferibili agli anni Settanta, non hanno esclusivamente condotto alla crisi del Welfare state dal momento che hanno indebolito le casse di gran parte dei paesi occidentali, bensì sono stati fenomeni storici, i quali hanno inevitabilmente giocato un ruolo fondamentale nel far emergere nuove criticità sociali. Il quadro che ci si pone dinanzi è dunque particolarmente articolato: spinte prima economiche, poi politiche hanno messo in dubbio il Welfare state così com'era stato pensato e così com'era andato a svilupparsi per quasi un secolo e questo ha significato una minor attenzione ai rischi sociali già presenti all'interno dei contesti nazionali; simultaneamente, tuttavia, nuovi rischi sociali sono emersi e, in una situazione di precarietà, gli attori pubblici e privati hanno dovuto dare risposta ad un complesso crescente di questioni sociali. Ranci e Pavolini hanno sinteticamente delineato quelle che sono le traiettorie attuali di cambiamento che i sistemi consolidati di welfare devono affrontare:

- In primo luogo, gli stati-nazione devono necessariamente contenere i costi crescenti associati ai “vecchi rischi sociali”. Si tratta di un elemento essenziale che, ciò nonostante, non dev'essere foriero di crisi di legittimazione delle istituzioni pubbliche;
- In secondo luogo, risulta necessario per gli stati-nazione adattare i sistemi di welfare ai “nuovi rischi sociali”. Quindi adattare gli stessi sistemi consolidati alle trasformazioni nelle caratteristiche qualitative e quantitative dei “vecchi rischi sociali”;
- Ultimo aspetto, ma non meno importante fa riferimento al fatto che è necessario adattare i modelli di governo e di governance dei sistemi di welfare alla luce di un contesto internazionale e dinamiche che rendono più difficile per il singolo stato-nazione mantenere la titolarità e la gestione delle politiche sociali ⁸⁸.

2.1.1 Sfide esterne: la globalizzazione e l'integrazione europea

In tal senso gli shock petroliferi del terzo quarto di secolo e lo sfaldamento di Bretton Woods, sono solo alcuni degli eventi da cui partire per comprendere quelle che sono state e quelle che saranno le traiettorie del welfare del prossimo futuro. Nonostante, questi ultimi sono eventi di ampia portata internazionale, risultano tuttavia importanti da citare, in quanto, almeno in un primo momento, furono proprio gli squilibri macroeconomici a tracciare il solco di una nuova era del welfare. Come si è detto

⁸⁷ Ranci and Pavolini, 2015 pag. 23-25.

⁸⁸ Ranci and Pavolini 2015, pag.82-83.

in precedenza, gran parte dei paesi occidentali, avevano vissuto sino agli anni Settanta in una condizione di forte “autonomia economica” trascinati da uno stato di benessere che può essere riassunto nell’idea del “compromesso di mezzo secolo”⁸⁹. A tal proposito il contesto economico era infatti segnato da un forte tasso di crescita del PIL nazionale e ciò consentì, in tal modo, l’incremento salariale e la conseguente estensione dei programmi di welfare (dunque il parallelo ampliamento della cittadinanza sociale). Il rallentamento dei tassi di crescita è solo in parte ascrivibile all’aumento dei costi energetici, e dunque agli shock petroliferi, in quanto, menzione particolare deve essere fatta nei confronti della globalizzazione. In questa sede non rappresenta un mio obiettivo andare a indagare le relazioni di causa ed effetto che spiegano o cercano quanto più possibile di comprendere quale sia l’origine della fase di recessione economica, sta di fatto che è indubbio che dagli anni Settanta si assistette ad una crescita della competizione internazionale. I decenni successivi ai Trenta gloriosi furono dunque caratterizzati da una più ridotta competitività delle economie occidentali⁹⁰.

Nei primi dibattiti politici che affrontarono il tema negli anni Ottanta, tale fenomeno veniva solitamente raffigurato come un elemento fortemente negativo e le analisi economiche sembravano dare ragione alle posizioni più pessimistiche. La globalizzazione aveva posto nei confronti dei governi nazionali, internamente ed esternamente al continente europeo, nuovi vincoli che sembravano ridurre i loro margini di manovra impedendogli di progettare e gestire liberamente i sistemi di protezione sociale. Con specifico riferimento alle imprese, queste iniziarono a subire le conseguenze della sopracitata concorrenza internazionale e ciò incrementò considerevolmente l’utilizzo di strategie di subfornitura e delocalizzazione della produzione⁹¹. Tali elementi giocarono un ruolo fondamentale poiché resero molto più difficile il governo dell’economia e del mercato del lavoro da parte degli Stati-nazione. Questi non potevano più operare come facevano un tempo in quanto l’eccessivo interventismo avrebbe leso la competitività di una parte del sistema economico; mentre, il mancato sostegno con adeguate politiche nei confronti di chi avesse accettato il rischio di non esternalizzare, avrebbe messo in discussione la legittimità politica e sociale degli stessi. La perdita di competitività sul piano internazionale delle economie occidentali deve essere tuttavia osservata alla luce di quello che era lo stato dell’economia pubblica. I decenni post bellici erano stati contraddistinti, come si è già osservato parlando di compromesso di mezzo secolo, da un rilevante incremento dell’intervento pubblico in campo economico e ciò aveva dato la possibilità di aumentare il livello di spesa pubblica e i livelli di tassazione. Ciò che risulta fondamentale osservare, in tal senso, è dunque che le criticità legate alla globalizzazione furono acuite dal fatto che gran parte dei paesi occidentali vivevano in una situazione caratterizzata, oltre che da un livello molto elevato di interventismo pubblico e spesa sociale, da un elevato carico fiscale. In assenza di una crescita economica in grado

⁸⁹ Su questo tema si veda: Colin Crouch, *Social Change in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

⁹⁰ Cfr: Ferrera, 2007.

⁹¹ Ferrera, 2007 pag.347-348.

di sostenere il livello di spesa pubblica, molti paesi entrarono in una situazione di potenziale crisi fiscale permanente caratterizzata da elevato deficit pubblico e livelli difficilmente comprimibili sia della spesa sia della tassazione ⁹².

La seconda sfida che il mondo occidentale dovette affrontare, anche se chiaramente solo una parte di esso, fu relativa al processo di integrazione europea ⁹³. Quando con i trattati di Roma del 1957, i Padri fondatori iniziarono ad immaginare uno spazio privo di frontiere interne, nessuno voleva mettere in dubbio l'importanza della base nazionale dei Welfare state. La creazione di un'unione doganale, in altre parole, non avrebbe dovuto mettere in discussione le specifiche dimensioni nazionali, tantomeno le politiche sociali ⁹⁴. Quando venne meno il sistema di Bretton Woods e il continente dovette affrontare la molteplicità degli squilibri sopracitati, l'idea di Europa fissata con i trattati istitutivi della CEE e del EURATOM, tuttavia, non erano più attuali. Le misure di rilancio sociale tentate dal governo socialista di François Mitterrand fra il 1982 e il 1983 ne furono la prova. A questa fase "transitoria" seguì, dunque, un periodo di rilancio dell'Europa. Si trattò di un processo lungo che vide come principale traguardo, seppur provvisorio, la firma del Trattato di Maastricht ⁹⁵. L'Europa divenne una vera e propria unione i cui pilastri la avrebbero sostenuta internazionalmente; a discapito di ciò, tuttavia, vennero posti ulteriori vincoli all'autonomia dei governi nazionali per quel che riguardava il welfare. ⁹⁶

2.1.2. Sfide interne: la transizione postindustriale e le nuove dinamiche socio-demografiche

Una volta definite le sfide di portata internazionale e sovranazionale, l'attenzione deve essere rivolta nei confronti delle sfide di carattere "interno" che i paesi occidentali si trovarono ad affrontare. Chiaramente non slegata ed anzi strettamente connessa al processo di globalizzazione, una prima riflessione che deve essere operata è relativa alla graduale transizione verso un sistema economico postindustriale. Le società dei Trenta gloriosi erano infatti fondate su un regime di piena occupazione maschile di tipo industriale. Quando negli anni Settanta si assistette ad una crisi generalizzata della produzione manifatturiera e, dunque, una graduale transizione verso un sistema economico segnato dall'indebolimento dell'industrialismo, tale fenomeno venne visto più come un fattore di innovazione piuttosto che come una minaccia per le economie consolidate. In linea con questa idea si poneva il sociologo americano Daniel Bell. Egli riteneva che lo sviluppo di una nuova fase dell'economia capitalista fondata non più soltanto sulla produzione manifatturiera di beni materiali, ma anche e prevalentemente sulla produzione di beni immateriali e di servizi, avrebbe comportato, oltre che un

⁹² Ranci and Pavolini 2015, pag.76-77.

⁹³ Cfr: Ferrera, 2007.

⁹⁴ Ferrera, 2007 pag.350-351.

⁹⁵ Su questo tema si veda: Fulvio Attinà and Giorgio Natalicchi, *L'unione Europea. Governo, Istituzioni, Politiche* (Bologna: il Mulino, Manuali, 2010).

⁹⁶ Ferrera, 2007 pag.351.

notevole aumento del livello d'istruzione della forza lavoro, anche un generale sviluppo delle condizioni di lavoro e dei salari. Nonostante questo, però, il settore dei servizi accrebbe progressivamente il suo peso economico, riuscì in parte ad assorbire la disoccupazione prodotta dalla crisi delle industrie, ed anzi, fu fonte di nuove disuguaglianze sociali. In altre parole, fu evidente che lo sviluppo del settore terziario fu caratterizzato da forti differenziazioni interne: al miglioramento delle condizioni di lavoro e dei salari, si accompagnò una forte e prima quasi del tutto assente divaricazione tra i redditi alti e quelli bassi, diretta conseguenza di una struttura salariale polarizzata fra occupazioni ad alta e bassa qualificazione ⁹⁷. Oltre all'emergere di nuove disuguaglianze sociali vi fu un indebolimento del regime di piena occupazione che aveva caratterizzato i Trenta gloriosi. In tal senso, il livello della disoccupazione iniziò ad aumentare e raggiunse, negli anni Ottanta e Novanta una rilevanza tale che una quota dei lavoratori si ritrovò perennemente esclusa dal mercato del lavoro. Con riferimento alle dinamiche socio-demografiche, ma strettamente legata alle dinamiche del mercato del lavoro, degna di nota fu la crescita dell'occupazione femminile. Il processo di terziarizzazione e dunque il passaggio verso un contesto postindustriale, infatti, diede alle donne grandi possibilità lavorative proprio all'interno delle crescenti attività di servizio. Come indicato, però, tale mutamento non ha soltanto avuto rilevanza dal punto di vista economico, bensì anche dal punto di vista più prettamente sociale andando a modificare l'organizzazione stessa delle famiglie. Se queste, in alcuni casi, sono passate da un modello male breadwinner ad un modello dual adult worker, è pur vero che la tendenza più rilevante è riferibile in una generale precarizzazione delle relazioni sociali e ad una diffusione di stili di vita maggiormente improntati all'individualizzazione ⁹⁸. La famiglia intesa nel suo senso più tradizionale di padre e madre con figli, ha lasciato il posto ad una pluralità di nuclei famigliari differenti, la loro dimensione media è diminuita, mentre sono aumentate le separazioni e i divorzi.

Altra traiettoria che dev'essere necessariamente citata fa riferimento più nello specifico alle dinamiche demografiche: negli ultimi cinquant'anni la popolazione over 65 è quasi raddoppiata nei principali paesi europei, ma l'impatto più evidente ha riguardato l'aumento dei degli over 80, che in media hanno triplicato la loro quota sul totale della popolazione ^{99 100}.

2.1.3 Le nuove classificazioni dei regimi di welfare

A causa di questi profondi cambiamenti, la classificazione proposta Gøsta Esping-Andersen è stata messa fortemente in dubbio da più parti. Questo dato non è tuttavia del tutto giustificabile alla luce del processo di globalizzazione, di integrazione europea e di tutte quelle dinamiche socio-

⁹⁷ Ranci and Pavolini, 2015 pag.77.

⁹⁸ Ranci and Pavolini, 2015 pag.79-80.

⁹⁹ Su questo tema si veda: Vincenzo Cesareo, 'Welfare Responsabile. Per Un Welfare Responsabile Pag.3-28' (Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017).

¹⁰⁰ Ranci and Pavolini, 2015 pag.79.

demografiche sino a questo punto analizzate. Indipendentemente infatti, dalla classificazione del sociologo danese, con sempre più coerenza la letteratura post-Trenta Gloriosi ha asserito che risulta alquanto limitate, se non del tutto errato, concepire i regimi di welfare come delle rappresentazioni solide, dunque immutabili e pure, della realtà. In altre parole, ogni contesto nazionale, indipendentemente dalle sue specificità (che lo differenzia dagli altri), può essere inquadrato all'interno di uno specifico regime, piuttosto che in altro, ma queste stesse classificazioni sono necessariamente deboli. Alcuni esempi permettono di chiarire meglio la questione.

Coerentemente con ciò che è stato indicato nel precedente capitolo, le più limpide rappresentazioni dei regimi socialdemocratici sono individuabili fra i paesi dell'Europa settentrionale; tuttavia, è indubbio che la socialdemocrazia combina elementi tutt'altro che secondari del mondo liberale (a partire proprio dall'enfasi posta nei confronti dell'indipendenza dell'individuo). Inoltre, in alcuni contesti come quello danese e finlandese, il mercato ha giocato un ruolo fondamentale in tema di pensioni. Lo stesso si può affermare per quel che riguarda il regime liberale: il New Deal statunitense era socialdemocratico tanto quanto la socialdemocrazia scandinava. Infine, i regimi corporativi europei hanno ricevuto non trascurabili impulsi sia liberali sia socialdemocratici nel corso del loro stesso sviluppo ¹⁰¹.

Non sorprende, dunque, che dopo la pubblicazione dell'analisi di Esping-Andersen, altri studi hanno proposto nuove classificazioni. Critici delle posizioni assunte dal sociologo danese, un secondo filone di riflessioni si è concentrato in particolar modo sui servizi sociali. Secondo Bamba, nello studio dei sistemi di welfare, l'attenzione non deve essere posta esclusivamente sul welfare dei trasferimenti, bensì anche nei confronti dei rischi e dei bisogni sociali che vengono appunto coperti tramite servizi ¹⁰². In tal senso, Esping-Andersen aveva costituito il suo "indice di demercificazione" sulla base delle caratteristiche dei sistemi di concessione delle pensioni e delle indennità di disoccupazione e malattia, mentre quasi del tutto tralasciato era il ruolo dei sistemi sanitari.

Sulla base di questa ed altre linee di pensiero, le riflessioni successive si sono concentrate non tanto nel mettere in dubbio gli idealtipi del sociologo danese, quanto più identificare delle macroaree con caratteristiche peculiari e dunque non linea con i regimi già individuati. Rilievo deve essere dato, seppur marginalmente, nei confronti degli studi circa il welfare in Estremo Oriente. Il confucianesimo, secondo tali analisi, sembra avere costituito regimi che combinano elementi di tutti e tre gli idealtipi classici: livelli relativamente bassi di interventismo statale e welfare (regimi liberali), combinati con obblighi socialmente radicati sui famigliari della cerchia famigliare più ristretta (regimi conservatori), uniti a forte sostegno ed investimenti nell'istruzione con particolare enfasi posta nei

¹⁰¹ Esping-Andersen, 1990 pag.114-115.

¹⁰² Su questo tema si veda: Clare Bamba, 'Worlds of Welfare and the Health Care Discrepancy' (Soc. Pol. Soc. 4 (1), 31-41, 2005).

confronti del lavoro (regimi social-democratici)^{103 104}. Maggiormente interessante risultano gli studi sull'Europa. Per ciò che concerne tale contesto, l'attenzione è stata riposta, in particolar modo, nei confronti degli stati mediterranei. Se paesi come l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, nell'analisi di Esping-Andersen furono collocati all'interno del regime conservatore-corporativo, Leibfried e Ferrera, sostennero l'esistenza di una cosiddetta "quarta Europa sociale". Secondo i due politologi, i paesi del quadrante meridionale sono caratterizzati da una demercificazione asimmetrica e da un basso livello di destratificazione. Tali autori evidenziarono, in altri termini, che oltre alla presenza di un modello di intervento pubblico misto (dunque programmi assicurativi legati alla posizione occupazionale in ambito pensionistico e sistemi di tipo universalistico in sanità) ed uno scarso sviluppo delle politiche assistenziali contro il rischio di povertà, vi fosse anche un'accentuata differenziazione nell'accesso al sistema di welfare pubblico. Da qui la concezione di una demercificazione asimmetrica molto forte in alcuni gruppi centrali del sistema economico e molto più bassa in altri. Il forte familismo e il particolarismo giustificano, d'altro canto, il basso livello di destratificazione. La quarta Europa sociale ha così, fra le sue peculiarità, il fatto che molti compiti sono affidati alle famiglie e che, in secondo luogo, la concessione di benefici del Welfare state è stata utilizzata dai partiti politici così da favorire, in tal modo, la frammentazione dei diritti sociali e delle prestazioni in base alla capacità delle categorie sociali¹⁰⁵.

Come si può osservare, introduzione di un quarto regime in Europa rappresenta un aspetto rilevante dal punto di vista empirico, in quanto consente con maggior precisione di classificare i diversi sistemi di welfare. Ciò nonostante, parlare di quarta Europa sociale, così come di uno specifico regime di welfare nel contesto asiatico, significa operare un'analisi alquanto limitata degli stessi sistemi di welfare che vengono successivamente inclusi all'interno di tali cluster. In linea con ciò che ha indicato lo stesso Esping-Andersen, i regimi welfare non esistono in una loro forma pura, piuttosto essi sono approssimazioni delle caratteristiche più rilevanti individuabili appunto all'interno di tali cluster¹⁰⁶. La forza di tali idealtipi, e dunque della classificazione nel suo complesso, è quella di fornire un framework interpretativo in cui l'elemento chiave è la similarità del singolo regime con il gruppo di paesi considerati¹⁰⁷. A ben vedere dunque, l'introduzione del concetto di "quarta Europa sociale" sembra in qualche modo tradire la classificazione del sociologo danese, poiché si allontana e si oppone alle categorie idealtipiche che sono state introdotte, le quali, per loro stessa natura, non

¹⁰³ Su questo tema si veda: Roger Goodman and Ito Peng, 'The East Asian Welfare states: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building' (London, SAGE Publications, 1996).

¹⁰⁴ Su questo tema si veda: Alan Walker and Chack-kie Wong, 'East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation' (Bristol University Press, Policy Press, 2005).

¹⁰⁵ Ranci and Pavolini, 2015 pag.70-72.

¹⁰⁶ Cfr: Esping-Andersen, 1990.

¹⁰⁷ Su questo tema si veda: Giovanni Bertin, Ludovico Carrino, and Marta Pantalone, 'Do Standard Classifications Still Represent European Welfare Typologies? Novel Evidence from Studies on Health and Social Care' (Social Science & Medicine, 281 (2021) 114086. doi: 10.1016/j.socscimed.2021.114086).

potranno mai essere rappresentazioni completamente fedeli della realtà. In effetti, la letteratura in ambito di sistemi e regimi di welfare ha sovente utilizzato questo approccio. Come indicato da Kasza, infatti, la reazione più comune è stata quella di creare nuovi regimi di welfare in tutti quei momenti in cui non era ben chiaro in quale categoria inserire uno specifico sistema di welfare ¹⁰⁸. Muovendo da queste considerazioni, in linea con quello che è il dibattito all'interno della letteratura, v'è da chiedersi se l'analisi dei sistemi di welfare deve essere effettuata mantenendosi rigorosi rispetto alla classificazione di Esping-Andersen, oppure se sia effettivamente necessario utilizzare un approccio nuovo. Alcuni autori pertanto indicano che l'utilizzo della classificazione tradizionale sia ancora valida, mentre altri, muovono da ipotesi opposte secondo le quali tale classificazione risulta essere oramai del tutto superflua ¹⁰⁹. “Three Worlds of Welfare Capitalism” è senza ombra di dubbio una delle pubblicazioni più importanti, se non la più importante opera in ambito di politiche sociali degli ultimi trent'anni; tuttavia ad oggi, come indicato da Powell et al, è la stessa letteratura che si occupa del tema a fornire la prova dell'inefficacia dell'utilizzo della classificazione tradizionale ¹¹⁰. Tale difformità di analisi è presente, secondo alcuni autori, anche perché non vi sono definizioni chiare di concetti di primaria importanza; questo a partire dal concetto stesso di “regime”.

Ciò nonostante, tali considerazioni vedono l'assenza di un aspetto alquanto rilevante. La classificazione del sociologo danese si è sviluppata durante la fase di massima espansione dei sistemi di welfare ed è stata la relativa stabilità dei contesti nazionali a consolidare effettivamente le caratteristiche dei tre idealtipi di regime.

“La classificazione adottata da Esping-Andersen è stata costruita verso la fine dell'età dell'oro dei sistemi di Welfare state, nel momento della loro massima espansione, quindi prima dell'avvio di un profondo percorso di rivisitazione” ¹¹¹

Viceversa, dopo la fine dei Trenta Gloriosi, il dato che emerge è che, incontrovertibilmente, tale stabilità è venuta meno a causa dei profondi cambiamenti precedentemente analizzati.

Un tema che certamente deve essere citato è legato all'incoerenza delle politiche sociali. Sebbene la classificazione proposta da Esping-Andersen non si concentri esclusivamente sulle politiche sociali, anzi considera anche il contributo fornito dal mercato e dalle famiglie al welfare, esso vede il regime come qualcosa di “integralmente coerente” all'interno di uno specifico contesto nazionale. In altri

¹⁰⁸ Su questo tema si veda: Gregory Kasza, ‘The Illusion of Welfare “Regimes”’ (Journal of Social Policy, 31(2), 271-287, 2002).

¹⁰⁹ Su questo tema si veda: D. Buhr and V. Stoy, ‘More than Just Welfare Transfers? A Review of the Scope of Esping Andersen’s Welfare Regime Typology’ (Soc. Pol. Soc. 14 (2), 271–285. <https://doi.org/10.1017/S1474746414000542>, 2015).

¹¹⁰ Su questo tema si veda: Martin Powell, Erdem Yörük, and Ali Bargu, ‘Thirty Years of The Three Worlds of Welfare Capitalism: A Review of Reviews’ (Soc Policy Admin. 2020;54:60–87, 2020).

¹¹¹ Giovanni Bertin, I Processi Di Trasformazione Dei Sistemi Di Welfare in Europa: Verso Quali Prospettive (in Welfare Responsabile Di V. Cesareo) (Milano: Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017), pag. 75.

termini, vale a dire, tale classificazione non contempla l'idea che gli stati possono implementare politiche talvolta contraddittorie fra loro ¹¹². Un esempio di ciò è riferito alla comparazione tra Gran Bretagna ed Italia. Mentre le politiche sanitarie sono state, in entrambi i contesti, soventi associate al regime socialdemocratico poiché la loro portata è ugualmente universalistica; lo stesso non si può dire per le politiche pensionistiche che riflettono, nel caso della Gran Bretagna, un modello liberale, nel caso dell'Italia, un modello corporativo-conservatore ¹¹³.

Dunque, se si assume l'inefficacia della classificazione tradizionale, il primo aspetto che emerge è riferito al fatto che si deve tenere in considerazione che i molteplici cambiamenti sono stati fattori scatenanti della condizione di incoerenza che attualmente contraddistingue, internamente, i sistemi di welfare. In maniera simile a ciò che è stato già suggerito per Italia e Gran Bretagna, l'incoerenza si manifesta nei singoli contesti nazionali nella forma di due traiettorie di sviluppo separate per quel che riguarda le politiche sanitarie e le politiche sociali in genere. Ciò che si è osservato è dunque una costante nell'evoluzione dei sistemi di welfare nella misura in cui queste due macro-categorie di politiche hanno, tendenzialmente, seguito dei processi di riforma separati. La ragione di ciò è da ricercare in primo luogo nel fatto che la sanità e il sociale in genere seguono logiche di funzionamento differenti ¹¹⁴. Chiaramente questo non vale allo stesso modo per tutti i contesti, ma porta ad indicare che la classificazione dei paesi all'interno dei regimi varia a seconda della specifica politica che viene considerata e che, pertanto, considerare il welfare nel suo complesso è di per sé un errore.

La seconda importante conclusione muove direttamente da ciò che è stato appena indicato in riferimento all'incoerenza delle politiche di welfare. Appare infatti chiaro che appena uno stato-nazione intraprende percorsi differenziati in base alla specifica politica esso si allontana dalla tradizionale categoria alla quale apparteneva, se non totalmente, almeno parzialmente. Ciò porta ad affermare che, conseguentemente, il panorama generale dei sistemi di welfare vede un ampio processo di ibridazione: se uno stato-nazione si allontana dal suo percorso di policy tradizionale inevitabilmente si avvicina (per quel che riguarda anche solo delle specifiche politiche) ad un altro percorso, ad altre logiche che rendono quello specifico contesto più assimilabile ad un altro regime. Il quadro generale che quindi si presenta è quello di una duplice complessità. Duplice in quanto, nell'analizzare uno specifico contesto, la disamina non può essere intesa in termini generali, ma deve avvenire distinguendo traiettorie di sviluppo differenti delle politiche ove presenti (incoerenza); e, in secondo luogo, la complessità è presente in quanto si deve riuscire a comprendere, alla luce dell'incoerenza delle politiche, il grado di avvicinamento o di allontanamento da uno specifico regime (ibridazione).

¹¹² Cfr: Kasza.

¹¹³ Bertin, Carrino, and Pantalone, 2021 pag.2

¹¹⁴ Bertin, Carrino, and Pantalone, 2021 pag.3

L'indice di similarità individuato da Bertin et al. utilizza una serie di indicatori per individuare la "similarità", appunto, che vi è fra dodici paesi europei sia per quel che riguarda le politiche sanitarie, sia per quel che riguarda le politiche sociali in genere. Per quanto riguarda quest'ultime lo studio effettuato porta a conclusioni differenti. I paesi scandinavi analizzati, ossia Danimarca, Svezia e Finlandia presentano valori dell'indice di similarità piuttosto elevati se si considera che tali valori sono particolarmente bassi, se non nulli, nel caso in cui questi paesi sono confrontati con altri dell'area non scandinava. L'indice di similarità è nullo, ad esempio, nel caso dei confronti di Danimarca e Svezia con Italia, Austria ed Irlanda; comunque molto basso se questi stessi paesi sono confrontati con la Finlandia. Se dunque, in questo caso si può effettivamente osservare la presenza di un regime "Nord europeo", lo stesso non si può dire analizzando le altre diadi. Al di là infatti di un indice di similarità pari al 69% nel confronto fra Italia e Spagna (il che suggerisce la presenza della sopracitata quarta Europa sociale), tutte le altre diadi rafforzano la tesi secondo la quale vi è un forte livello di ibridazione fra i sistemi di welfare. La Gran Bretagna presenta una percentuale di similarità ben sopra la media (la quale è pari al 27%) con paesi che teoricamente dovrebbero appartenere ad altri regimi come Austria, Germania e Francia (rispettivamente pari al 43%, 36% e 50%). Ciò è presente in maniera non dissimile, fra gli altri, nel confronto fra Paesi Bassi ed Italia: in questo caso la percentuale è pari al 40% ¹¹⁵.

Passando all'analisi delle politiche sanitarie, anche in questo caso il quadro che emerge porta a delle conclusioni non univoche. Analizzando le diadi dei paesi continentali, Francia, Germania, Belgio, Austria, il valore dell'indice di similarità varia da un minimo di 0.57 ad un massimo di 1; il che indicherebbe, sul lato delle politiche sanitarie, la presenza di un "regime continentale". Confrontando tuttavia gli altri paesi emerge un livello di ibridazione più elevato rispetto a quello che era inizialmente indicato dalla classificazione di Esping-Andersen. In precedenza si era indicato il forte legame fra i paesi scandinavi e la loro contemporanea lontananza dai paesi dell'area non scandinava. Nel caso delle politiche sanitarie ciò non accade, in quanto, relazioni come quelle fra Danimarca-Gran Bretagna e Finlandia-Spagna presentano valori pari rispettivamente al 86% e 83% (quando le diadi dei paesi scandinavi non eccedono il 57%). Un più alto livello di ibridazione è indicato a sua volta dall'assenza di valori pari a zero ¹¹⁶.

2.2. Le dinamiche di retrenchment: il mercato dei servizi sociali

Ritornando alla riflessione posta in essere da Ranci e Pavolini, il dibattito scientifico attorno alle traiettorie di cambiamento del welfare nell'epoca dell'austerità permanente ha percorso, in sostanza, due vie differenti le quali, progressivamente, si sono intrecciate fra loro. Con riferimento specifico

¹¹⁵ Bertin, Carrino, and Pantalone, 2021 pag.6-7.

¹¹⁶ Bertin, Carrino, and Pantalone, 2021 pag.6.

alla necessità da parte degli Stati-nazione di contenere i costi crescenti riferiti ai “vecchi rischi sociali” una buona parte della letteratura si è concentrata, come si può immaginare, sui già citati fenomeni di retrenchment, ossia sulle specifiche dinamiche di ridimensionamento del Welfare state consolidato¹¹⁷.

Questa prima via interpretativa è stata introdotta sin dagli anni Ottanta quando nuovi termini, si pensi a «tagli alla spesa» e «razionalizzazione», hanno iniziato ad essere utilizzati sempre più frequentemente sia all'interno del dibattito pubblico e politico, sia all'interno della letteratura scientifica specializzata. Il loro sempre maggiore utilizzo ha dunque progressivamente confermato il fatto che, i sistemi di welfare, fossero entrati in una fase nuova in cui la loro crescita, costante nei Trenta gloriosi, si fosse ormai arrestata. In quest'ottica due interventi, fra loro strettamente connessi, devono necessariamente essere citati:

- In primo luogo sono emerse, in gran parte dei paesi occidentali, dinamiche di targeting, cioè di progressiva riduzione del grado di copertura dei bisogni. Queste politiche sono state a loro volta accompagnate da misure finalizzate ad aumentare le risorse private destinate alla produzione di servizi di welfare. In termini generali: sono state introdotte detrazioni fiscali per gli acquirenti finali di servizi privati; è stata prevista una più generosa deducibilità delle donazioni; sono state incentivate molteplici forme di volontariato; sono stati concessi benefici fiscali di natura differente alle organizzazioni del terzo settore;
- In secondo luogo, è stata perseguita una più netta separazione tra la funzione di finanziamento e quella di erogazione dei servizi con conseguente assunzione da parte delle autorità pubbliche della responsabilità del finanziamento e della regolazione e la delega a fornitori privati e/o non-profit della fornitura diretta dei servizi.¹¹⁸

In tal senso, le dinamiche di ridimensionamento hanno coinciso, in particolar modo, con forme di privatizzazione, ovvero una serie di misure, le quali prevedono un coinvolgimento sempre più diretto e rilevante di soggetti privati di varia natura (imprese private ed enti del terzo settore). Indagare l'influenza di tale fenomeno all'interno dei sistemi di welfare, come vedremo anche in seguito, non è affatto semplice. Dagli anni Ottanta ad oggi le politiche di privatizzazione hanno suscitato sia reazioni positive, sia reazioni negative. Quando si analizzano determinate politiche, indipendentemente dal settore di policy considerato, indagare il grado di popolarità delle stesse misure richiede spesso una visione molto ampia. In altre parole, dunque, chiedersi se una specifica politica è risultata popolare o impopolare è pressoché inutile se essa non viene ben contestualizzata. Una politica, infatti, generalmente vede dei gruppi sociali beneficiari che dunque sostengono la sua implementazione ed attuazione, mentre altri che si oppongono. Queste logiche non sono tuttavia

¹¹⁷ Ranci and Pavolini, 2015 pag.83-85.

¹¹⁸ Ugo Ascoli and Costanzo Ranci, *Il Welfare Mix in Europa* (Roma: Carocci, 2003).

presenti nella loro interezza all'interno delle politiche di privatizzazione ed è per questo motivo possibile parlare di reazioni positive/negative senza entrare nello specifico di quelli che sono i gruppi sociali che ne sono coinvolti. L'attenzione di questo capitolo è in tal senso rivolta in particolar modo nei confronti di una concezione negativa di privatizzazione.

Nello specifico delle dinamiche di retrenchment, la privatizzazione è stata identificata come una politica di taglio liberistico, il cui obiettivo cardine è quello di andare a ridurre in maniera significativa l'impegno delle istituzioni pubbliche nelle politiche sociali. In questa accezione, la privatizzazione è stata considerata come il tentativo di costituire un vero e proprio mercato dei servizi sociali ¹¹⁹. La ragione di fondo che permette di comprendere perché la privatizzazione è stata almeno in parte vista negativamente è da ricercare in quello che può essere definito il modello "demand-driven privatization" ¹²⁰. Per attuare politiche di privatizzazione, sin da quando vi è stata un'inversione di rotta nella crescita dei sistemi di welfare, sono state messe in campo una grande pluralità di strategie e strumenti che possono essere ricondotti a due modelli differenti, i quali si rifanno ad approcci e filosofie notevolmente diverse. La privatizzazione guidata dalla domanda, la quale si contrappone alla privatizzazione guidata dall'offerta (che verrà analizzata successivamente), è il primo di questi modelli. Essa si fonda essenzialmente sulla rinuncia ad ogni ulteriore espansione dell'intervento pubblico e, contemporaneamente, sull'adozione di misure finalizzate ad aumentare la domanda privata di servizi sociali. In altri termini, il modello "demand-driven privatization" trova la sua ragion d'essere nell'ipotesi in base alla quale il ridimensionamento del Welfare state può automaticamente portare ad un'espansione dell'offerta privata, così che va a sostituirsi a quella pubblica e contribuisca, in tal modo, alla creazione di un vero e proprio mercato privato dei servizi sociali. Se la ragione di fondo che ha spinto ad utilizzare, in molteplici contesti, questo tipo di modello è di tipo economico, ciò non descrive in maniera esaustiva le sue potenzialità. Come indicato da Le Grand e Robinson, il modello di privatizzazione guidato dalla domanda è migliore rispetto ad altri approcci poiché non comporterebbe in alcun modo una riduzione dell'offerta complessiva dei servizi ¹²¹. A differenza infatti del sistema tradizionale di welfare mix, il quale verrà successivamente analizzato:

"il passaggio verso un'aperta competizione per la fornitura dei servizi rivolti ad una domanda privata [...] eviterebbe una politica di contenimento della spesa sociale pubblica" ¹²²

Ma allora perché il modello "demand-driven privatization" è associato ad una connotazione negativa di privatizzazione? La creazione di un vero e proprio mercato dei servizi sociali privati porta, in primo

¹¹⁹ Ascoli and Ranci, 2003 pag.16.

¹²⁰ Ascoli and Ranci, 2003 pag.20-21.

¹²¹ Su questo tema si veda: J. Le Grand and R. Robinson, *Privatisation and the Welfare state*, (London: Allen and Unwin, 1984).

¹²² Ascoli and Ranci, 2003 pag.21.

luogo, ad indubbe criticità sul piano redistributivo. Come si è indicato, tale modello si basa sulla scommessa secondo la quale i fornitori privati sono in grado di raccogliere una quantità di risorse sufficienti direttamente dal mercato. Tale passaggio da un finanziamento pubblico ad uno sostanzialmente privato comporta tuttavia il progressivo allontanamento dei sistemi di welfare dai gruppi sociali più deboli economicamente, e dunque più svantaggiati, verso utenti che presentano una maggiore solvibilità. Una seconda criticità e anche un paradosso. Come indicato, le misure di privatizzazione rientrano in una logica più ampia di ridimensionamento; ciò detto, l'apertura del welfare alla totalità di fornitori privati richiederebbe delle modificazioni tali dell'intero sistema che con ogni probabilità queste misure comporterebbero, almeno in una prima fase, un dispendio di risorse pubbliche tali da non giustificare questi stessi cambiamenti. In ogni contesto nazionale, vi è un delicato equilibrio fra attori pubblici e privati, ed anche nelle realtà più liberali vi sono chiaramente dei confini che i fornitori privati non possono in alcun modo superare. All'opposto un modello "demand-driven privatization" richiederebbe l'abolizione di gran parte dei vincoli finanziari e regolativi che nella pratica sono necessari per evitare il superamento di certi limiti da parte degli attori privati ¹²³.

Queste criticità spiegano, quantomeno parzialmente, perché vi sono state delle traiettorie che hanno percorso delle vie diametralmente opposte rispetto a quel sino a questo momento considerate. In controtendenza rispetto agli stessi eventi storici e fenomeni sopracitati, non mancarono infatti le voci critiche. Queste ultime si smarcarono dalle posizioni maggioritarie e sostennero che, non soltanto la spesa sociale non fosse diminuita, anzi, che questa, nel corso degli anni successivi al trentennio considerato, fosse aumentata a tassi più sostenuti della crescita economica complessiva ¹²⁴. La critica principale giunse in particolar modo dal politologo statunitense Paul Pierson, il quale rintracciò nella capacità di resilienza dei sistemi di welfare la ragione di fondo dell'assenza di reali fenomeni di ridimensionamento e privatizzazione. In particolar modo, la sua attenzione si concentrò su due meccanismi e processi politico-istituzionali specifici. Secondo Pierson, in primo luogo, se non vi erano stati fenomeni di retrenchment ciò era legato al fatto che i cittadini sono generalmente «avversi al rischio»: essi preferiscono difendere i sistemi di welfare, seppur costosi, piuttosto che rinunciare nell'immediato ai loro benefici. La questione diviene ancora più saliente con riferimento alla relazione che si viene ad instaurare fra gruppi sociali. I tagli al sociale comportano costi immediati per alcuni di questi in cambio di benefici diffusi e, dunque, l'opposizione da parte dei potenziali perdenti risulta essere particolarmente incisiva. In secondo luogo, il politologo statunitense legò l'assenza di fenomeni di retrenchment, a loro volta, a fenomeni di path dependency. L'implementazione e l'attuazione di programmi sociali ha una diretta influenza su di una molteplicità di attori che sono più o meno direttamente coinvolti negli stessi programmi. Al di là dei destinatari

¹²³ Cfr: Ascoli and Ranci, 2003.

¹²⁴ Ranci and Pavolini, 2015 pag.85.

finali delle policy, le politiche sociali vedono fra i loro policy takers un vasto numero di soggetti che, anche soltanto per ragioni specificatamente economiche, si oppongono a dinamiche di taglio. Su quest'ottica, pertanto, sembra esserci una correlazione fra i fenomeni di path dependency introdotti da Pierson e l'incapacità da parte dei sistemi di welfare di proseguire lungo un processo di privatizzazione basato sul modello "demand-driven privatization": un eventuale apertura totale al mercato del sistema consolidato implica l'opposizione di una componente rilevante di policy takers¹²⁵.

Le riflessioni di Paul Pierson giocarono, tuttavia, un secondo ruolo chiave nella riflessione circa le dinamiche di retrenchment. Nonostante infatti l'impostazione fortemente ottimistica dello stesso autore fu scartata dai più, una via interpretativa riconobbe un ulteriore fondo di verità nell'idea secondo la quale i sistemi di welfare non erano andati in contro a fenomeni rilevanti di ridimensionamento. Fu un altro politologo americano, Jacob Hacker, a parlare per la prima volta all'inizio degli anni duemila di retrenchment nascosto¹²⁶. Egli sostenne che, accanto a tagli espliciti nei sistemi di welfare, soprattutto tra i governi di centro-destra negli Stati Uniti (ma non solo), sin dagli anni Settanta, fosse stato portato avanti un programma, non dichiarato esplicitamente, di privatizzazione dei rischi sociali senza un esplicito smantellamento del Welfare state¹²⁷. Nel caso delle politiche pensionistiche, ad esempio, si osservò come l'aumento della popolazione anziana abbia portato ad un conseguente aumento della domanda di cura per bisogni legati alla non autosufficienza. Tuttavia, invece di riconoscere tali necessità, i diversi governi non hanno coperto i bisogni crescenti nella maniera adeguata e, in tal modo, si è verificato quello che Hacker definì policy drift: cambia il bisogno, nel senso che aumenta la domanda, non cambiano le politiche che rimangono di stampo universalistico, ma in realtà tali politiche riescono a compire meno che in passato i bisogni di una fetta consistente della popolazione. Il tema del retrenchment nascosto è divenuto sempre più rilevante e l'analisi che precedentemente era incentrata sul contesto statunitense si è progressivamente allargata ad altri contesti nazionali. Non senza difficoltà nell'indagare il fenomeno, che dev'essere studiato all'interno di un arco temporale sufficientemente lungo, si è osservato che esso risulta essere particolarmente rilevante in quei paesi in cui i policy makers adottano un approccio essenzialmente di tipo incrementale alle politiche pubbliche. Tanto più i sistemi politici tenendo ad essere contrari a riforme radicali, tanto più il fenomeno del retrenchment nascosto è presente.

Analizzate le molteplici dinamiche connesse con il fenomeno del retrenchment all'interno dei sistemi di welfare si deve tuttavia sottolineare che la presenza di una specifica dinamica all'interno di un contesto non esclude la presenza di altre. Tale considerazione sta a significare, dunque, che ogni paese

¹²⁵ Su questo tema si veda: P. Pierson, 'The New Politics of the Welfare state' (Oxford, Oxford University Press, 2001).

¹²⁶ Su questo tema si veda: J. Hacker, 'Privatizing Risk without Privatizing the Welfare state' (American Political Science Review vol.98, n.2, pp.243-260, 2004).

¹²⁷ Ranci and Pavolini, 2015 pag. 86-87.

dev'essere sostanzialmente considerato come una realtà che presenta specificità che, sovente, non sono rinvenibili altrove. In relazione con questa difficoltà di delineare un quadro comune esaustivo emerge, nonostante tutto, un ultimo aspetto centrale che fa da costante all'interno dei diversi sistemi di welfare. Le misure di retrenchment sono, per stessa natura, strettamente legate alle politiche rivolte ai vecchi rischi sociali. Come si è indicato precedentemente, i sistemi di welfare consolidatisi nel corso dei Trenta gloriosi sono andati in contro a fenomeni di ridimensionamento proprio perché era venuta meno la capacità da parte delle istituzioni pubbliche di sostenere con risorse adeguate i settori tradizionali della protezione sociale. In altre parole, l'obiettivo cardine di tali misure era quello di andare a smantellare progressivamente le voci di spesa sociale più rilevanti all'interno dei bilanci degli stati. A distanza di mezzo secolo, tuttavia, è chiaro anche a chi è più inesperto, che ciò non è accaduto: le politiche rivolte ai vecchi rischi sociali hanno comunque mantenuto la loro importanza in quanto rappresentano ancora oggi la parte dominante dei sistemi di welfare, sia per l'ammontare di spesa investito sia per l'estensione della platea di beneficiari. Il quadro complessivo, per quanto variabile, presenta dunque un aspetto comune indipendentemente dal contesto considerato: veri e proprie dinamiche di retrenchment sono risultate quantomeno limitate rispetto a fenomeni di rimodellamento di cui argomenterò nel capitolo successivo. Ciò sta a significare che il quadro attuale è caratterizzato effettivamente da una certa resistenza al retrenchment proprio a causa dell'importanza che i vecchi rischi sociali hanno avuto in passato e continuano a mantenere tutt'oggi.

I sistemi pensionistici e sanitari, nonché le politiche del lavoro in genere (disoccupazione ed infortuni) sono stati soggetti a dinamiche di ridimensionamento che, talvolta, non sono state dichiarate apertamente da parte degli stessi policy makers. Sul solco di dinamiche di retrenchment nascosto si sono posti una serie di cambiamenti negli strumenti di policy o interventi definiti «parametrici». Tali misure non hanno messo in dubbio l'architettura complessiva dei sistemi di welfare consolidati, bensì sono andati a rivedere specifici parametri e regole di funzionamento andando così ad innescare processi di cambiamento graduale. Come indicato precedentemente, tali dinamiche sono tutt'altro che banali, soprattutto considerando qui paesi in cui lo stile di policy è perlopiù di tipo incrementale. Diverso è invece il caso di quei paesi maggiormente abituati a grandi processi riformatori. In questo caso le misure hanno modificato in modo permanente gli obiettivi delle politiche pubbliche e determinato una progressiva privatizzazione dei sistemi di welfare. Il caso più emblematico di riforme strutturali è senza ombra di dubbio alcuna le riforme che hanno interessato i paesi con sistemi pensionistici monopilastro. In questi contesti, infatti, le misure sono state indirizzate a trasformare l'assetto complessivo in sistemi multipilastro di varia natura.

2.3. Le dinamiche di ricalibratura

Oltre alle politiche, prevalentemente di natura sottrattiva, che hanno interessato i vecchi rischi sociali vi sono stati, fortunatamente, nuovi campi del welfare che hanno conosciuto dinamiche espansive. Ancora una volta riprendendo le già citate riflessioni di Ranci e Pavolini, essi hanno sottolineato che oltre alla necessità di un contenimento dei costi, ravvisabile nelle dinamiche di ridimensionamento, gli stati-nazione devono affrontare due ulteriori criticità: l'adattamento dei sistemi di welfare ai nuovi rischi sociali e l'adattamento dei modelli di governo e di governance dei sistemi di welfare alla luce di un contesto internazionale e di dinamiche che rendono più difficile per il singolo stato-nazione mantenere la titolarità delle politiche sociali ¹²⁸. A dispetto di ciò che accadeva nel caso dei vecchi rischi sociali, dove, si è osservata dopo la fine dei Trenta gloriosi una certa "resistenza" nella misura in cui si è più o meno gradualmente cercato di ridimensionare i tre settori tradizionali della protezione sociale senza tuttavia apportare delle vere innovazioni, lo stesso non è accaduto nel caso delle politiche rivolte ai nuovi rischi sociali. In quest'ultimo caso l'innovazione è avvenuta tanto che ha preso sempre più campo il concetto di «ricalibratura», ossia il progressivo rimodellamento dei sistemi di welfare lungo una serie di dimensioni differenti: funzionale, distributiva, istituzionale e normativa ¹²⁹. La letteratura sul tema è in continua evoluzione dato che si tratta di aspetti quasi del tutto nuovi se confrontati con le principali dinamiche consolidate; allo stesso tempo le dinamiche di ricalibratura, come si può ben immaginare, variano molto a seconda del contesto considerato. Al di là di questo, tuttavia, se la ricalibratura viene effettivamente pensata come una dinamica multidimensionale (dove per dimensioni si considerano quella funzionale, distributiva, istituzionale e normativa) si può delineare un quadro che, seppur sintetico, risulta essere esaustivo nell'andare, a definire in termini generali tale dinamica. Con riferimento alla prima e più importante dimensione, ossia quella funzionale, si osserva che il rimodellamento di un sistema di welfare passa in primo luogo attraverso uno spostamento dai vecchi rischi sociali presenti all'interno di una società industriale fordista ai nuovi rischi sociali di una società postfordista, in cui il ruolo centrale non è più svolto dal capofamiglia bensì da coppie bilavoro. Con riferimento alla seconda dimensione, quella distributiva, l'attenzione è posta nei confronti della copertura sociale; in altre parole, dunque, l'innovazione sociale passa inevitabilmente attraverso lo spostamento della stessa copertura verso i gruppi sociali tradizionalmente meno garantiti. La ricalibratura istituzionale è strettamente legata alle difficoltà da parte dei governi nazionali di mantenere la titolarità delle politiche sociali: la progressiva integrazione a livello europeo ha messo in dubbio la centralità dello Stato nazionale. In tal senso, i nuovi sistemi di welfare devono necessariamente contemplare la contemporanea presenza e azione di attori locali e sovranazionali. Infine, con riferimento alla dimensione normativa, si osserva come le diverse

¹²⁸ Ascoli and Ranci, 2003 pag. 23-27.

¹²⁹ Cfr: Ranci and Pavolini, 2015.

dimensioni della ricalibratura appena citate debbano tradursi in una serie di norme che inquadrino in maniera differente il funzionamento e gli obiettivi dei sistemi di welfare ¹³⁰.

Nonostante il contesto finanziario ed economico degli ultimi vent'anni sia stato dominato dall'austerità e dunque l'attenzione della politica si sia concentrata in particolar modo nell'andare ad intervenire sul welfare consolidato, la ricalibratura non soltanto è stato un fenomeno ben presente ma ha potuto mostrare tutte le sue potenzialità. Come indicato da Hemerijck, si è potuta verificare la capacità delle misure di welfare di adattarsi alle difficili trasformazioni economiche e sociali.

“For member states of the European Union, where collective coverage of modern social risks is comprehensive compared to other geopolitical regions, the long-term social and economic consequences of the 2008-2011 financial crisis mark a serious “stress test” for Twenty-first century welfare provision” ¹³¹

Alla luce di ciò, il caso più emblematico di innovazione è sicuramente da ricercare nelle diverse riforme promesse in molteplici contesti nazionali. A differenza dei citati percorsi riformatori dei sistemi pensionistici, la cui finalità ultima è stata quella di giungere ad una graduale loro privatizzazione, questi percorsi di ricalibratura hanno comportato un drastico cambiamento di finalità generali e l'elaborazione di nuovi valori e finalità pubbliche. Come indicato da Ranci e Pavolini:

“E' il caso delle misure di reddito minimo e di inserimento sociale, che hanno introdotto non solo un diritto universale a essere sostenuti dallo stato in caso di reddito inadeguato, ma anche l'idea che le misure di welfare non debbano limitarsi a un sostegno finanziario ma debbano sostenere il reinserimento sociale dei soggetti nel mercato del lavoro attraverso una serie di misure di attivazione (dalla formazione a stage presso le aziende, a percorsi più complessi di riqualificazione professionale sostenuti individualmente)”.

Queste ed altre politiche sociali sono nate, in tal senso, sulla base di nuovi orientamenti valoriali che hanno dunque richiesto l'introduzione di nuovi programmi di welfare totalmente distinti da quelli precedenti. Nel caso di queste riforme strutturali le dinamiche di retrenchment non sono scomparse del tutto (come nel caso dei programmi antipovertà che richiedono l'assunzione di responsabilità dirette da parte dei beneficiari), ma l'elemento certamente più rilevante all'interno di queste politiche è stato un altro: lo sviluppo di una rete di servizi di impiego, incaricati ad accompagnare nell'inserimento lavorativo gli assistiti sulla base di piani personalizzati.

L'innovazione non si però originata esclusivamente da processi riformatori che hanno rappresentato un punto di rottura rispetto alle fasi precedenti. Come si è già indicato, infatti, la perdurante

¹³⁰ Ranci and Pavolini, 2015 pag.87-88.

¹³¹ Su questo tema si veda: Anton Hemerijck, 'Chen Changing Welfare states and the Eurocrisis Meet' (Sociologica (ISSN 1971-8853) Fascicolo 1, gennaio-aprile 2012 Oxford, Oxford University Press, 2012).

condizione di crisi degli ultimi vent'anni ha reso generalmente difficile per gli Stati-nazione operare dei cambiamenti radicali dei loro sistemi di welfare. In molti contesti, in tal senso, i cambiamenti non hanno assunto i caratteri di riforme strutturali, bensì sono avvenuti attraverso una serie di processi incrementali che hanno dunque operato dei rimodellamenti veri e propri degli stessi sistemi.

L'impossibilità da parte delle istituzioni pubbliche a gestire i sistemi di welfare apre ancora una volta la riflessione sulla privatizzazione. Come si è indicato in precedenza, conseguentemente alla crisi del Welfare state consolidato si è assistito all'emergere sempre più rilevante degli attori privati nel sociale. La partnership pubblico-privata è coerente, così come verrà delineato anche nel caso del nuovo ruolo assunto dagli enti locali, con le dinamiche di retrenchment in quanto consente di andare ad operare implicitamente dei tagli ma, in egual misura, consente di avviare innovazioni e sperimentazioni che altrimenti sarebbero state eccessivamente costose. In tal modo, la partnership con i soggetti privati consente di aumentare la flessibilità dei programmi sociali, personalizzare gli interventi in funzione delle esigenze dei beneficiari ed infine ridurre i costi legati alla stessa innovazione. I diversi contesti hanno gestito questo turning point con approcci e filosofie differenti e che, pertanto, hanno portato ad esiti altrettanto dissimili. Se una buona parte dell'impopolarità della privatizzazione la si deve associare al sopracitato modello "demand-driven privatization", il modello di privatizzazione che ha permesso sino ad oggi gran parte di tale innovazione è il modello "supply-driven privatization". Esso presuppone che le istituzioni pubbliche mantengano la gran parte delle responsabilità finanziarie e puntino a modificare il mix di strumenti di intervento ¹³². Si definisce in tal modo privatizzazione guidata dall'offerta in quanto essa riguarda esclusivamente la produzione dei servizi sociali (offerta) senza che vi sia, come nel caso del primo modello considerato, la crescita di una domanda da parte dei fruitori privati degli stessi servizi. Questi due modelli si rifanno a valori, concezioni ideali e teoriche molto diverse fra loro. Il primo modello pone al centro il "consumerismo", ossia il vantaggio del fruitore privato derivante da un potere di scelta assente dei tradizionali sistemi di welfare. Questo secondo modello, viceversa, fonda la privatizzazione sul riconoscimento dell'esistenza di risorse private, le quali sono mobilitate in particolar modo dagli enti del terzo settore. Alla base dello stesso vi sono dunque i valori di sussidiarietà e di responsabilità collettiva per la realizzazione di un bene comune. In secondo luogo, i due modelli differiscono per quello che è il ruolo delle istituzioni e della regolazione pubblica. Nel modello "demand-driven privatization" le istituzioni pubbliche si occupano di tutelare la libertà di scelta del cittadino ed arginano la diffusione di concorrenza sleale. Nel secondo invece, il ruolo dello stato è più rilevante in quanto si occupa della definizione, ritenuta vincolante, dei parametri inerenti ai contenuti e la qualità delle prestazioni fornite, nonché della selezione stessa dei fornitori privati. Infine, l'attenzione deve essere posta specificatamente nei confronti di questi ultimi. Il modello di privatizzazione guidato

¹³² Ascoli and Ranci 2003, pag.23-27.

dall'offerta premia la capacità da parte degli stessi fornitori di condividere con gli attori pubblici gli obiettivi delle stesse politiche. Nel primo modello ciò è assente: esso premia la capacità dei fornitori di adattarsi alle evoluzioni della domanda premiando, banalmente, la capacità di estendere il proprio potere all'interno del mercato dei servizi sociali.

Malgrado tali differenze, i due modelli presentano delle criticità comuni. Come si era precedentemente indicato, la privatizzazione guidata dalla domanda presentava delle problematiche relative alla grande mole di risorse necessarie per apportare dei cambiamenti sul piano istituzionale e dell'equilibrio fra attori pubblici e privati. Tale criticità è presente in maniera non dissimile nel caso della privatizzazione guidata dall'offerta. L'utilizzo di questo approccio richiede, infatti, una trasformazione rilevante del sistema dell'offerta. Questo non rende soltanto più difficile il passaggio ad un modello più innovativo, bensì può anche andare ad innescare un processo paradossale di irrigidimento dell'offerta privata ¹³³. Come indicato da Evers:

“L'introduzione di meccanismi competitivi e il passaggio deciso al contracting-out sembra premiare quelle organizzazioni che si dimostrano più capaci di gestire i servizi dati in appalto [...]. [Questo modello] potrebbe così determinare, nel medio termine, un paradosso: quello di sostenere un'offerta privata che va via via smarrendo gran parte delle caratteristiche che l'hanno fatta preferire ad una gestione direttamente pubblica” ¹³⁴

Un secondo tema sul quale è bene porre l'attenzione è certamente il rescaling. Oltre ad un processo di privatizzazione (legato ad una connotazione più o meno positiva), in tutti i settori di policy, compreso quello sociale, è avvenuto un processo di decentramento delle responsabilità finanziarie ed organizzative a favore degli enti locali. Questa dinamica ha coinvolto la stragrande maggioranza dei paesi europei ad esclusione di quelli scandinavi (dove era già avvenuta in precedenza). Pur essendo coerente con le dinamiche di retrenchment in quanto vi è stato il tentativo di trasferire l'onere della spesa sociale altrove, il rescaling ha avuto il grande merito di promuovere e produrre processi di innovazione che, altrimenti, sarebbero stati difficilmente perseguibili. Il successo dei cambiamenti nella struttura istituzionale non devono però essere pensati come frutto del caso: poiché le politiche a tutela dei nuovi rischi sociali coincidono con lo sviluppo dei servizi territoriali è chiaro che esse sono favorite dal potenziamento di sistemi di welfare locali ¹³⁵. Chiaramente il ruolo del welfare locale diviene tanto più incisivo nel momento in cui è sostenuto da programmi e cornici regolative fornite dallo Stato centrale. Nel momento in cui le amministrazioni centrali intervengono fornendo un quadro omogeneo di diritti e risorse che garantiscono la copertura, il welfare a livello locale riesce a svolgere

¹³³ Cfr: Ascoli and Ranci, 2003.

¹³⁴ Su questo tema si veda: Adalbert Evers, 'Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area between Market Economy, State and Community' (Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations, 6/2, pp.159-83, 1995).

¹³⁵ Ranci and Pavolini, 2015 pag.99-100.

un ruolo cruciale nell'andare, a sua volta, a potenziare il welfare statale generando innovazione utile allo sviluppo sociale dei territori.

Il tema della ricalibratura dei sistemi di welfare è, infine, strettamente connesso con quello relativo agli strumenti di policy, relativo cioè al modo attraverso il quale i policy makers approcciano ai cambiamenti in atto. Nelle politiche rivolte ai nuovi rischi sociali la strategia incrementale è stata generalmente la preferita rispetto a quella orientata alle grandi riforme. Essa presenta alcuni indubbi vantaggi. Il primo di questi è relativo al fatto che l'approccio incrementale consente di non mettere in discussione la struttura del welfare consolidato e, di conseguenza, fa sì che non si alteri il consenso generale verso lo stesso. In secondo luogo permette di spostare ingenti risorse pubbliche senza dover necessariamente passare attraverso una discussione pubblica. Questi vantaggi ne sottolineano tuttavia anche i limiti: le innovazioni introdotte attraverso questi strumenti di policy sono perlopiù reversibili e, dunque, sono esposte ai cambiamenti dell'orientamento politico dei governi; non sono in grado di operare una ricalibratura significativa dell'intero sistema di welfare; sono sottoposte a forti vincoli finanziari che ne rendono difficile l'estensione e il consolidamento; ed infine, possono essere confinate entro i limiti di natura esclusivamente di tipo tecnica.¹³⁶

CAPITOLO III – UN NUOVO WELFARE

3.1 L'avvento di un nuovo welfare: il perfezionamento delle logiche di coordinamento

Se alla fine del ciclo di espansione del welfare era emersa la necessità di pensare ad un sistema di opzioni liberali al fianco delle tradizionali garanzie statali è tuttavia allo stesso modo vero che, con fine dei Trenta Gloriosi è corrisposta la progressiva ascesa in campo, nell'ambito delle politiche di welfare, di un nuovo soggetto: il Terzo Settore. L'emergere di quella che a tutti gli effetti può essere definita come una "terza dimensione" (poiché governata da logiche diverse rispetto a quelle che governano il primo ed il secondo settore, ossia Stato e mercato) ha gradualmente allontanato dalle previsioni pessimistiche elaborate da J. Habermas nel 1998¹³⁷. Egli riteneva che il declino del welfare avrebbe portato ad un'epoca di totale oscurità per lo Stato sociale, ma la realtà dei fatti è stata un'altra. Come si è potuto sinteticamente osservare nel capitolo precedente, nonostante la centralità dell'austerità, non sono mancate esperienze ed iniziative che inevitabilmente richiedono di guardare i complessi rapporti interni ai sistemi di welfare con chiavi interpretative nuove che si distanziano dalla tradizionale dicotomia stato-mercato.

¹³⁶ Ranci and Pavolini, 2015 pag.101-103

¹³⁷ Su questo tema si veda: Jürgen Habermas, *La Nuova Oscurità: Crisi Dello Stato Sociale Ed Esaurimento Delle Utopie* (Roma: Edizioni Lavoro, 1998).

Negli ultimi trent'anni nel nostro paese, così come in tutta Europa, sono emerse molteplici riflessioni che si sono interrogate su quello che dev'essere il ruolo effettivamente giocato dal Terzo Settore all'interno dei sistemi di welfare. Tali considerazioni si sono sviluppate, chiaramente, sulla base di quella che è la realtà dei fatti e quindi, almeno parzialmente, su quello che è già oggi il ruolo che svolge questa terza dimensione all'interno di una realtà più complessa; allo stesso modo, tuttavia, tali riflessioni sono proiettate allo sviluppo futuro dello Stato sociale nella misura in cui sono coerenti con caratteristiche peculiari culturali, ma anche storiche di uno specifico contesto nazionale.

I sistemi europei di assistenza sociale, nel corso della loro fase di espansione, sono stati principalmente fondati su programmi di sostegno al reddito, mentre poca importanza è stata data allo sviluppo specifico dei servizi di cura. Questo dato ha fatto sì che in gran parte dei paesi dell'Europa occidentale, fatta eccezione per i paesi scandinavi e limitatamente per Francia e Belgio, si andasse a scaricare sui nuclei famigliari il peso di questi stessi servizi ¹³⁸. Le ragioni del perché si sia seguita principalmente questa traiettoria sono molteplici dal momento che dipendono dallo specifico contesto nazionale che viene preso in considerazione; tuttavia, gran parte delle scelte che i governi hanno fatto nel secolo scorso sono da ricondurre ad un'unica motivazione di fondo. Secondo diversi autori, infatti, se vi è stata una carenza dei servizi di cura ciò è dovuto alla resistenza ideologica nell'andare a rafforzare l'autonomia delle famiglie e dunque, innescare effettivamente un processo di emancipazione femminile. In altri termini, nel corso dei Trenta gloriosi le politiche sociali, pur in ottica generalmente espansiva, erano governate da logiche in cui doveva essere mantenuta stabile la divisione dei ruoli all'interno della famiglia perché questa, tradizionalmente, si credeva avrebbe garantito una maggiore efficacia nella risoluzione delle problematiche che giorno dopo giorno il nucleo famigliare avrebbe incontrato. La stabilità economica giustificava il mantenimento dello status quo e, paradossalmente, limitava il progresso sociale ¹³⁹.

Tale visione ha iniziato a mutare alla fine degli anni Ottanta, quando si è iniziato a parlare sempre più costantemente del carattere di de-familizzazione delle politiche sociali, cioè riconoscendo l'importanza della famiglia in quanto soggetto emancipato rispetto alle logiche e ai ruoli tradizionali femminili e maschili. Sia la letteratura comparatista, sia quella femminista hanno fatto notare come fosse ormai in atto un gioco a somma zero in cui, tanto maggiore era il ruolo del Welfare state tradizionale, tanto minore sarebbe stato il carico famigliare che in primis le donne avrebbero dovuto sopportare ¹⁴⁰. Il condizionale risulta tuttavia d'obbligo. Se è vero infatti che sempre più spesso i policy maker occidentali ponevano attenzione ad una sostanziale emancipazione femminile, è tuttavia vero che, tale traiettoria di innovazione doveva necessariamente farsi spazio in un momento storico

¹³⁸ Costanzo Ranci, *L'economia Mista Dei Servizi Di Cura in Europa (in Il Welfare Mix in Europa Di U. Ascoli e C. Ranci)* (Roma: Carocci, 2003), pag.45

¹³⁹ Su questo tema si veda: Ranci, 2003.

¹⁴⁰ Cfr: Esping-Andersen, 1999.

in cui le logiche dominanti, seppur non del tutto incisive, erano quelle del ridimensionamento del sistema tradizionale di protezione sociale. Come indicato all'interno del capitolo precedente, infatti, implementare delle politiche di taglio non era affatto facile data la resistenza da parte di gruppi consistenti della popolazione, ma rappresentava certamente la priorità in gran parte dei paesi occidentali. In quest'ottica dunque, innescare un processo di de-familizzazione del complesso di politiche sociali significava, almeno sulla carta, far svolgere al soggetto pubblico, in tutte le sue varie articolazioni, un complesso di servizi di cura che precedentemente erano svolti dalle famiglie ¹⁴¹. Come indicato da Ranci ciò non risultava possibile:

“Un aumento della fornitura pubblica di servizi di cura non appare così facile da ottenere, se si considerano i limiti finanziari di crescita della spesa sociale pubblica [...] e le difficoltà organizzative connesse alla gestione di servizi di elevata personalizzazione delle prestazioni”. ¹⁴²

Fu a questo punto, data l'impossibilità da parte delle istituzioni pubbliche di dare risposte ai cittadini, che avvenne l'effettiva ascesa del Terzo settore. Ancor prima che si ponesse l'accento sulle famiglie e sul carattere di de-familizzazione delle politiche, tale soggetto acquisì in un arco relativamente breve di tempo un'importanza tale che in gran parte dei paesi dell'Europa occidentale divenne il principale canale formale di distribuzione dei servizi di cura (e ancora prima delle ipotesi pessimistiche di J. Habermas sopra riportate). Tale rilevanza è individuabile, in termini quantitativi, sulla base di una molteplicità di studi condotti ancor prima dell'aggiornamento operato da Esping-Andersen nel 1999 di “Three Worlds of Welfare Capitalism”. In tal senso, prima degli anni duemila, sulla base dei dati a disposizione, Francia e Germania risultavano essere dei paesi in cui il Terzo settore era stato in grado di assumere una notevole rilevanza sia per quel che riguardava i servizi residenziali, sia per quel che riguardava i servizi per l'infanzia. Il dato che sicuramente è maggiormente evidente fa riferimento ai servizi residenziali per persone portatrici di handicap: in Francia e Germania la percentuale di servizi offerta dal Terzo settore era rispettivamente pari al 85% e 84%. Tuttavia questo dato non è il solo ad indicare l'importanza che già trent'anni fa rivestiva tale soggetto. Per quel che riguarda i servizi per l'infanzia la percentuale di servizi offerti era pari al 70% per la Francia e 62% per la Germania. Negli anni Novanta l'impatto del Terzo settore era poi sicuramente non trascurabile anche per gli altri paesi. In Italia, indipendentemente dal tipo di utenza, l'81% dei servizi residenziali erano gestiti dal Terzo settore, in Spagna quest'ultimo dominava nell'ambito dei servizi residenziali e domiciliari per persone portatrici di handicap (rispettivamente 56% e 90%) ¹⁴³.

Si tratta certamente di una visione parziale del quadro complessivo in quanto tiene in considerazione solo alcuni paesi europei, ciò nonostante, questi dati stanno a indicare incontrovertibilmente che dalle

¹⁴¹ Cfr: Ranci, 2003.

¹⁴² Ranci, 2003 pag.47.

¹⁴³ Ranci, 2003 pag.48-51.

intenzioni si era riusciti a passare ai fatti. In altri termini, in linea con ciò che è stato indicato in precedenza, si è effettivamente innescato un processo che è stato in grado di ammodernare i sistemi di welfare permettendo di dare vita ad un nuovo modo di intendere i sistemi di protezione sociale: il welfare mix.

3.1.1 Il welfare mix

Il welfare mix è la prima proposta ad essersi sviluppata nel corso della fase di crisi dei sistemi tradizionali ed è anche quella che ha avuto più risalto sia sul piano espositivo, sia per quel che riguarda il dibattito che ne è scaturito ¹⁴⁴. Con il termine welfare mix si intende dunque un sistema di welfare che abbandona il tradizionale modello di Stato sociale e che abbraccia, in sostanza, un “sistema partecipato” in cui lo stato delega ad altri attori alcune delle sue funzioni. Come si può già osservare da queste considerazioni, si può ben capire perché tale modello si sia sviluppato prima di altri. Il welfare mix, a ben vedere, rappresenta infatti il naturale proseguimento delle logiche di coordinamento fra stato, mercato, privato sociale e Terzo Settore senza che tuttavia, almeno in termini espliciti, si approfondisca il ruolo che questi stessi attori devono svolgere. In tal modo, dunque, il welfare mix consiste, “semplicemente”, nel perfezionamento di una logica combinatoria/di coordinamento fra diversi attori nella produzione di servizi garantendo la risposta a bisogni che lo stato da solo non è in grado di soddisfare ¹⁴⁵.

Se è vero che la poca attenzione data ai servizi di cura è da ascrivere alla volontà di mantenere inalterata la divisione fra ruoli maschili e femminili all’interno dei nuclei familiari, questo aspetto non spiega il perché dell’ascesa del Terzo Settore. Analizzando i dati riferiti agli anni Novanta si può facilmente osservare come, ad esempio, il privato profit non abbia avuto la stessa diffusione della “terza dimensione” qui esaminata ed anzi, la sua rilevanza sociale, si è mantenuta piuttosto circoscritta.

Considerando ancora una volta Francia e Germania si può dunque osservare che la presenza del privato profit era pari, rispettivamente, al 4% e 9% per quel che riguarda i servizi residenziali per portatori di handicap (la presenza del Terzo Settore era pari al 85% e 84%); ancor più rilevante è il dato dell’Italia in cui, secondo i dati ISTAT del 1993, la distribuzione dei posti letto per i servizi residenziali avveniva esclusivamente fra Terzo settore (come si è già indicato 81%) e stato con il rimanente 19% ¹⁴⁶.

Certamente con questi dati non si intende inquadrare una situazione che dagli anni Novanta ad oggi risulterà essere sicuramente mutata, ma essi risultano in ogni modo significativi. Questo poiché si può

¹⁴⁴ Michele Marzulli, Matteo Moscatelli, and Nicoletta Pavesi, *Le Strade Del Welfare: Sintesi Delle Principali Proposte Di Riforma (in Welfare Responsabile Di V. Cesareo)* (Milano: Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017), pag.118-119.

¹⁴⁵ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.119.

¹⁴⁶ Ranci, 2003 pag.48-51.

osservare come, in una fase in cui le istituzioni pubbliche erano alla ricerca di alternative liberali da sostituire alle tradizionali garanzie statali, il Terzo settore ha iniziato a ritagliarsi spazi di “mercato” sempre maggiori. Le ragioni dell’ascesa europea del Terzo settore sono riconducibili a tre fattori distinti.

La prima ragione è legata alla natura stessa degli enti del Terzo settore. Per lungo tempo essi sono stati caratterizzati da un basso livello di professionalizzazione e una buona parte dell’attività è stata svolta grazie alla disponibilità di volontari. Nel momento in cui si è iniziato a ripensare al ruolo delle famiglie e si sono cercate opzioni differenti da quelle tradizionali è apparso evidente che la poca attenzione data dai policy makers ai servizi di cura aveva finito per costituire un campo di intervento, che a differenza di altre politiche come quelle sanitarie, risultava poco standardizzato. In altri termini, le prestazioni di cura rendevano alquanto difficile fissarne contenuti e qualità sulla base di criteri omogenei e condivisi, ed anzi, tali servizi avrebbero dovuto essere caratterizzati da logiche nuove (ma allo stesso tempo tradizionali della cura familiare) come la flessibilità umana ed organizzativa oppure l’attenzione alle specifiche esigenze del cliente. In tal senso l’unico soggetto che poteva avvicinarsi a tali logiche risultava essere proprio il Terzo settore ¹⁴⁷.

In secondo luogo l’attenzione deve essere posta nei confronti della natura dei beneficiari dei servizi di cura. Se il privato profit, come si è visto, ha agito in maniera alquanto limitata, ciò dev’essere ricondotto al fatto che i servizi di cura sono delle prestazioni rivolte a profili sociali molto bassi nel senso che hanno scarsa se non nulla solvibilità economica. Ciò ha così ostacolato l’azione delle agenzie private lucrative a favore degli enti del Terzo settore.

In ultima istanza è possibile individuare una ragione storica dietro l’ascesa del Terzo settore. Durante i Trenta gloriosi l’espansione del Welfare state era strettamente subordinata al carattere universalistico degli interventi. In altre parole lo Stato sociale non poteva essere concepito se non per la sua capacità di generare benefici per tutta la popolazione senza che vi fossero discriminazioni, ossia senza che vi fossero trattamenti personalizzati. I servizi di cura, tuttavia, ancora una volta, erano estranei a tali logiche perché strettamente connessi alla “prova dei mezzi”. Il limitato intervento dello Stato, se si esclude il ruolo delle famiglie, aveva in tal modo favorito e legittimato l’azione di congregazioni religiose e iniziative filantropiche (di natura laica), le quali erano particolarmente inclini ad occuparsi dei gruppi più marginalizzati e deprivati della popolazione ¹⁴⁸.

Seppur tali soggetti continuano ad operare ancora oggi e vanno in tal modo a costituire dei soggetti distinti governati, a loro volta, da logiche ulteriormente differenti da quelle delle altre “dimensioni”, è altresì vero che il Terzo settore risulta indubbiamente essere un’evoluzione dell’attività filantropica

¹⁴⁷ Ranci, 2003 pag.52.

¹⁴⁸ Su questo tema si veda: Italo Vaccarini, *Un Excursus Storico: Dal Passato al Presente (in Welfare Responsabile Di V. Cesareo)* (Milano: Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017).

e di matrice religiosa. Ciò spiega dunque perché il welfare mix si possa definire, seguendo la definizione data da M. Marzulli, come il “perfezionamento di una logica combinatoria/di coordinamento fra diversi attori”. La compresenza di attori diversi, governati da logiche e motivazioni distinte, non dev’essere in alcun modo vista come un’innovazione successiva alla crisi del Welfare state; le attività filantropiche, ad esempio, hanno costituito un pilastro del sistema assistenziale che per molto tempo è stato insostituibile. E’ tuttavia vero che solo dopo la caduta del dominio statale sul sociale che si è concretamente iniziato a parlare di un sistema complesso ed integrato di attori che, appunto, sono coordinati per dare risposte alle criticità connesse ai vecchi e nuovi rischi sociali. In conclusione dunque, il welfare mix è nato nel momento stesso in cui si è legittimata la sua esistenza, nel momento in cui cioè, le istituzioni pubbliche hanno riconosciuto l’impossibilità di mantenere la titolarità dell’azione sociale ed hanno iniziato a concepire un sistema nuovo di coordinamento.

3.1.2 Il ruolo del Terzo Settore all’interno del welfare mix

Data la grande rilevanza che la letteratura in ambito sociale ha dato alle analisi comparate, sin da quando si è iniziato a parlare con più frequenza di welfare mix, l’attenzione è stata posta nei confronti della congruenza (più o meno elevata) dei nuovi sistemi di welfare con i tradizionali regimi ¹⁴⁹. Ci si è chiesto cioè se i regimi di welfare definiti nei decenni precedenti (la classificazione di Esping-Andersen ne è il più valido esempio) potessero essere ancora utilizzati per inquadrare le differenze, se mai fossero state presenti, fra i diversi contesti nazionali alla luce dell’affermazione di un sistema “misto”. Sin da subito, tuttavia, si è osservato come la letteratura comparativa sul Welfare state non avesse considerato la presenza o assenza del terzo settore come un criterio decisivo di classificazione e dunque era necessario costruire degli schemi interpretativi nuovi che potessero andare oltre la tradizionale dicotomia stato-mercato.

In funzione di ciò, si può affermare che l’elemento cardine del welfare mix, quantomeno teoricamente, è rappresentato dalla separazione delle funzioni di indirizzo/finanziamento/controllo, le quali rimangono in capo all’ente pubblico, dalla funzione di erogazione dei servizi che passa nelle mani del Terzo settore (oppure del privato sociale) ¹⁵⁰. Al di là di ciò, tuttavia, il welfare mix ha progressivamente assunto connotazioni differenti all’interno dei contesti nazionali in base non soltanto al ruolo che il terzo settore assume nella fornitura dei servizi, ma anche sulla base del finanziamento cui esso ricorre prevalentemente. Come si può osservare tali criteri si collocano in due posizioni ben distinte: il primo criterio fa riferimento al “peso” del Terzo settore rispetto a quello dello stato e del mercato; dunque, indica il grado di dipendenza delle politiche assistenziali dall’attività svolta dal terzo settore. Il secondo criterio indica in che misura tale attività dipenda dal sostegno finanziario dello stato e, dunque, non va ad indicare esclusivamente l’autonomia finanziaria

¹⁴⁹ Cfr: Esping-Andersen, 1990.

¹⁵⁰ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.120.

delle organizzazioni non profit, ma anche il livello di impegno finanziario assunto dallo stato stesso¹⁵¹.

Alla luce di questi criteri è possibile individuare quattro modelli fondamentali di welfare mix. Il primo modello, quello in cui la presenza del terzo settore è più marginale, è definito il modello a “dominanza dello stato”. In questo caso l’offerta dei servizi sociali è in gran parte creata dagli enti pubblici; tuttavia, l’importanza del Terzo settore non deve essere sottovalutata. Sebbene infatti, è lo stesso stato ad attribuire un ruolo alquanto residuale alle organizzazioni non profit, queste assumono una certa rilevanza in alcuni settori specifici. Il caso nazionale paradigmatico è quello della Norvegia dove, nel caso dei servizi per l’infanzia, i servizi prestati dal Terzo settore costituiscono circa un terzo dell’offerta complessiva. Il secondo modello è quello a “dominanza di mercato”. Come si può ben intuire tale modello è caratterizzato da una notevole quota di servizi offerti dalle imprese private lucrative, ciò nonostante, anche in questo caso, non deve essere trascurata la portata del Terzo settore nella misura in cui esso tende ad uniformarsi alle logiche del mercato. Pur essendo vero infatti che la quota di servizi coperta dalle imprese lucrative è dominante rispetto a quella di altri settori si assiste ad una notevole commercializzazione (mercificazione) dei servizi forniti dalle organizzazioni non-profit¹⁵².

Spostandosi lungo il continuum, gli ultimi due modelli sono quelli “sussidiario” e a “dominanza del terzo settore”. Entrambi tali modelli sono caratterizzati dal fatto che, per quel che riguarda i servizi di cura, il terzo settore rappresenta il principale fornitore, ciò nonostante, essi si differenziano per il ruolo delle istituzioni pubbliche. Il modello sussidiario vede lo stato finanziare generosamente le organizzazioni non-profit, mentre nel modello a “dominanza del terzo settore” l’impegno finanziario è più limitato.

Tali differenze incidono sull’equilibrio che si viene ad instaurare fra stato ed organizzazioni non profit. Nel modello a “dominanza del terzo settore”, essendo i programmi di assistenza sociale sostenuti solo parzialmente dal finanziamento pubblico, l’iniziativa del Terzo settore è sì ampia, ma quest’ultimo finisce per assumere un ruolo quasi sostitutivo rispetto all’intervento pubblico. Si viene in tal modo ad avere un sistema di servizi sociali di tipo duale in cui prevalgono la frammentazione delle iniziative e la generale scarsità di risorse finanziarie e professionali. Il modello sussidiario si colloca invece in una posizione differente. Come indica lo stesso termine “sussidiario”, la presenza di un impegno finanziario da parte degli enti pubblici più rilevante consente di creare le condizioni per un maggiore equilibrio e cooperazione fra i diversi soggetti in campo. Il sistema risulta meno frammentato non solamente in relazione al forte finanziamento pubblico, ma anche poiché la notevole

¹⁵¹ Su questo tema si veda: B. Gidron, R. Kramer, and L. Salamon, *Government and the Third Sector: Emerging Relationship in Welfare states* (San Francisco: Jossey Bass, 1992).

¹⁵² Cfr: Gidron, Kramer, and Salamon, 1992.

autonomia d’iniziativa da parte delle organizzazioni non profit si traduce in un maggior coinvolgimento da parte degli enti del Terzo settore nei processi di decision making. In altri termini, sebbene la rilevanza delle organizzazioni non-profit sia pressoché simile sia nel modello a “dominanza del terzo settore” sia nel modello “sussidiario”, nel primo modello il suo ruolo risulta essere parallelo ma esterno rispetto al ruolo svolto dagli enti pubblici. Viceversa il modello “sussidiario” risulta essere la manifestazione più limpida di welfare mix, in quanto si viene concretamente a realizzare un sistema misto fondato sulla cooperazione fra le diverse componenti del corpo sociale. Non casualmente uno degli aspetti su cui si è più riflettuto fa proprio riferimento al principio di sussidiarietà. Il perfezionamento delle logiche di coordinamento ha comportato un graduale, seppur variabile, arretramento dello stato a cui è stata affidata una funzione “sussidiaria”, appunto, rispetto a livelli più prossimi, quali le famiglie e la società civile ¹⁵³.

3.2 Il welfare mix in Italia

Nel nostro paese il “perfezionamento di una logica combinatoria/di coordinamento fra diversi attori”, così com’è stata definita da M. Marzulli, si è realizzata propriamente all’inizio degli anni Novanta quando si è affermato, gradualmente, un nuovo orientamento delle politiche, il quale ha attribuito al Terzo settore un ruolo determinante nella realizzazione del sistema di welfare. Nonostante infatti il turning point sia da individuare alla fine di questo stesso decennio, già nel 1991 si era avviato un processo che può essere a tutti gli effetti definito di “regolazione istituzionale” e che aveva come obiettivo quello di conferire i riconoscimenti giuridici necessari alle organizzazioni non profit per poter svolgere attività di servizio, per attribuire loro alcuni benefici fiscali ed infine, per definire le forme e i canali del sostegno pubblico.

Come indicato precedentemente, il nostro paese, similamente ad altri paesi europei, presentava già dei soggetti ascrivibili pienamente alle logiche del Terzo settore seppur questi presentavano notevoli differenze sulla base della loro natura politica; tuttavia, queste non risultavano del tutto adatte alla gestione continuativa dei servizi di pubblica utilità. Fu così che nel 1991 vennero promulgate due importanti leggi: la n.266 relativa alle “organizzazioni di volontariato” e la n.381 relativa alle “cooperative sociali” ^{154 155}. I policy maker, con questi due provvedimenti, vollero regolamentare l’erogazione di prestazioni e servizi, mentre totalmente trascurate dal legislatore furono le organizzazioni che intendevano svolgere un’azione propriamente di advocacy, ossia tutte quelle realtà il cui scopo era quello di portare alla luce tematiche di minor interesse.

¹⁵³ Ranci, 2003 pag.58-63.

¹⁵⁴ Legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina Delle Cooperative Sociali*.

¹⁵⁵ Legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge Quadro Sul Volontariato*.

Sebbene le sopracitate leggi rappresentavano, durante la prima parte degli anni Novanta una vera e propria innovazione ed un radicale cambio di rotta rispetto alle logiche dei tradizionali sistemi di welfare, nel nostro paese già era presente una forte tradizione per quel che riguarda la cooperazione sociale. Paradossalmente dunque, fu proprio nel corso dei decenni in cui centrale fu il dominio dello stato nel sociale che presero corpo quegli stessi attori che in futuro si sarebbero, più o meno intensamente, sostituito ad esso.

3.2.1 L'affermazione della cooperazione sociale: la legge 381/1991

L'origine della cooperazione sociale in Italia è strettamente connessa alla principale contrapposizione politica, quella fra Democrazia Cristiana e Partito Comunista, che aveva dominato il nostro paese sin dalla nascita della Repubblica. La diversità di vedute a cui faranno capo tali forze politiche farà in modo che, nel corso di mezzo secolo, si sviluppino degli orientamenti contrapposti circa il modo di intendere e di far funzionare la stessa cooperazione sociale.

Nonostante l'affermarsi di due traiettorie ben distinte, tuttavia, i primi sviluppi sono indubbiamente da individuare all'interno degli ambienti cattolici, in quanto furono questi i primi che si diedero una forma ed una strategia precisa. Ben dieci anni prima della promulgazione della legge sulla cooperazione sociale, ossia nel 1981, la Democrazia cristiana iniziò un percorso di riflessione che culminò nel 1987 con l'istituzione, da parte del Consiglio Nazionale di Confcooperative, della Federazione nazionale delle cooperative di solidarietà sociale. Pur non entrando nel merito di tali decisioni è bene indicare come fu proprio in quella sede che, da parte dell'allora presidente di Confcooperative Felice Scalvini, fu tracciato con chiarezza il modello d'impresa che avrebbe dovuto essere delineato da quel momento in avanti ¹⁵⁶. La cooperativa avrebbe dovuto essere composta in prevalenza da soci-volontari e avrebbe dovuto erogare servizi socio-assistenziali a favore di terzi. L'idea era quella di puntare su cooperative di piccole dimensioni, legate alla comunità e quindi punti di riferimento per uno specifico territorio e per i suoi abitanti. Nuove cooperative sarebbero dovute nascere se nelle comunità di riferimento nascevano nuovi bisogni e, quindi, queste avrebbero fatto parte di un consorzio, ossia di una realtà in cui esse avrebbero potuto comunicare fra loro senza però che vi fossero legami forti o rapporti gerarchici ¹⁵⁷.

Il secondo approccio fu quello di matrice comunista, il quale acquisì sempre più rilevanza dopo la Riforma Basaglia e la chiusura dei manicomi. La Lega delle Cooperative o Legacoop, ossia il perno delle cosiddette "cooperative rosse", propugnava come idea di fondo la collaborazione in ottica di parità fra persone normodotate e con disabilità. L'obiettivo cardine era quello di costituire una sorta

¹⁵⁶ Su questo tema si veda: Carlo Borzaga and Alberto Ianes, 'La Cooperazione Sociale e Il Volontariato Organizzato. Un Tornante Della Storia', *Impresa Sociale, Editoriale*, 2021.

¹⁵⁷ Su questo tema si veda: Felice Scalvini, 'Trent'anni Di 381: Una Incompiuta Di Successo', *Impresa Sociale, Editoriale*, 2021.

di sistema di scambio in cui tutti avrebbero dato secondo le loro capacità, e quindi, avrebbero ricevuto sulla base del contributo degli altri. La più grande differenza rispetto alla matrice cattolica era però relativa alla dimensione. La Lega delle cooperative e la cultura autogestionaria della sinistra ponevano l'attenzione su cooperative di grandi dimensioni e di tipo polifunzionale. L'obiettivo diveniva dunque quello di creare l'ambiente ideale per creare occupazione, mentre di secondaria importanza erano gli aspetti relativi al coinvolgimento dei volontari e al radicamento nella comunità di riferimento ¹⁵⁸.

L'affermazione di tali approcci, al di là della controparte politica che le propugnava, contribuirono ad alimentare ulteriormente un tema, quello dell'inefficienza delle istituzioni di fronte all'emergere delle nuove criticità sociali, che risulta essere strettamente connesso ad epoche ed eventi oramai trascorsi della storia dell'Italia Repubblicana. Il Sessantotto italiano e l'accostamento del movimento studentesco ai testi di Don Lorenzo Milani oppure di Don Primo Mazzolari, la già citata Legge Basaglia del 1978, il Concilio Vaticano II e il rinnovamento della chiesa sono solo alcuni degli elementi connessi all'affermazione nel nostro paese della cooperazione sociale ben prima della sua effettiva regolamentazione ¹⁵⁹. Non dovrebbe dunque sorprendere se si indica come la fine degli anni Ottanta fosse stato un periodo caratterizzato da un'elevata turbolenza legislativa. Come spesso accade nel nostro paese, infatti, le regioni iniziarono a muoversi in ordine sparso e la prima legge sulla cooperazione sociale fu approvata nel 1988 in Trentino-Alto Adige, a cui seguirono leggi in Piemonte e Lombardia l'anno successivo ¹⁶⁰.

Da un lato il vuoto normativo che si andò a creare, dall'altro le diverse visioni regionali circa il modo di intendere e far funzionare la cooperazione sociale, crearono numerose criticità all'interno dell'ordinamento giuridico. A distanziarsi dalla cooperazione tradizionale, cioè quella effettivamente tipizzata, vi erano in particolar modo il "principio della mutualità" e il "principio dell'omogeneità". Con riferimento al primo principio, la cooperazione si era contraddistinta, in maniera esclusiva, per il fatto che i benefici generati dall'attività ricadevano fra i soci. Nella cooperazione sociale, invece, il frutto del lavoro ricadeva talvolta al di fuori della compagine sociale; dunque, a favore di persone che non erano necessariamente soci. Con riferimento al secondo aspetto, l'attenzione deve essere posta nei confronti di quello che può essere definito come "interesse comune". Le cooperative tradizionali riunivano solo lavoratori o solo consumatori. Nel caso della cooperazione sociale, invece, si osservava la coesistenza di persone che pur perseguendo lo stesso obiettivo, partivano da presupposti talvolta diversificati: vi erano i soci volontari, i soci fruitori e i soci prestatori. In altre parole, le cooperative sociali erano imprese multistakeholder. Dalla seconda metà degli anni Ottanta, dunque dal momento in cui le riflessioni sul tema acquisirono una certa "maturità", fino al 1991 si osservò

¹⁵⁸ Cfr: Borzaga and lanes, 2021.

¹⁵⁹ Cfr: Borzaga and lanes, 2021.

¹⁶⁰ Cfr: Borzaga and lanes, 2021.

una fase in cui i giudici negarono a più riprese il riconoscimento degli statuti. Argomentazioni che giustificassero la cooperazione sociale sortirono esclusivamente l'effetto di un riconoscimento parziale e transitorio di queste nuove realtà: fu dunque per questo motivo che si riconobbe la necessità di un riconoscimento giuridico ad hoc.

3.2.2 La legge 328/2000

Il punto di svolta che di fatto andrà a sancire l'affermazione del welfare mix nel nostro paese è tuttavia da ascrivere alla promulgazione della legge nazionale dei servizi sociali, la 328/2000, o più precisamente, la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"¹⁶¹.

Come già indicato, l'affermazione di un sistema "misto" di welfare a livello europeo ha i suoi prodromi nel venir meno della visione tradizionale "male breadwinner" della famiglia e all'affermazione conseguente del modello "dual adult worker". Tale cambio di paradigma non è certamente da sottovalutare all'interno dello specifico contesto italiano dal momento che ha reso consapevoli le amministrazioni pubbliche della loro stessa impossibilità (data la disponibilità ridotta di risorse) di dare risposte dirette ai nuovi rischi sociali. Sebbene questo sia un fattore che certamente spiega l'affermazione del Terzo settore in Italia, non è certamente l'unico. Più o meno collegato ai vincoli imposti a livello europeo un ulteriore aspetto decisivo è connesso al blocco delle assunzioni nella pubblica amministrazione. Il cosiddetto blocco del turnover è un fenomeno che ha coinvolto e continua a coinvolgere le amministrazioni a fasi alterne, ma che certamente, nel corso degli anni Novanta rese praticamente impossibile l'erogazione diretta di nuovi servizi da parte degli enti locali¹⁶². A ciò va infine aggiunto l'effetto non trascurabile determinato dagli scandali sulla corruzione politica, i quali resero evidente l'esigenza di dare maggiore trasparenza ai rapporti finanziari tra pubblica amministrazione e fornitori privati.

Alla luce di ciò, la legge 328/2000 propose una ridefinizione sistematica ed unitaria del settore, delineando nuovi ruoli e funzioni agli attori dell'intero sistema, regolando così anche i rapporti che intercorrono o possono potenzialmente intercorrere fra essi. Allo stesso modo si abbandonò la visione tradizionale secondo cui il terzo settore svolgeva funzioni esclusivamente complementari rispetto all'intervento degli enti pubblici.

Operando un'analisi più approfondita della suddetta legge, si può osservare come il fulcro di tale misura sia, senza ombra di dubbio, il principio di sussidiarietà. Esso, inteso sia in termini verticali,

¹⁶¹ Su questo tema si veda: Ugo Ascoli, Emmanuele Pavolini, and Costanzo Ranci, *La Nuova Partnership: I Mutamenti Nel Rapporto Fra Stato e Organizzazioni Di Terzo Settore in Italia (in Welfare Mix in Europa)* (Roma: Carocci, 2003).

¹⁶² Su questo tema si veda: Nicola Pasini, *Welfare Italiano Tra Mancato Universalismo e Accentuato Particolarismo. Quale via d'uscita? (In Welfare Responsabile Di V. Cesareo)* (Milano: Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017).

sia in termini orizzontali, poneva l'obiettivo di attribuire funzioni ed interventi al corpo sociale "più basso", dunque più vicino al destinatario ultimo delle politiche pubbliche: il cittadino ¹⁶³.

In termini verticali, il principio di sussidiarietà si tradusse in un più corposo intervento degli enti locali, in particolar modo dei comuni, a cui spettavano una serie di funzioni ben individuabili a partire dal art.6 comma 3 e che, dal lato pratico, si realizzavano attraverso lo strumento dei piani di zona.

Nonostante l'ampio spettro di interventi di competenza dei comuni, molte funzioni rimasero di competenza di soggetti pubblici più lontani al cittadino. Lo stato, in tal senso, mantenne una funzione amministrativa volta alla ripartizione delle risorse finanziarie da dedicare agli interventi di politica sociale nonché conservò poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione delle politiche sociali (art.9). Per quel che riguarda invece, più nello specifico, gli interventi sociali, le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo spettavano alle regioni che, altresì, avevano la competenza della verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e l'integrazione degli interventi stessi (art.8) ¹⁶⁴.

Sebbene, tale legge approntava modifiche piuttosto importanti all'intero sistema di welfare, il suo impianto normativo e la natura stessa della legge quadro erano destinati a venir meno con l'approvazione della legge costituzionale n.3/2001, la quale aveva per oggetto il sistema delle Autonomie locali e dei rapporti con lo Stato. Come scrivono infatti Turchini e Spitilli:

"Tale riforma [...] affida competenza esclusiva alle Regioni di alcune materie, tra cui quella sociale. La modifica del titolo V rischia di inficiare l'intero impianto normativo della legge 328/2000, creando di fatto una sovrapposizione tra i soggetti istituzionali competenti in materia sociale, determinando, soprattutto, l'impossibilità di stabilire i "livelli essenziali delle prestazioni" in termini sociali" ¹⁶⁵.

Ciò era ed è ancora oggi connesso al fatto che alle regioni spetta la competenza esclusiva in materia di politiche sociali mentre lo stato ha competenza rispetto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Questa sorta di competenza concorrente ha così introdotto un "criterio di omogeneità a livello nazionale", in un contesto come quello regionale, tuttavia, ove le politiche e gli interventi era già diversificati. Si impediva alla legge 328, in altre parole, di fungere da "legge quadro" quale era, valida per tutto il paese. Le regioni si attivarono, in tal senso, intervenendo nel settore delle politiche

¹⁶³ Su questo tema si veda: Legge 8 novembre 2000, n. 328 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186, *Legge Quadro per La Realizzazione Del Sistema Integrato Di Interventi e Servizi Sociali*.

¹⁶⁴ Su questo tema si veda: Annalisa Turchini and Francesca Spitilli, 'I Modelli Di Erogazione Dei Servizi Sociali: L'offerta Del Terzo Settore' (Primo Report, il Disegno dell'Indagine, 2013).

¹⁶⁵ Cfr: Annalisa Turchini and Spitilli, 2013.

socio-assistenziali anche se con tempi, modalità e contenuti non sempre omogenei in considerazione anche dei nuovi poteri loro riconosciuti. Come scrive Ascoli:

*“si aprirà quindi per le politiche socio-assistenziali la stagione del ‘fai-da-te’, influenzata dalle appartenenze ideologiche dei vari governi regionali”*¹⁶⁶

Lo Stato, dal canto suo, mai è giunto a determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Proseguendo con l’analisi del provvedimento, il principio di sussidiarietà orizzontale è individuabile a partire dall’art.5 della suddetta legge, la quale prevede che gli enti pubblici, nel favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà:

“promuovano azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l’accesso agevolato al credito ed ai fondi dell’Unione Europea [...] (e) promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentono ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale” (art.5)¹⁶⁷.

Il passaggio qui indicato è fondamentale per comprendere la portata della legge. Essa segna infatti il passaggio da un sistema di erogazione dei servizi tipicamente centralizzato (Welfare state), ad uno in cui, dato che le organizzazioni del Terzo Settore entrano a pieno titolo nel sistema di welfare, le risorse dei soggetti pubblici vengono integrate con quelle disponibili dei soggetti del privato sociale. La legge, con ciò, volle attribuire un più apprezzabile e consistente ruolo al privato sociale, in quanto il legislatore ritenne che egli possedeva una miglior capacità di lettura dei bisogni dei cittadini.

3.3 Oltre il welfare mix

Seppur il modello del welfare mix, di per sé, non sia esente da criticità, allo stesso modo la sua portata non dev’essere in alcun modo sottovalutata. E’ certamente vero che tale prospettiva è in parte superficiale nella misura in cui non si interroga in maniera approfondita sulle potenzialità degli attori diversi dalle amministrazioni pubbliche centrali presenti all’interno dei sistemi di welfare (cosa che invece accade nella prospettiva di seguito analizzata del “secondo welfare”); tuttavia è vero che, sul solco del welfare mix, sono nati una serie di orientamenti che si sono interrogati sul ruolo sempre più

¹⁶⁶ Ugo Ascoli and Emmanuele Pavolini, ‘Pubblico e Privato Nell’ambito Dei Servizi Sociali. Il Welfare Mix Negli Anni Della Grande Recessione’ ((a cura di), Volontariato e innovazione sociale in Italia, il Mulino, Bologna, 2017).

¹⁶⁷ Cfr: Legge 8 novembre 2000, n. 328 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186.

rilevante dei corpi intermedi all'interno della società, ossia di tutte quelle "organizzazioni" che, seppur già presenti in passato, hanno incrementato la loro importanza.

3.3.1 Il welfare civile, relazionale e generativo

Uno degli orientamenti che in tal senso è maggiormente connesso al welfare mix risulta essere il welfare civile. Alla luce dell'arretramento dello stato e della conseguente emersione di percorsi innovativi, è indubbio che sia aumentato in modo considerevole l'attivismo di soggetti precedentemente marginali quali, su tutti, il Terzo settore. Secondo l'ipotesi di welfare definito come civile, tuttavia, al venir meno dei sistemi di protezione tradizionale non è corrisposta la creazione di uno spazio (ideale, normativo, etico) che ha permesso di valorizzare e mettere efficacemente in luce questi corpi intermedi. Non si tratta certamente di una trattazione esaustiva, ma la ragione di ciò è da individuare nella diffusione, anche all'interno della sfera pubblica, delle logiche dell'homo oeconomicus le quali hanno ridotto i rapporti interpersonali alla forma del contratto mercantile e ciò ha condotto, specificatamente, ad una visione assistenzialistico-risarcitoria del welfare. Per porre rimedio a tale criticità, perché cioè vi sia effettivamente un passaggio dal binomio "pubblico-privato" al trinomio "pubblico-privato-civile", risulta di primaria importanza andare ad intervenire con urgenza sull'assetto istituzionale a livello sia giuridico, sia economico finanziario. Tali interventi sono giustificati nella misura in cui, l'obiettivo dev'essere quello di fondare l'architettura della società su tre pilastri: pubblico, privato e civile (ossia Terzo settore). Ciascuno di questi mantiene i suoi principi di valore ed è connotato da modi specifici di azione, ma tutti e tre i pilastri interagiscono tra loro in maniera organica per risolvere le varie tipologie di problemi ¹⁶⁸.

Un ulteriore orientamento che dev'essere citato in tal senso fa riferimento al cosiddetto welfare relazionale. In quest'ottica risulta doveroso concepire la società come uno spazio in cui agiscono quelle che possono essere definite come "sfere sociali": queste non solo progettano ed implementano politiche bensì, cosa più importante, raccolgono e valorizzano tutti quei movimenti che all'interno della stessa società sperimentano forme nuove di solidarietà. L'obiettivo è, in altri termini, quello di costituire una vera e propria welfare society: una società pienamente consapevole che il benessere è generato a partire da una pluralità di sfere sociali e attori che collaborano in modo interattivo e sussidiario. Coerentemente con la prospettiva del welfare mix, a partire dalla quale il welfare relazionale si sviluppa, l'ente pubblico deve conservare una funzione di governance; tuttavia, aspetto ancor più importante, dev'esserci un passaggio da un regime "concessorio" ad un regime "normativo". Gli enti del Terzo settore sono solitamente riconosciuti attraverso un processo di autorizzazione pubblica che appunto concede loro il diritto ad esistere e ad agire qualora viene meno l'intervento pubblico; tuttavia, la realizzazione di una welfare society si realizza nel momento in cui tali corpi intermedi sono inquadrati in un regime che li valorizza per ciò che sono, mettendo a

¹⁶⁸ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.132-133

disposizione gli strumenti regolativi e fiscali, necessari per realizzare una «una società intesa come luogo d'incontro, di co-esistenza, di co-operazione, di produzione di beni comuni fra persone che vogliono accrescere, non diminuire la loro umanità»¹⁶⁹.

Concettualmente non distante ne dal welfare civile, tantomeno da quello relazionale, vi è orientamento che si rifà al cosiddetto welfare generativo. Secondo i suoi autori, l'attuale società ha limitato l'azione dei corpi intermedi nella misura in cui due forze, una legata alla cultura domandista che ha moltiplicato le istanze di protezione, l'altra legata al gigantismo statale che ha reso le amministrazioni pubbliche sempre più affannate al punto da far ricorso alla privatizzazione, hanno dissolto il patto da individui e comunità. In questo senso occorre lavorare sulla valorizzazione delle relazioni e dei legami esistenti in quanto, è a partire proprio da questi, che si possono costruire nuove forme istituzionalizzate di aggregazione e ricomposizione della domanda e dell'offerta¹⁷⁰.

3.3.2 Il “secondo welfare”

Il modello del welfare mix e gli orientamenti da esso derivati, rappresentano tuttavia solo alcuni dei modi con cui si può declinare il ruolo sempre più rilevante che il Terzo settore svolge all'interno dei sistemi di welfare. In quest'ottica, infatti, un'altra rilevante prospettiva è quella che fa riferimento al cosiddetto “secondo welfare”. Si tratta di un modello, il quale è emerso a partire da una serie di interventi giornalistici che hanno avuto, in particolar modo all'inizio del decennio scorso, una vasta eco all'interno di alcuni quotidiani italiani¹⁷¹.

Il punto di partenza di tale prospettiva è da ricercare nella crisi dello Stato sociale in Europa. Il venir meno dei sistemi di protezione tradizionale, com'è stato indicato precedentemente, trae parte delle sue origini dai problemi di bilancio degli Stati nazionali (crisi fiscale del Welfare state) e ciò ha condotto ad una serie di difficoltà per quel che riguarda la capacità degli stessi sistemi di rispondere ai nuovi bisogni e quindi, in altre parole, di dare risposte ai nuovi rischi sociali. Fra secondo e terzo millennio si è venuta a creare una netta spaccatura sul piano sociale fra gruppi tradizionalmente tutelati e gruppi non garantiti e dunque, sulla base di questa semplice constatazione, si è cercato di individuare degli strumenti che potessero rappresentare una soluzione a questa criticità. L'Italia, come indicato dai promotori del “secondo welfare”, è un paese dove tale differenziazione è emersa in maniera particolarmente intensa. Allo stesso tempo, tuttavia, il nostro paese si trova in una condizione favorevole per quel che riguarda la disponibilità di risorse private (risparmio privato delle famiglie). Secondo la prospettiva del “secondo welfare” risulta fondamentale partire da questo aspetto per andare a riformare il sistema di welfare italiano. Appare in altri termini necessario andare a porre in

¹⁶⁹ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.128-131.

¹⁷⁰ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.133-136.

¹⁷¹ Cfr: Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017.

essere le condizioni favorevoli affinché vi sia la possibilità di effettuare investimenti economici di risorse private in maniera tale che esse possano essere destinate all'investimento pubblico.

Le logiche di funzionamento del “secondo welfare”, almeno inizialmente, non sono diverse da quelle sottese al funzionamento del sopracitato welfare mix. In maniera simile con ciò che si è osservato precedentemente, infatti, fondamentale dev'essere la capacità delle amministrazioni pubbliche di fare un passo indietro rispetto al loro ruolo tradizionale è mantenere un ruolo esclusivamente di garanzia dei cittadini e dunque di controllo. Ciò nonostante, mentre nel caso del welfare mix, il ridimensionamento è complessivo, cioè riguarda il sistema di welfare nella sua totalità, nel caso del “secondo welfare”, tale dinamica non coinvolge il cosiddetto “primo welfare” ossia quel complesso di servizi tradizionali ritenuti essenziali come la salute, il pensionamento e la disoccupazione (per meglio dire, essi sarebbero coinvolti nella misura in cui si mette a sistema una protezione integrativa di tipo volontario). Come si può ben comprendere, dunque, il funzionamento di tale prospettiva è strettamente connessa con la capacità di creare un equilibrio sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed etico fra quelli che sono ritenuti servizi essenziali e quelli che, inevitabilmente, non sono ritenuti tali. Se infatti la base di tale concettualizzazione è una divisione fra primo e secondo welfare, tali dimensioni presentano dei confini che non sono necessariamente rigidi, bensì sfumati. Come indicato, tale prospettiva contempla, ad esempio, l'esistenza di una protezione integrata rispetto a quella tradizionale (sebbene questa dovrebbe essere strettamente connessa con la necessità di dare risposte ai nuovi rischi sociali) e allo stesso modo non esclude la possibilità di un ricorso a risorse pubbliche, soprattutto nelle fasi di lancio delle iniziative, valutando anche la possibilità di accedere a finanziamenti di carattere europeo. Ultimo dato, ma non meno importante è il ruolo svolto dalle comunità locali. La prospettiva del “secondo welfare”, per essere realizzata a pieno, deve prescindere dalla ricchezza del capitale sociale a livello locale che risulta indispensabile per la riuscita di questi percorsi ¹⁷².

La forza del “secondo welfare” sta in prima istanza nella capacità di andare oltre la divisione presentata all'interno del capitolo precedente fra retrenchment e ricalibratura. Le riflessioni circa questa prospettiva hanno di fatto sottolineato quanto, nel contesto italiano, la condizione del Welfare state sia effettivamente in stallo. Se da un lato, sulla carta, si possono individuare infatti traiettorie opposte che conducono da un lato al ridimensionamento del sistema tradizionale di protezione e, dall'altro, a rilevanti ondate di innovazione sociale, è pur vero che la realtà dei fatti sembra essere un'altra. Le politiche di retrenchment incontrano la forte opposizione di alcuni gruppi sociali, mentre la ricalibratura ha spesso condotto a processi riformatori ancora oggi incompiuti. In questa situazione si sviluppa pertanto una terza via in cui la parola chiave risulta essere “rinnovamento”, ossia la nascita e lo sviluppo di un nuovo welfare. Se per certi versi l'idea di smarcarsi dalle logiche tradizionali

¹⁷² Cfr: Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017.

rappresenta un punto di forza e pur vero che, con una certa facilità, si possono osservare i limiti di tale prospettiva. Secondo i suoi autori, il rinnovamento dovrebbe effettivamente svolgere la funzione di andare a porre il “secondo welfare” a fianco della sua prima e più essenziale manifestazione e questa teoricamente non dovrebbe essere coinvolta nel processo se non in qualità di un sistema che dev’essere integrato ¹⁷³. Ciò nonostante, come indicato, l’equilibrio fra le due dimensioni non si concretizza nella totale separazione delle stesse, bensì nel momento in cui si ha integrazione reciprocamente vantaggiosa. Sebbene dunque non si possa dubitare della validità di tale prospettiva nella misura in cui riesce a mobilitare risorse private limitando l’azione pubblica, è comunque verosimile pensare che vi possano essere forme di integrazione non previste e dunque sostanzialmente indesiderate.

3.3.3 Il paradigma emergente del social investment

Una delle tematiche che risulta essere parallela, anche se di fatto indipendente dalla dinamica del secondo welfare, riguarda il social investment. Tale approccio, nato nella seconda metà degli anni Novanta, ha presentato, di fatto, percorsi di sviluppo e di crescita differenti a seconda dei diversi contesti nazionali. In tal senso, mentre in alcuni paesi, in primo luogo quelli dell’area scandinava, il social investment può essere definito un paradigma oramai consolidato, una costante nelle riflessioni dei policy makers; in altri contesti, tra cui quello italiano, tale paradigma, più che in questi termini dev’essere visto come una strategia emergente, parallela come si è detto alle traiettorie di secondo welfare, ma di fatto slegato dalle stesse. La diffusione di tale approccio non è però l’unica differenza che si presenta fra l’Italia, ma in generale fra l’area mediterranea, e gli altri contesti nazionali dell’Europa centrale e settentrionale. In seconda istanza infatti, vi è da appurare che anche sul piano meramente del dibattito il paradigma del social investment trova uno spazio alquanto limitato. Nel nostro paese, con un ritardo di più di un decennio, il social investment è stato timidamente portato alla ribalta da Maurizio Ferrera ed è dunque soltanto a partire dai primi anni del decennio scorso che tale paradigma ha cominciato a rappresentare una logica di “superamento” rispetto al welfare mix.

Entrando nel merito di tale approccio Morel, Palier e Palme sottolineano che nel momento in cui si opera una diagnosi delle principali problematiche sociali, l’attenzione dev’essere posta su due aspetti fra loro collegati ma che devono essere correttamente distinti. Il primo aspetto su cui dev’essere posta l’attenzione è più tradizionale e fa riferimento alla mancanza di adeguati servizi in ambito sociale. Il perdurante stato di crisi, l’invecchiamento progressivo della popolazione e il venir meno del modello familiare male breadwinner, come già ampiamente argomentato, sono solo alcuni dei fattori che hanno fatto sì che le forme tradizionali di assicurazione sociale non garantissero più una rete di tutele adeguate ai cittadini. Meno scontato è il riferimento al fatto che, tale condizione, non soltanto ha

¹⁷³ Marzulli, Moscatelli, and Pavesi, 2017 pag.124.

indebolito la qualità dei servizi esistenti, bensì ha delle rilevanti ricadute anche per quel che riguarda la capacità di fronteggiare le future criticità sociali ¹⁷⁴.

Una volta compreso che il venir meno dei sistemi di welfare consolidati non ha avuto esclusivamente delle ricadute sulla condizione attuale dei servizi sociali, bensì tali criticità diverranno una costante all'interno delle società future si deve necessariamente entrare in un'ottica nuova in cui diviene di fondamentale importanza l'attenzione allo sviluppo futuro, all'investimento sociale appunto. Secondo questo approccio, dunque, la trasformazione postindustriale e lo sviluppo di una società fondata sulla conoscenza rendono cruciale la capacità dei sistemi sociali di investire nel capitale umano disponibile in futuro ¹⁷⁵. Con sempre più cogenza, appare di fondamentale importanza andare a considerare che la conoscenza è un mezzo fondamentale per innescare la produttività e la crescita economica.

Sottolineata la centralità della conoscenza nelle società attuali e nelle loro proiezioni future, occorre osservare il social investment come effettivo “strumento” di superamento delle logiche fordiste. Come indicato dal già citato Ferrera, la strategia del social investment ha iniziato ad emergere nel momento in cui il modello fordista ha cominciato ad entrare in una fase di crisi, ed è stato in quel frangente che le logiche che lo caratterizzavano hanno iniziato ad essere sostituite. Se il modello precedente poneva l'attenzione ai rischi e ai bisogni esclusivamente durante la fase di disoccupazione (perseguendo di fatto una logica “compensatoria”), il modello caratterizzato dal social investment ha superato tale logica evitando di concentrarsi su specifiche fasi della vita, ed in particolare in quei momenti in cui un soggetto è potenzialmente attivo all'interno del mercato del lavoro, e guardando invece agli individui indipendentemente dalla loro relazione con le dinamiche lavorative ¹⁷⁶. E' per questo motivo che l'elemento centrale di questo paradigma, seppure non sia l'unico, risulta essere senza ombra di dubbio l'educazione e la cura infantile svolta da soggetto professionali. Ciò era di fatto impensabile precedentemente in quanto, come si può ben osservare, le fasce più giovani della popolazione non potrebbero mai rientrare all'interno delle logiche compensatorie fordiste. L'educazione e la cura infantile di tipo professionale (anche definita ECEC ossia “early childhood education and care”) svolge, secondo i sostenitori del social investment, una duplice funzione. In primo luogo, come si può ben immaginare, tale tipo di educazione facilita il bilanciamento della vita familiare e lavorativa; questo perché i compiti di cura ed educazione non sono esclusiva responsabilità dei genitori, ma vengono affidati in parte a figure esterne professionali. Meno scontato rispetto al punto precedente, ma più rilevante, è il dato relativo al fatto che l'educazione e la cura infantile rappresentano uno strumento decisivo per stimolare lo sviluppo cognitivo ed emozionale dei

¹⁷⁴ Cfr: Morel, Palier, and Palme, 1992

¹⁷⁵ Ranci and Pavolini, 2015 pag.88-90.

¹⁷⁶ Maurizio Ferrera, 'From the Welfare state to the Social Investment State' (Rivista Internazionale di Scienze Sociali , luglio-dicembre 2009, Anno 117, No. 3/4, pp. 513-528, 2009), pag.514-515.

bambini. Per molto tempo, in particolar modo sino agli anni Ottanta, la scienza ha dato generalmente poco spazio agli studi sui primi anni di vita. A partire dalla metà degli anni Novanta, le neuroscienze e la psicologia cognitiva hanno mostrato che, in particolar modo i primi tre anni di vita, sono una fase critica per lo sviluppo delle funzioni cerebrali ¹⁷⁷. Questa fase dev'essere a tutti gli effetti considerata come una "congiuntura critica" dal momento che, se non vengono innescati determinati processi di sviluppo oppure tali processi non sono innescati in maniera sufficiente, ciò ha delle conseguenze negative che, secondo molteplici studi, si manifestano nei successivi anni di vita. In particolar modo, come si è accennato poco fa, dopo il primo anno, rappresenta una scelta ideale quella di affidare i bambini ad asili o strutture simili; la madre (o comunque entrambi i genitori) terminano la loro funzione di soggetti esclusivi responsabili della cura e, parzialmente, subentrano soggetti con competenze diverse che di fatto operano in ambienti diversi, più stimolanti per il bambino rispetto al consueto ambiente domestico ¹⁷⁸.

In sintesi dunque, il social investment passa in primo luogo attraverso un investimento nei confronti delle nuove generazioni e, più nello specifico, passa attraverso delle politiche educative in grado di garantire elevati standard di qualità tali per cui non si verificano le conseguenze negative sopra descritte.

Nonostante gli studi in materia di sviluppo infantile sono oramai riconosciuti come validi da gran parte della comunità scientifica, ed anche per questo motivo che le richieste di maggiori investimenti nei confronti delle fasce più giovani della popolazione sono aumentati considerevolmente, il social investment deve scontrarsi, in diversi contesti nazionali, con tendenze a mantenere inalterato lo status quo. In primo luogo si deve considerare che in molti paesi, soprattutto quelli dell'Europa meridionale, l'approccio fordista non è ancora scomparso completamente e pertanto la spesa sociale è ancora in gran parte orientata a favore delle persone più anziane o comunque è destinata a perseguire una logica compensatoria. In secondo luogo, non può essere sottovalutato il fatto che l'educazione e la cura da parte di soggetti esterni alla famiglia è talvolta vista come una soluzione di "second best". Proprio per il fatto che l'educazione professionale rappresenta una delle principali vie di emancipazione femminile, in molti contesti, ed in particolare ancora una volta nei paesi dell'Europa meridionale, essa è ancora oggi vista come una soluzione a cui si dovrebbe fare a meno e che non ha motivo di esserci nel momento in cui la donna non ha necessità di entrare (o rientrare) nel mercato del lavoro. In altri termini, dove la dimensione della cura familiare è più forte, essa è ritenuta più efficace rispetto ad altre forme di educazione ¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Su questo tema si veda: Paul Leseman, 'The Impact of High Quality Education and Care on the Development of Young Children: A Review of the Literature in EACEA, Early Childhood Education and Care: Tackling Social and Cultural Inequalities' (Brussels, Eurydice, 2009).

¹⁷⁸ Ferrera, 'From the Welfare state to the Social Investment State', 2009 pag.517.

¹⁷⁹ Ferrera, 'From the Welfare state to the Social Investment State', pag.518.

Il paradigma del social investment trova dunque la sua rappresentazione nella realtà in una serie di politiche che possono essere categorizzate in due grandi gruppi: politiche legate all'educazione infantile e politiche educative di lungo termine. Da ciò si può comprendere come tale paradigma abbraccia un numero alquanto elevato di misure che sono in grado di contribuire ad aumentare e migliorare il serbatoio futuro di capitale umano a disposizione dello sviluppo economico: si passa infatti dalle politiche di promozione per i servizi per l'infanzia, alle politiche che consentono alle donne di dedicare più tempo al miglioramento della loro posizione professionale, sino ad arrivare, in termini generali alle politiche di supporto alla disoccupazione per donne o persone single. Queste misure presentano dei vantaggi non trascurabili. In primo luogo, dato che riducono le discriminazioni fondate sull'appartenenza di classe e valorizzano il merito, promuovono le pari opportunità; in secondo luogo, riequilibrano i sistemi attuali di welfare spostando risorse ed investimenti sulle nuove e future generazioni, invertendo la tendenza dei welfare tradizionali a scaricare su queste ultime solo i costi necessari a finanziare i benefici distribuiti alle generazioni più anziane ¹⁸⁰.

Attualmente si può certamente affermare che il paradigma del social investment si è diffuso in maniera alquanto limitata nel contesto europeo. Se si pone in essere una doverosa distinzione fra quelle che sono le misure a carattere compensatorio e quelle che sono le reali politiche di investimento sociale si può osservare la presenza di tre aree distinte. Il paradigma del social investment trova la sua massima diffusione nei paesi scandinavi, tuttavia, in tempi più recenti non possono essere trascurate le tendenze di politiche che, a pieno titolo, hanno la valenza di decisioni guidate dal paradigma del social investment: è questo il caso di alcune politiche familiari implementate in Francia e Belgio. In questi paesi la traiettoria che si è preferito seguire è stata quella di andare a combinare la protezione sociale tradizionale con l'investimento sociale e ciò ha permesso di giungere a risultati di successo degni di nota. I sopracitati vantaggi legati al social investment hanno trovato in questi paesi la loro più chiara rappresentazione, in quanto, le politiche mosse sulla base di tale paradigma hanno permesso di aumentare l'uguaglianza sia sociale sia di genere e sono state in grado di contrastare le criticità demografiche legate al calo delle nascite (in particolar modo in Francia). Allontanandosi geograficamente dall'area scandinava il quadro è caratterizzato da misure che si avvicinano maggiormente al carattere compensatorio tipico dei sistemi di welfare consolidati e che, dunque, lasciano meno spazio all'investimento sociale. Se i paesi anglofoni si trovano in un'area pressoché intermedia, i contesti nazionali dell'Europa continentale mostrano deboli tentativi di innescare un processo di cambiamento verso questo nuovo paradigma. Se nell'area scandinava, in Francia e Belgio la tendenza è stata quella di unire la tradizionale protezione sociale alle politiche con una valenza più innovativa di investimento sociale, nei paesi anglofoni, invece, si sono operate delle scelte maggiormente incisive, questo perché l'obiettivo dichiarato è stato quello di sostituire le

¹⁸⁰ Cfr: Morel, Palier, and Palme, 2012.

tradizionali politiche di stampo compensatorio con gli investimenti nel capitale umano. Infine, l'attenzione dev'essere posta nei confronti dei paesi mediterranei e dell'est europeo. In questo contesto appaiono del tutto assenti tentativi di innescare un mutamento ¹⁸¹.

Nonostante la diffusione del paradigma del social investment sia piuttosto limitata, soprattutto in alcune aree, non sono mancate le critiche. Uno dei principali aspetti che mette in discussione le potenzialità e l'efficacia di tale paradigma, è riferito al fatto che esso segua un approccio eccessivamente di tipo produttivistico. Secondo le voci critiche al social investment infatti, più è ampia la diffusione dello stesso, con più probabilità aumenta il rischio di non effettuare delle scelte, a livello di politiche sociali, che guardano al contributo di tipo esclusivamente economico che le stesse possono offrire alla società. L'attenzione, in tal senso, dev'essere primariamente posta nei confronti dei servizi per l'infanzia. Le sopracitate politiche di promozione di tali servizi, come già è stato indicato, rappresentano un fattore fondamentale nell'andare ad incrementare il capitale umano disponibile in futuro. Il rischio è tuttavia quello di vedere le future generazioni soltanto come "futuri lavoratori della conoscenza" e, pertanto, marginalizzare sempre più le risposte ai loro bisogni attuali. Sebbene il paradigma del social investment nasce con l'obiettivo di fornire alle società del futuro le risorse necessarie per fronteggiare le molteplici criticità sociali, un rischio che necessita di essere considerato fa riferimento al fatto che più l'attenzione viene posta nei confronti dei meriti e delle capacità, con più probabilità potrebbero aumentare i casi di discriminazione nei confronti delle fasce più deboli della popolazione. Tale critica non trova fortunatamente riscontro pieno nella realtà, tuttavia, sin da ora non dev'essere trascurata in quanto vi potrà essere una pericolosa "deriva meritocratica". A ben vedere infatti, il paradigma del social investment mira a costituire una sorta di circolo virtuoso che lega gli investimenti nel capitale umano alla capacità di quest'ultimo di far fronte, in futuro alle criticità legate ai nuovi rischi sociali. In maniera non dichiarata, tuttavia, il rischio è che tale legame diventi talmente solido da giustificare l'esclusione di coloro che, per molteplici motivi, non sono oggetto dell'investimento sociale.

Detto questo, il dibattito teorico è ad oggi comunque aperto, in attesa che la realtà dei fatti contribuisca a chiarire quale sia l'effetto dello spostamento graduale del welfare da politiche di protezione passiva a politiche volte a promuovere l'investimento sociale ¹⁸².

3.4 Il welfare responsabile

Come più volte indicato all'interno di questo elaborato, nel corso degli anni Settanta si iniziò a parlare di "crisi del Welfare state". Tale dinamica presenta molteplici cause, alcune delle quali di tipo

¹⁸¹ Cfr: Morel, Palier, and Palme, 2012.

¹⁸² Ranci and Pavolini, 2015 pag.89-90.

economico e finanziario le quali hanno portato a parlare parallelamente di crisi fiscale dello stato. Allo stesso modo, un altro volto della crisi dello Stato sociale di tipo essenzialmente endogeno consiste nella sclerosi indotta dal burocratismo e dal particolarismo corporativo ¹⁸³. Come osservato nei paragrafi precedenti, tale fase di decrescita della rilevanza dello stato in ambito sociale ha provocato una molteplicità di reazioni e di effetti. Fra questi, l'effetto forse più importante è quello relativo all'ascesa del Terzo settore. Quella che è stata sopra descritta come una nuova dimensione, poiché governata da logiche diverse rispetto a quelle che governano gli enti pubblici ed il mercato, ha acquisito progressivamente una visibilità ed una legittimità sociale e culturale del tutto nuova. Di fronte alle sopravvenute inadeguatezze e insufficienze del Welfare state, il Terzo settore non si è però solo posto quale rimedio pratico alla luce dei nuovi rischi sociali ma, a ben vedere, si è configurato come soluzione, in senso ampio, alla crisi di razionalità del capitalismo maturo ¹⁸⁴.

Questa nuova dimensione si è in primo luogo configurata come “rimedio pratico” in quanto, come si è visto nel caso italiano, sin dagli anni Ottanta, si sono innescati una serie di processi riformatori che hanno concesso ad una molteplicità di attori dei riconoscimenti ad hoc. Citando Habermas, tuttavia, l'ascesa del Terzo settore ha rappresentato anche una soluzione alla crisi di razionalità del capitalismo maturo in quanto questa dimensione si è allontanata dalle logiche burocratiche che lo caratterizzavano. Finita l'epoca d'oro dello Stato sociale si sono infatti sviluppate due diverse traiettorie. Come si è potuto osservare all'interno del secondo capitolo, da un lato, conclusisi i Trenta gloriosi, inedite dinamiche di ridimensionamento dello Stato sociale hanno certamente ridotto la sua importanza senza che tuttavia vi fosse un totale smantellamento dei sistemi di protezione tradizionali. In risposta a questo le dinamiche di ricalibratura hanno visto, in diversi casi, l'emergere prepotente di quella che è stata definita come la “demand driven privatization” e dunque, la creazione vera e propria di un mercato dei servizi sociali. La diminuzione del ruolo dello stato e il conseguente aumento del ruolo del privato profit potrebbero essere viste, in un primo momento, come due dinamiche distinte, ed effettivamente è così; vi è tuttavia da osservare come in entrambi i casi, ed è qui che risiede la criticità della razionalità del capitalismo maturo, le logiche burocratiche sia nella loro versione massimalista legate al burocratismo statale, sia nella loro versione minimalista dei regimi dominati dal mercato, hanno compresso in modo considerevole la discrezionalità dei diversi attori sociali e ciò ha finito per generare una deresponsabilizzazione sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Si può osservare che l'ascesa del Terzo settore ha in tal senso proposto una terapia, una prospettiva in direzione opposta, volta alla deburocratizzazione ¹⁸⁵.

In Italia la tradizione religiosa e laica in tema di associazionismo e cooperazione sociale, come si è precedentemente osservato, non era una completa novità ma gradualmente dagli anni Ottanta e

¹⁸³ Vincenzo Cesareo, 'Per Un Welfare Responsabile' (Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017), pag.17.

¹⁸⁴ Cesareo, 'Per Un Welfare Responsabile', pag.18.

¹⁸⁵ Cesareo, 'Per Un Welfare Responsabile', pag.18.

Novanta, il Terzo settore si è iniziato a concepire maggiormente come una sorta di “associazione di associazioni” e gli spazi che gli sono stati riservati, a partire dalle legge 381/1991 e 266/1991, hanno effettivamente favorito un processo di legittimazione esterna e interna. Tale processo non si è certamente arrestato e ciò ha fatto sì che si venisse a concepire, anche nel nostro paese, una realtà indubbiamente mista. L’ascesa di attori sociali nuovi non rappresenta però l’unico elemento da tenere in considerazione. Tali soggetti si sono caratterizzati per la volontarietà delle prestazioni e per l’elevato livello di personalizzazione delle stesse andando a configurare (ma non di fatto a realizzare) una società caratterizzata da persone reciprocamente responsabili ¹⁸⁶.

Nonostante i molti passi avanti non si può tuttavia nascondere il fatto che comunque il Terzo settore, ad oggi, continua a rivendicare la sua diversità se non la sua contrapposizione rispetto al primo settore, lo stato, e al secondo settore, il mercato. La parziale conservazione dei sistemi di protezione tradizionali da un lato, e la relativa stabilità del paradigma individualista promosso dalle logiche di mercato dall’altro, in altre parole, sono elementi che il Terzo settore vuole e cerca quanto più di tenere distanti, poiché essendo un “settore” anch’esso, egli dev’essere in grado di dispiegare quanto più le sue potenzialità e non essere fagocitato da logiche esterne.

Appare dunque chiaro che il Terzo settore è teoricamente nato e si è sviluppato come “associazione di associazioni”, pluralità di soggetti attivi guidati dal principio di responsabilità (e che a loro volta la promuovono), ma la realtà dei fatti è stata un’altra: il Terzo settore, anche se definito come tale, ha in molti casi mantenuto un volto non lontano da quello che lo caratterizzava nei decenni della seconda metà del secolo scorso.

Fortunatamente, così come il Terzo settore ha rappresentato una delle risposte alle sfide della crisi del Welfare state negli anni Settanta, una possibile ed interessante risposta alla crisi del welfare (misto) contemporaneo si sta diffondendo: il welfare responsabile ¹⁸⁷.

3.4.1 Le caratteristiche del welfare responsabile

Il welfare responsabile rappresenta un tentativo di ampia portata volto a ripensare il welfare. Ciò non rappresenta sicuramente una novità in tale ambito dal momento che anche il welfare mix e le sue successive declinazioni (secondo welfare, welfare civile, relazionale e generativo) propugnavano l’idea di valorizzare quanto più possibile un sistema sociale misto: caratterizzato dal coordinamento fra attori diversi. Tali prospettive si svilupparono e si diffusero principalmente perché il welfare venne contestualizzato ossia perché, alla luce dei mutamenti socio-economici e culturali, si iniziò a pensare, anche se talvolta superficialmente, ad una realtà in cui stato, mercato e Terzo settore avrebbero potuto convivere e non seguire percorsi fra loro estranei (non casualmente si è definito il welfare mix come

¹⁸⁶ Su questo tema si veda: Michael Walzer, ‘L’idea Della Società Civile’ (FrancoAngeli, 1997).

¹⁸⁷ Cfr: Cesareo, ‘Welfare Responsabile. Per Un Welfare Responsabile Pag.3-28’.

“perfezionamento delle logiche di coordinamento”). Questo aspetto è valido solo parzialmente per il welfare responsabile ed anzi rappresenta forse l’elemento meno interessante dello stesso. Se è vero infatti che ripensare il welfare significa contestualizzarlo, maggiormente importante risulta essere, in questo caso, fissare delle “opzioni di fondo” che devono costituire i riferimenti valoriali ed ideali imprescindibili di tale prospettiva. In altri termini, riprendendo anche quelle che sono le riflessioni del paragrafo precedente, si devono fissare i principi che guidano il welfare responsabile in maniera tale che il suo attore fondamentale, il Terzo settore, dispieghi a pieno le sue potenzialità.

Il welfare responsabile pone innanzitutto al centro la persona e non l’individuo, dunque, va a concepire l’essere umano non come soggetto astratto in cui sono irrilevanti le sue differenze di storia e cultura rispetto agli altri; bensì essere umano (quale “entità unica”) che è diverso da un altro essere umano in quanto cambia la sua storia e cambiano i suoi legami sociali.

Questa prima caratteristica del welfare responsabile ha due implicazioni. In primo luogo si deve infatti sottolineare che la centralità della persona fa in modo che si allontani il primato dell’offerta standardizzata¹⁸⁸. Tale aspetto, come si è potuto osservare in precedenza, non rappresenta un’assoluta novità in ambito di welfare dato che l’emergere del Terzo settore (e del welfare mix) ha proprio permesso di pensare a percorsi innovativi al di fuori delle tradizionali forme di protezione sociale. Il welfare responsabile, tuttavia, va oltre. Si deve infatti evidenziare che porre al centro la persona e non l’individuo non significa esclusivamente riconoscergli il diritto ad avere risposte personalizzate (dunque in base all’idea che ogni persona è diversa dall’altra ed ha bisogni e richieste diverse), ma significa riconoscere, a pieno titolo, la forza del rapporto fra singolarità e relazionalità. Come indica Cesareo:

*“Nella dialettica fra queste due dimensioni dell’essere umano, la persona viene a situarsi come soggetto assolutamente unico, sorgente del dinamismo personale (esse in se), che finalizza a se stesso il rapporto con l’esteriorità (esse per se) e insieme si auto-destina all’altro (esse ad), stabilendo con l’altro un rapporto di reciprocità solidale (esse cum)”*¹⁸⁹.

Nel riconoscimento della centralità della persona, e in particolar modo sul rapporto fra singolarità e relazionalità, si può individuare la prima declinazione del principio di responsabilità: l’essere umano, nel welfare responsabile, non viene visto esclusivamente con consumatore, ma anche come produttore che necessariamente deve assumersi la responsabilità di guardare ai bisogni del prossimo. Ciò non significa che egli deve effettivamente divenire caregiver, bensì che egli dev’essere in grado di intercettare i bisogni emergenti e sviluppare un livello di riflessività tale da consentire al welfare responsabile di innovare se stesso .

¹⁸⁸ Cesareo, ‘Welfare Responsabile. Per Un Welfare Responsabile Pag.3-28’, 2017 pag.7.

¹⁸⁹ Cesareo, ‘Per Un Welfare Responsabile’, 2017 pag.7-8.

La seconda caratteristica del welfare responsabile fa riferimento alla rilevanza data alla dimensione “meso” del sistema di welfare ¹⁹⁰. Ogni sistema di welfare si compone di tre parti: un livello “micro” che fa riferimento ai servizi e alle prestazioni sociali effettivamente forniti alla persona; un livello “macro” concernente le politiche sociali; ed infine un livello meso. Se nei primi due livelli definire la dimensione territoriale è superfluo, seppur più semplice, nella misura in cui si pone l’attenzione rispettivamente alle singole prestazioni sociali oppure alla dimensione nazionale (sostanzialmente intesa come un blocco omogeneo di interventi); nel livello “meso” definire la dimensione territoriale che la identifica è più utile, ma più difficile dal momento in cui esso non fa riferimento ad un territorio omogeneo bensì ad una realtà complessa in continuo mutamento.

Come accadeva per la prima caratteristica, anche in questo caso il welfare responsabile non introduce un’assoluta novità. Sin dall’affermazione, quantomeno teorica, del welfare mix tale prospettiva ha posto l’attenzione sulla capacità, ad un livello intermedio (“meso” appunto), dei diversi attori di coordinarsi per dare risposte ai molteplici rischi sociali. Nel nostro paese, tuttavia ciò non si è realizzato pienamente ed anzi, a prevalere è stata una logica aut-aut: nel momento in cui i soggetti pubblici hanno perso il dominio nel sociale, gli altri attori si sono mossi non integrandosi, ma sostituendosi ad esso.

In tal senso il welfare responsabile evidenzia la rilevanza del livello meso e lo fa affinché si realizzi un’effettiva integrazione ed un efficace coordinamento fra i diversi attori. Il livello meso deve divenire il luogo in cui si fa progettazione di quelle politiche che maggiormente incidono sulla qualità della vita delle persone. Ricollegandosi con il punto precedente, esso deve divenire un’area in cui gli stessi cittadini possano essere disposti a mettere in campo capacità e volontà di elaborare e attivare risposte collettive e solidaristiche ai bisogni. L’alternativa alla logica aut-aut diviene dunque la “logica et-et”, la quale si fonda sull’integrazione fra gli attori coinvolti ¹⁹¹.

Questa scelta di privilegiare il livello intermedio/locale è strettamente connessa con la terza ed ultima caratteristica che fa riferimento all’assunzione di responsabilità da parte dei diversi soggetti che sono chiamati a produrre benessere ¹⁹². Come si è osservato, il welfare responsabile è definito tale, in primo luogo, dal momento che si richiede la responsabilizzazione dei singoli, i quali si devono concepire non solo quali consumatori delle prestazioni, ma anche come soggetti che riflettono affinché il sistema di welfare in cui sono inseriti possa ulteriormente evolvere. Lo stesso deve accadere, seppur in scala maggiore, anche per quegli attori che costituiscono l’architettura del livello “meso”: gli attori pubblici, il mercato e il Terzo settore. Essi devono sviluppare competenze di progettazione, programmazione e gestione delle politiche in maniera tale che si possa realizzare a pieno la logica et-et sopraindicata.

¹⁹⁰ Cesario, ‘Per Un Welfare Responsabile’, 2017 pag.9.

¹⁹¹ Cesario, ‘Per Un Welfare Responsabile’, 2017 pag.9.

¹⁹² Cesario, ‘Welfare Responsabile. Per Un Welfare Responsabile Pag.3-28’, 2017 pag.10.

Si deve però ancora una volta sottolineare che il sistema di welfare a livello “meso” non è definito una volta per tutte; dunque, tali attori devono operare in un’ottica di flessibilità sia di tipo operativo, sia di tipo riflessivo, interrogando se stessi ed il territorio in cui operano ¹⁹³.

3.4.2 I tre volti della responsabilità

Se tre sono le caratteristiche che definiscono il welfare responsabile e lo stesso numero lo si ritrova anche con riferimento agli attori fondamentali che costituiscono il livello “meso” dei sistemi di welfare, tre sono anche quelli che possono essere definiti come i “volti della responsabilità”.

In linea con ciò che già si è esaminato, una delle chiavi di lettura per comprendere il welfare responsabile è osservare lo spostamento dalle logiche aut-aut alle logiche et-et che, in estrema sintesi, implicano la più efficace integrazione fra Stato, mercato e Terzo settore. Se nel nostro paese, tale integrazione è ben lungi dall’essere realizzata, non si possono però non citare dei modelli virtuosi che favoriscono l’affermazione di tali logiche e che, anche in Italia, hanno conosciuto un discreto successo. Si tratta del welfare comunitario, del welfare aziendale e del welfare municipale.

Come verrà esaminato a seguire, tali modelli si avvicinano alla prospettiva del welfare responsabile in quanto il quadro ideale e valoriale è talvolta comune. Allo stesso tempo, la piena realizzazione del welfare responsabile passa attraverso l’integrazione fra i modelli stessi, i quali non devono dunque essere concepiti come prospettive separate (come accadeva nel caso del welfare civile, relazionale e generativo), bensì come modelli che congiuntamente innescano e favoriscono lo sviluppo di una determinata area locale/intermedia e che devono, a loro volta, essere integrati fra loro. Si deve realizzare pertanto ciò che indica Cesareo:

“I tre modelli di welfare, pur conservando la loro identità e autonomia, sono chiamati a impegnarsi per creare patti di crescente collaborazione e forti sinergie finalizzate a migliorare le condizioni di vita dei cittadini” ¹⁹⁴

L’approccio del welfare comunitario assunse visibilità a seguito della pubblicazione, da parte di Martin Bulmer, nel 1987, del volume “Le basi della community care”. Com’è facile immaginare, tale approccio riscosse un crescente interesse dal momento che si proponeva quale difesa al dilagare di una molteplicità di fenomeni, i quali segnarono di fatto la fine dell’epoca d’oro del Welfare state tradizionale. Sebbene questi avevano una natura ed una portata differente a seconda del contesto nazionale che si prendeva in considerazione, tutti, indipendentemente dal paese considerato, avevano non soltanto messo in seria crisi i sistemi di protezione e promozione sociale, bensì avevano condotto ad una crisi strutturale legata all’incapacità del paradigma del Welfare state di valorizzare

¹⁹³ Cesareo, ‘Per Un Welfare Responsabile’, 2017 pag.10.

¹⁹⁴ Cesareo, ‘Per Un Welfare Responsabile’, 2017 pag. 15.

adeguatamente il nesso tra sviluppo economico e coesione sociale ¹⁹⁵. In altre parole, invece di utilizzare gli anni di sviluppo economico come volano per favorire la coesione, quella fase storica aveva visto l'implementazione di logiche e di una cultura che avrebbe esacerbato ancora di più le divisioni sociali. Non sorprende dunque quindi che Bulmer, nell'introdurre tale prospettiva, evidenziò primariamente la necessità di porre in essere una discontinuità culturale piuttosto che comportamentale.

Come già anticipato, il quadro ideale e valoriale del welfare responsabile presenta dei punti in comune con i modelli di welfare analizzati in questa sede. In primo luogo, infatti, anche il welfare comunitario riconosce la centralità della persona. Il singolo individuo, nella sua complessità, dev'essere libero di realizzarsi, ed è solo in questo modo che si realizza la piena assunzione di responsabilità nei confronti della propria e dell'altrui condizione ¹⁹⁶. Il rischio più grande in tal senso è quello che la centralità della persona finisca per essere un principio senza un corrispettivo nella realtà. Per questo motivo risulta necessario: in primo luogo comprendere quanto le strutture sociali favoriscono oppure ostacolano la piena integrazione/realizzazione; in secondo luogo ugualmente necessario sostenere la nascita e l'azione dei cosiddetti "soggetti capacitanti", cioè corpi intermedi che alimentano l'insieme delle opportunità a disposizione.

L'elemento che tuttavia si ritrova più spesso all'interno dei modelli di welfare successivi al welfare mix è il cosiddetto "lavoro di rete", elemento fondamentale da considerare nel momento in cui si analizza il welfare municipale. Con tale termine, il quale fa parte del più ampio dibattito sui processi di territorializzazione, si intendono tutte quelle iniziative in cui le istituzioni pubbliche sono direttamente coinvolte sia come erogatori diretti, sia come promotori di iniziative realizzate da altri attori territoriali ¹⁹⁷. Fu già la legge 328/2000 a sottolineare la necessità di guardare alla dimensione locale e dunque ad un livello intermedio, "meso" appunto, quale luogo privilegiato per la produzione di benessere.

Secondo Bifulco, infatti, il primo passo da compiere nella direzione di un welfare comunitario effettivamente incisivo è quello di riconoscere la rilevanza della dimensione locale, intesa tanto in termini di soggetti che vi operano (e dunque riconoscere il ruolo degli amministratori pubblici locali), tanto come area in cui si favorisce la realizzazione di interventi integrati ¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Anna Cugno, 'Il Potere Istituzionale Del Welfare Comunitario: Considerazioni a Margine (in Welfare Responsabile Di V. Cesareo)' (Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017), pag. 226.

¹⁹⁶ Cugno, 2017 pag. 230.

¹⁹⁷ Nicoletta Pavesi and Enrico Maria Tacchi, 'Elementi Di Innovazione Nel Welfare Municipale' (Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017).

¹⁹⁸ Su questo tema si veda: Lavinia Bifulco, *Governance e Territorializzazione: Il Welfare Locale in Italia Tra Frammentazione e Innovazione Pp. 41-57* (Cadernos Metropole, 2012).

Nel nostro paese, esempi di welfare comunitario sono rinvenibili lungo tutta la penisola ¹⁹⁹. Sebbene questi presentano elementi di difformità, centrale in tutti è sicuramente il tema del “lavoro di rete”. Con tale termine si intende quel processo il cui obiettivo è quello di connettere fra loro più servizi, organizzazioni, attori sociali (territoriali) allo scopo di ottimizzare l’utilizzo delle risorse favorendo dunque l’efficacia e l’efficienza degli interventi. Al di là della definizione stessa, l’idea di implementare una “reticolarità”, ha acquisito nel corso degli ultimi decenni una rilevanza tale da divenire uno dei fenomeni più mainstream in ambito sociale. Con ciò non si può nascondere il fatto che talvolta l’utilizzo dell’espressione “lavoro di rete” è stata utilizzata impropriamente; appare in tal senso necessario quantomeno precisare che cosa si intende con tale termine nell’ambito del modello del welfare comunitario.

Riprendendo Folgheraiter, in primo luogo, si deve precisare che parlare di “lavoro di rete” significa entrare in un’ottica in cui la stessa, effettivamente, già esiste e dunque il soggetto pubblico vi entra quale osservatore e guida relazionale, ossia come stimolatore consapevole dei processi (non totalmente inediti) di interazione. Nel momento in cui si parla di “lavoro in rete”, invece, quest’ultima dev’essere costituita e dunque il soggetto pubblico deve mostrare una sufficiente disponibilità all’integrazione cooperativa ²⁰⁰. Che la rete sia già costituita, oppure debba costituirsi, operare nella rete/per la rete richiede comunque una sufficiente capacità analitica nella misura in cui essa è costituita da una molteplicità di soggetti (attori che la compongono) che si relazionano fra loro (costituendo dei nodi) al fine di raggiungere determinati obiettivi (si dovrà dunque analizzare qualitativamente la rete).

Ultimo modello in analisi è il welfare aziendale.

Da diversi decenni le relazioni fra economia e società sono oggetto di un vasto numero di riflessioni, le quali hanno portato, in maniera non oziosa, a chiedersi quale sia effettivamente lo scopo ultimo dell’impresa. A questa domanda non si può, e probabilmente non si potrà mai dare, una risposta precisa; tuttavia non si può nascondere il fatto che, in questa fase caratterizzata da una rilevante turbolenza economica e sociale, il soggetto “impresa” ha incrementato i suoi rapporti con la società configurandosi sempre meno come entità separata dal contesto. Tale processo ha presentato traiettorie differenti, le quali non devono essere sottovalutate (si pensi alla contrattazione nazionale), allo stesso tempo però l’integrazione fra impresa e società si è realizzata anche in maniera più specifica attraverso forme di welfare aziendale appunto. Con tale termine si intendono tutti quegli accordi stipulati all’interno di singoli contesti aziendali che, pertanto, rappresentano un versante tipico delle

¹⁹⁹ Su questo tema si veda: Pavesi and Tacchi, 2017.

²⁰⁰ Su questo tema si veda: Fabio Folgheraiter, *Teoria e Metodologia Del Servizio Sociale. La Prospettiva Di Rete, La Cura Delle Reti*. (Milano: FrancoAngeli, 2016).

nuove relazioni industriali decentrate e caratterizzate da contenuti autonomi rispetto alla contrattazione nazionale ²⁰¹.

Nel nostro paese il welfare aziendale rappresenta un fenomeno in crescita ed caratterizzato da una certa varietà in termini di tipologie specifiche di prestazioni, dal momento che si passa da forme di sostegno al reddito, a fondi pensione, passando per servizi di cura per l'infanzia a borse di studio. Ciò nonostante, come accade tutt'altro che saltuariamente, rappresenta ancora oggi un fenomeno alquanto frammentato. Le esperienze di welfare aziendale sono infatti concentrate per lo più nel Centro-Nord e, anche in questo caso, si osservano importanti differenze sul piano settoriale dato che queste sono presenti maggiormente nel settore dei servizi.

Al di là del welfare aziendale stricto sensu, tale modello si è sviluppato anche in termini territoriali.

Il welfare aziendale territoriale è una prospettiva che si fonda, in primo luogo, per la presenza di soggetti intermedi che svolgono funzione di facilitatori/acceleratori dei processi di allargamento del bacino di utenza delle aziende. In altri termini, la prospettiva tradizionale soffre della dimensione delle imprese dal momento che, indipendentemente dal contesto preso in considerazione, quelle di piccole e media grandezza sono spesso strutturalmente impossibilitate ad attivare forme di prestazione sociale diverse dalla flessibilità dell'orario di lavoro e dalla personalizzazione delle mansioni. Per porre un rimedio a questo problema, in diversi contesti nazionali, ed anche nel nostro paese, i distretti industriali (intesi come filiere produttive interconnesse) sono state oggetto di una sorta di “cambio di paradigma”: la dimensione specificatamente produttiva è stata posta in secondo piano e grande attenzione è stata data ai beni collettivi per la competitività, anche definiti “local collective competition goods” ²⁰². Tali beni, prodotti nell'ambito di specifiche forme di relazioni, vanno dunque a costituire, nella fattispecie, dei mercati di servizi di welfare che, tuttavia, sono distrettualizzati, nella misura in cui una pluralità di soggetti si reticolano per aumentare la disponibilità di servizi per la rete sottostante ²⁰³.

Centralità della persona, rilevanza del livello “meso” e senso di responsabilità, sono tutti elementi che si ritrovano in una delle manifestazioni più limpide della nuova era del welfare: l'impresa sociale di comunità.

²⁰¹ Luca Pesenti, 'La Territorializzazione Del Welfare Aziendale' (Vita e Pensiero. Ricerche sociologia, 2017), pag.208.

²⁰² Su questo tema si veda: Colin Crouch, Patrick Le Galès, and Carlo Trigilia, *I Sistemi Di Produzione Locale in Europa* (Bologna: il Mulino, 2004).

²⁰³ Pesenti, 2017 pag.215-216.

3.5. Il legame con la comunità: la mutualità allargata

Le cooperative, intese nella loro accezione generale, nascono per soddisfare, sin dalla fine del XIX secolo, le esigenze di un gruppo ristretto di individui strettamente connessi con la stessa impresa sociale, ossia i soci. La ragione di ciò è da ricercare nel fatto che, i soci erano sostanzialmente gruppi che all'interno della società vivevano in una situazione svantaggiata e che, dunque, dovevano mantenere un certo legame con delle istituzioni o degli enti di sostegno ²⁰⁴.

Da quando la letteratura sul tema ha posto l'accento, con più precisione, sul ruolo delle imprese sociali si è però ben compreso come le esternalità positive generate dalle stesse non potevano essere del tutto eliminate. A ben vedere la ragione di ciò è insita nella natura stessa delle imprese sociali. Nonostante infatti, vi possono essere divergenze fra le stesse, il loro stesso funzionamento si basa sullo scambio mutualistico fra soggetti soci e non soci. Attraverso i meccanismi di scambio lo scopo dichiarato è quello di generare benefici e benessere per i soci, i quali però generano, come effetto collaterale positivo non dichiarato, benefici per l'intera comunità. Le imprese sociali, seppur ispirate da medesimi ideali e costituite da forme giuridiche simili se non identiche, offrivano una vasta gamma di servizi e dunque, quelli che possono essere definiti come beni di portata collettiva, i quali erano di diretto interesse di tutta la comunità. In Italia, a partire dagli anni '70, si assistette tuttavia ad un importante cambio di prospettiva. Nel nostro paese, infatti, iniziarono a diffondersi realtà del terzo settore che misero progressivamente in secondo piano i soci, non nel senso che essi persero la loro centralità, bensì nell'ottica che, pur mantenendo inalterati i rapporti fra soci ed ente, maggiore rilevanza veniva data al ruolo che tali enti svolgevano all'interno della comunità. E' quella che può essere definita come "mutualità allargata".

La portata di questo cambio di prospettiva la si ritrova in primo luogo all'interno della già citata legge 381/1991. La legge, promulgata nel novembre del '91, istituì la figura della cooperativa sociale, ma non lo fece secondo logiche casuali. Tale legge trova proprio la sua ragion d'essere a partire dall'art.1 il quale indica che:

“Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale [...] attraverso la fornitura di servizi socio-sanitari ed educativi, da un lato, e di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, dall'altro” ²⁰⁵

Pur non innovando il rapporto esistente fra ente e soci, si sottolinea la rilevanza della cooperativa all'interno della comunità di riferimento. Le cooperative sociali non sono semplici imprese, bensì rientrano nel più ampio spettro delle imprese di pubblica utilità. Riprendendo la riflessione di Mori:

²⁰⁴ Su questo tema si veda: Pier Angelo Mori, 'Cooperazione Di Comunità e La Partecipazione Dei Cittadini Alla Gestione Dei Servizi Pubblici' (Rivista impresa sociale - numero 5 settembre, 2015).

²⁰⁵ Su questo tema si veda: Legge 8 novembre 1991, n. 381.

*“[...] Anche altre cooperative [...] possono avere un’ utilità sociale che si realizza attraverso questi stessi canali, ma, se i benefici esterni non sono perseguiti in modo intenzionale, esse non si configurano come imprese di pubblica utilità. La legge italiana invece impone alle cooperative sociali che [le] esternalità siano parte integrante degli obiettivi dell’impresa e, di conseguenza, vengano perseguite in maniera consapevole”*²⁰⁶

L’evoluzione del ruolo dei soci all’interno delle imprese sociali non si è però arrestata. Esempio emblematico in tal senso è quello delle Community Benefit Societies (Bencom) in Gran Bretagna. In questo caso l’obiettivo esclusivo dell’ente è il benessere della comunità. In altri termini, pur essendoci il controllo da parte dei soci, il beneficio per questi ultimi è del tutto assente²⁰⁷. Come si può notare, pertanto, nel corso del loro sviluppo le imprese sociali hanno visto notevoli modificazioni circa i rapporti di forza esistenti fra comunità, soci e la stessa impresa sociale.

Nel nostro paese, sul solco di quello che è accaduto con le Bencom in Gran Bretagna, alle cooperative sociali introdotte con la legge 381/1991 si è progressivamente affiancata una forma nuova di cooperazione sociale: la cooperativa di comunità. L’esigenza di andare oltre alla tradizionale cooperazione sociale, come si può immaginare dagli stessi termini utilizzati, è legata al fatto che, da un certo momento in poi, il carattere comunitario (“mutualità allargata” di cui sopra) introdotto con la prima disciplina sulla cooperazione sociale, necessitava di essere rafforzato. Uno dei primi riferimenti alle cooperative di comunità è presente all’interno della Legge Regionale 12/2014 della Regione Emilia-Romagna. All’articolo 2 comma terzo si definiscono le cooperative di comunità, tuttavia emerge un aspetto critico:

*“Allo scopo di contribuire a mantenere vive e a valorizzare le comunità locali, le cooperative sociali [...] possono favorire la partecipazione di persone fisiche, giuridiche, di associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, che abbiano residenza o la sede legale nella comunità di riferimento della cooperativa stessa, alla costituzione di "cooperative di comunità" che, ai fini della presente legge, sono cooperative che perseguono lo sviluppo di attività economiche a favore della comunità stessa, finalizzate alla produzione di beni e servizi, al recupero di beni ambientali e monumentali e alla creazione di offerta di lavoro”*²⁰⁸

Si può a questo proposito notare che una delle prime criticità che emergono è riferita alla definizione stessa di comunità. L’assunzione in base alla quale un’impresa sociale agisce per l’interesse della comunità, è estremamente rilevante poiché, a seconda dell’interpretazione che viene data del termine “comunità”, varia il grado di tutela che la stessa può offrire. Il sopracitato art.1 della legge 381/1991

²⁰⁶ Cfr: Mori, 2015.

²⁰⁷ Cfr: Mori, 2015.

²⁰⁸ Cfr: Regione Emilia-Romagna Legge Regionale 17 luglio 2014, *Norme per La Promozione e Lo Sviluppo Della Cooperazione Sociale*.

indica che l'obiettivo cardine delle cooperative sociali è il perseguimento dell'interesse generale della comunità, tuttavia, non viene specificato che cosa si intende con questo termine. In tal senso, l'elemento chiave che permette di dare un significato all'idea di comunità è il territorio inteso come "area fisica" abitata da un determinato numero variabile di individui. Pertanto, nel momento in cui si parla di impresa di comunità ci si riferisce al fatto che l'attività della stessa consiste nell'offrire beni e servizi che hanno un interesse generale per una specifica area fisica, per un territorio appunto ²⁰⁹.

Questo elemento non è tuttavia sufficiente in quanto non devono emergere elementi che vadano a discriminare gli individui all'interno del territorio. Nel momento in cui ciò viene evitato si crea, dunque, una situazione in cui fondamentale è la "cittadinanza". In altre parole, l'obiettivo di un'impresa di comunità è quello di andare a rispondere ai bisogni dei cittadini del territorio anche se questi non fanno un uso effettivo dei servizi offerti. Il fatto che essi siano cittadini pone in essere, di per sé, la condizione che permette agli stessi di divenire potenziali fruitori di tali servizi. Come appare chiaro tali riflessioni non chiariscono definitivamente i dubbi circa qual è la comunità di riferimento di una specifica impresa sociale, ci si limita ad indicare che si tratta di un'area territorialmente circoscritta ²¹⁰.

Continuando a porre l'attenzione nei confronti della mutualità allargata non deve tuttavia sorprendere il fatto che la legge 381/1991 non si sia soffermata su tale questione: la disciplina sulla cooperazione sociale non aveva l'ambizione di introdurre la figura della cooperativa di comunità ²¹¹.

L'utilizzo di termini quali "territorio" e "cittadinanza" non è casuale, bensì questi rappresentano elementi chiave attraverso i quali comprendere ulteriormente cosa fa di un'impresa sociale, un'impresa di comunità. Al di là infatti del legame con la stessa, come illustrato in una ricerca effettuata presso l'Università di Bologna, appare chiaro che proprio quelle che sono definibili all'interno del territorio italiano come cooperative di comunità, fanno notevole uso di questi termini ²¹². La ricerca in questione individua nel territorio italiano 24 cooperative di comunità e, nell'essere definite come tali, si sottolinea il forte legame che le stesse hanno con il territorio e con gli elementi ad esso collegati:

“Traspare [...] come sia forte ed intensamente percepito il legame interno fra i soci, ma anche quello con l'ambiente esterno [...] e la cittadinanza. A chi, a vario titolo, parla o scrive di cooperazione di comunità risulta evidente come vi siano dei tratti salienti che fanno di questa organizzazione cooperativa uno strumento di servizio per il territorio e la cittadinanza [...]. L'amministrazione pubblica territoriale, il “comune”, è presente nella top ten; questo evidenzia come le fonti interne ed

²⁰⁹ Cfr: Mori, 2015.

²¹⁰ Cfr: Mori, 2015.

²¹¹ Cfr: Legge 8 novembre 1991, n. 381.

²¹² Su questo tema si veda: Federica Bandini, Renato Medei, and Claudio Travaglini, 'Territorio e Persone Come Risorse: Le Cooperative Di Comunità' (Rivista impresa sociale - numero 5 settembre, 2015).

*esterne attribuiscono un ruolo di interlocutore primario all'ente locale e lo ritengano rilevante per lo sviluppo dell'attività sul territorio.”*²¹³

Appare dunque chiaro che l'utilizzo del termine comunità non è sufficiente per andare a definire effettivamente questo tipo di realtà, poiché l'impresa di comunità è tale nel momento in cui presenta un patrimonio di valori ed un approccio che le distingue dalla cooperazione tradizionale. Ne consegue che l'istituzione della cooperazione sociale, avvenuta con la sopracitata legge 381/1991 non rappresenta che un primo passo verso un legame più forte fra ente e comunità rappresentata. In altre parole, tale legge pur riconoscendo come elemento essenziale della cooperazione proprio “l'interesse generale della comunità” non rappresenta un elemento sufficiente affinché, oggi, si possa parlare, in ogni caso, di impresa di comunità²¹⁴. A riprova di ciò vi sono da citare una serie di leggi regionali che, proprio a partire dal già presente carattere “comunitario” della cooperazione sociale, sono andate ad inserire all'interno del loro ordinamento la qualifica di “impresa di comunità”. Emilia-Romagna in primis, ma anche Basilicata, Puglia, Toscana e Liguria sono solo alcune delle realtà regionali che sino a questo momento hanno compreso la necessità di rafforzare il legame fra cittadino e cooperazione anticipando dunque le azioni sul piano normativo del legislatore nazionale²¹⁵.

I diversi legislatori regionali sono intervenuti sulla materia più di trent'anni dopo il legislatore nazionale, nonostante ciò, non sono stati in grado di compire dei passi avanti rilevanti. In tal senso si sono mossi in tre direzioni differenti. Alcune Regioni (l'Emilia-Romagna con la Legge Regionale 12/2014, la Lombardia con la Legge Regionale 36/2015 e la Sardegna con la Legge Regionale 35/2018) si sono limitate ad inserire le cooperative di comunità nelle norme sulle cooperative sociali, indicando che si tratta di enti che perseguono la realizzazione di attività economiche a favore della comunità^{216 217}. Altre, è il caso della Toscana con la Legge Regionale 24/2014 e della Liguria con Legge Regionale 14/2015 e del Piemonte, non soltanto non hanno indicato elementi che permettono di distinguere la cooperazione di comunità da quella tradizionale, bensì sono andate anche a limitarne fortemente l'operatività confinandola alle aree montane e marginali. Fortunatamente vi è stata una terza tendenza, opposta alle precedenti, che ha visto una serie di Regioni del centro-sud (Puglia, Basilicata, Abruzzo, e limitatamente la Sicilia) muoversi verso un maggior riconoscimento della “comunità di riferimento”²¹⁸.

Ritornando alla dimensione nazionale menzione dev'essere fatta nei confronti del decreto legislativo n.112 del 2017 il quale è andato a revisionare la disciplina in materia di impresa sociale. Mi

²¹³ Cfr: Bandini, Medei, and Travaglini, 2015.

²¹⁴ Cfr: Legge 8 novembre 1991, n. 381.

²¹⁵ Su questo tema si veda: Jacopo Sforzi and Carlo Borzaga, 'Imprese Di Comunità e Riconoscimento Giuridico: È Davvero Necessaria Una Nuova Legge?' (Rivista impresa sociale - numero 13, 2019).

²¹⁶ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²¹⁷ Cfr: Regione Emilia-Romagna Legge Regionale 17 luglio 2014.

²¹⁸ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

soffermerò successivamente in maniera più approfondita su tale misura, in questa sede è bene concentrarsi sul fatto che nemmeno questa norma, che tanto si allinea alla figura della cooperativa di comunità, chiarisce il tema della “mutualità allargata”. Come indicato precedentemente, infatti, nel momento in cui si parla di cooperativa di comunità ci si riferisce ad un gruppo di persone, una “comunità” appunto, che è associata ad un territorio nel senso fisico del termine. Questo non significa che dev’esserci un confine di operatività dell’impresa, ma almeno dev’esserci un legame tra i soggetti che vivono in un dato territorio, il bene e/o il servizio offerto dall’impresa in quel territorio e i soggetti gestori dell’impresa che lì è nata grazie alle persone che appartengono a quel territorio ²¹⁹. Il legislatore nazionale con tale norma avrebbe potuto mettere ordine all’interno di una frammentata legislazione regionale. Ciò nonostante, il D.lgs. 112/2017, non contiene al suo interno alcun riferimento al legame territoriale ²²⁰. Si lascia dunque aperta la possibilità che una qualsiasi cooperativa possa offrire i suoi servizi su tutto il territorio nazionale, senza che vi sia il coinvolgimento delle persone che vivono nel luogo dove l’impresa opera ²²¹.

3.5.1 Gli elementi fondamentali dell’impresa sociale di comunità

Il ritardo con cui il legislatore nazionale si è mosso e l’assenza ad oggi di una disciplina che inquadri in maniera efficace e diretta la figura della cooperativa di comunità è motivata dal fatto che, un’impresa sociale, per qualificarsi come tale, dovrebbe sottostare a delle regole che permettono di realizzare effettivamente degli obiettivi in linea con il quadro valoriale sopracitato. Definire tali regole è però complesso. In altre parole, la poca chiarezza normativa che circonda la figura della cooperativa di comunità (sia a livello nazionale, sia a livello regionale) trova il suo perché nella difficoltà di andare oltre ai temi della mutualità allargata e del vincolo territoriale e delineare quelle che sono le logiche di funzionamento di questi stessi enti in linea con il loro stesso carattere “comunitario”.

Il punto di partenza per comprendere efficacemente le logiche di funzionamento di tali enti è una disamina circa le modalità con le quali si manifesta la partecipazione della comunità. Essa si può realizzare sotto molteplici forme. La cittadinanza diviene elemento fondamentale per realizzare il carattere comunitario nel momento in cui finanzia le attività dell’impresa sociale; nel momento in cui partecipa alla gestione dell’impresa oppure è coinvolta nel processo decisionale; nonché quando diviene fornitore e/o utente delle attività della stessa cooperativa ²²². Questo passaggio ulteriore, come si può osservare, non è esente da criticità. Se infatti, il carattere comunitario era un fattore che andava

²¹⁹ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²²⁰ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell’articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124), *Revisione Della Disciplina in Materia Di Impresa Sociale*.

²²¹ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²²² Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

a restringere il campo di quelle che potevano essere definite come imprese di comunità, tale eterogeneità porta ad un'importante considerazione: la partecipazione della cittadinanza si realizza attraverso modalità che possono essere anche molto differenti fra loro. Con l'obiettivo di ritornare ad una visione più circoscritta occorre dunque individuare ulteriori elementi che permettono di qualificare un'impresa di comunità come tale. Fondamentali sono in tal senso quattro elementi: la presenza di una governance inclusiva, il rispetto costante del principio della porta aperta, la distribuzione degli utili e, infine, la flessibilità dei settori di intervento ²²³.

Con riferimento alla governance inclusiva si indica il fatto che il sistema di governo dev'essere aperto e capace di coinvolgere potenzialmente tutti i membri della comunità. Ad una prima analisi tale concezione parrebbe non discostarsi in maniera forte dal significato dato al termine "comunità" che è stato affrontato in precedenza e, infatti, un primo aspetto che deve caratterizzare una governance inclusiva è legato al fatto che si debba necessariamente garantire un accesso equo e non discriminatorio ai servizi prodotti e gestiti dall'impresa ed evitare il rischio di comportamenti opportunistici di singoli gruppi ²²⁴. Tale elemento non è tuttavia sufficiente. Affinché la cooperativa possa affrontare in maniera adeguata le molteplici difficoltà che colpiscono la comunità di riferimento, necessario elemento è legato alla condivisione del rischio imprenditoriale.

L'interesse verso una governance inclusiva in realtà travalica l'ambito delle imprese sociali e trova la sua ragion d'essere in quello che può essere definito il "fallimento della governance". Riprendendo il concetto di "forze centripete" introdotto dal premio Nobel svedese Gunnar Myrdal, in gran parte del mondo occidentale si sono osservati dei processi che hanno progressivamente svuotato le periferie (materiali e immateriali) del loro valore. Tali forze, in altri termini, sono andate a concentrare la ricchezza e le conoscenze verso aree centrali e ciò ha progressivamente condotto al fallimento e alla delegittimazione delle strutture e dei processi che sottostanno all'azione di decisione strategica. Le conseguenze di tali processi sono state molteplici, ma certamente una delle più rilevanti è quella che fa riferimento alla concentrazione del potere decisionale ²²⁵.

La disciplina sulla cooperazione sociale si adatta bene, sotto questo punto di vista, alla cooperativa di comunità. La legge 381/1991 prevede, infatti, alcuni elementi come l'uguale trattamento dei soci (indipendentemente dalla quota di capitale sottoscritto), la presenza di limiti alla distribuzione degli utili, l'indivisibilità del patrimonio tra i soci e la non negoziabilità delle quote e delle azioni detenute dagli stessi che, di fatto, impediscono il controllo da parte di un soggetto esterno ^{226 227}. Il riferimento

²²³ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²²⁴ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²²⁵ Su questo tema si veda: Silvia Sacchetti, 'Perché Le Imprese Sociali Devono Avere Una Governance Inclusiva' (Impresa Sociale, n.11 2018, pp. 15-22.).

²²⁶ Legge 8 novembre 1991, n. 381.

²²⁷ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

normativo ad oggi più puntuale risulta però essere la normativa sull'impresa sociale. Il D.lgs.112/2017 pur non chiarendo il tema del vincolo territoriale approfondisce la questione circa il coinvolgimento alle attività dell'ente. All'art.1 si indica:

*“Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati [...] che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”*²²⁸

Uno dei più grandi limiti circa la disciplina del 1991 era legato al fatto che soltanto le cooperative sociali, dunque non le cooperative in genere, potevano essere costituite da una governance multi-stakeholder. Questo faceva sì che la possibilità di avere una gestione realmente inclusiva, la quale coinvolgeva simultaneamente sia lavoratori, sia utenti, sia produttori, era limitata a quei settori strettamente legati al welfare. Nel 2017, con la revisione apportata, così come si può osservare all'art.1, il legislatore non solo apre alla possibilità che qualsiasi ente privato che persegue un interesse generale può divenire un'impresa sociale, bensì anche che essa dev'essere caratterizzata dal più ampio coinvolgimento possibile di soggetti con funzioni diverse^{229 230}. Elemento questo che viene ripreso anche all'art.11 comma I e II della suddetta legge:

“Nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali devono essere previste adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività.”

*“Per coinvolgimento deve intendersi un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.”*²³¹

Con riferimento al secondo elemento fondamentale, ossia il costante rispetto del principio della porta aperta, esso è strettamente connesso non soltanto alla governance inclusiva, bensì è legato anche all'ampia eterogeneità delle forme di partecipazione della cittadinanza. Come si è indicato precedentemente, infatti, la partecipazione alle attività dell'impresa di comunità non può essere soggetta ad alcun tipo di discriminazione. In altri termini, se l'attività compiuta dai cittadini è

²²⁸ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

²²⁹ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

²³⁰ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²³¹ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

prevalentemente di tipo economico (nella misura in cui vengono finanziate le attività dell'impresa sociale) oppure di tipo direttivo (nella misura in cui questi prendono parte al processo decisionale), il modo attraverso il quale essa si manifesta non deve essere di per sé fattore qualificante o dequalificante del rapporto fra cittadini e impresa sociale. L'idea stessa di impresa di comunità contempla così l'idea che gli individui, pur appartenendo ad una stessa comunità, hanno interessi e bisogni diversi; ed inoltre, anche se vi è una piena condivisione di interessi e bisogni, i cittadini intrattengono rapporti con l'ente secondo tempi e modalità differenti ²³². Il principio della porta aperta muove proprio da queste considerazioni per indicare che, indipendentemente dall'ampio grado di eterogeneità, un'impresa di comunità deve garantire la partecipazione in qualunque momento. Come indicato da Sforzi e Borzaga:

“Nella fase di costituzione dell'impresa potrebbero [...] scegliere di partecipare solo alcuni soggetti, ma se questo avviene deve essere per un processo naturale di autoselezione e non perché la forma di governance adottata impedisce in qualche modo la partecipazione di differenti soggetti” ²³³

Ancora una volta, il D.lgs. 112/2017 che norma la figura dell'impresa sociale si allinea a quelle che dovrebbero essere le logiche di funzionamento di una cooperativa di comunità. Tale misura non prevede specifiche forme di coinvolgimento e pone in essere unicamente due vincoli. In primo luogo, è previsto l'obbligo di far partecipare lavoratori e utenti, anche tramite rappresentanti, all'assemblea dei soci, e di garantire ai lavoratori e agli utenti di imprese sociali di media/grande dimensione il diritto di nominare almeno un membro all'interno degli organi di governo e controllo. In secondo luogo, è previsto il coinvolgimento e la rappresentatività anche per quel che riguarda le cariche sociali. In tal senso, come indicato dall'art.7, è prevista la possibilità di riservare a soggetti esterni all'impresa di far parte degli organi sociali in un numero minore rispetto a quello dei soci ²³⁴. Concludendo, pertanto, l'ampio margine di libertà concesso alle imprese sociali dal D.lgs. 112/2017, si allinea a quella che è l'ampia eterogeneità delle forme di partecipazione della stessa comunità. Le modalità di partecipazione saranno dunque differenti tra un'impresa sociale e l'altra e, allineandosi a pieno con il quadro valoriale della cooperativa di comunità, eviteranno forme discriminatorie.

Fermo restando la presenza di una governance inclusiva e il rispetto del principio della porta aperta, uno dei principali limiti del D.lgs. 112/2017 è legato al fatto che non viene posto alcun numero minimo di categorie di soggetti che devono essere coinvolti nell'attività della cooperativa sociale. Affinché tuttavia la cooperativa sociale sia un soggetto che va effettivamente a rappresentare gli

²³² Cfr: Bandini, Medei, and Travaglini, 2015.

²³³ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²³⁴ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

interessi della comunità nella quale opera è necessario prevedere dei vincoli che garantiscano la presenza effettiva di una governance multi-stakeholder.

Terzo elemento fondamentale è quello che fa riferimento alla distribuzione degli utili generati dall'attività imprenditoriale. Le imprese di comunità producono surplus economico; esso non dev'essere destinato ai soci o ad altri soggetti, bensì dev'essere destinato alla comunità nella misura in cui garantisce la sostenibilità economica della stessa e ne sostiene le attività²³⁵. In continuità con la presenza di una governance inclusiva e il rispetto costante del principio della porta aperta, il D.lgs.112/2017 risulta essere in linea con l'approccio comunitario della cooperativa di comunità anche per quel che riguarda questo aspetto.

La disciplina di revisione dell'impresa sociale, si muove invero in due direzioni differenti. Da un lato, infatti, vieta la distribuzione diretta e indiretta degli utili ai fondatori, ai soci, ai componenti degli organi sociali, ai collaboratori e ai lavoratori anche in caso di recesso o scioglimento del rapporto individuale dei soggetti coinvolti nell'impresa²³⁶. Dall'altro, tuttavia, le imprese sociali costituite secondo tale decreto legislativo hanno una seconda interessante possibilità (D.lgs. 112/2017, art. 3 comma 3, b)²³⁷:

*“L'impresa sociale può destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti [...] a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale”*²³⁸

Tale comma introduce una rilevante innovazione in quanto permette ad un'impresa di comunità di reinvestire eventuali utili da essa generati, non soltanto direttamente attraverso beni e servizi offerti dalla stessa impresa, ma anche indirettamente andando a sostenere le attività di altri attori locali. In questa ottica, grazie alla costruzione di reti di relazioni a livello locale, l'impresa di comunità potrebbe concentrarsi solo su alcune attività specifiche, riducendo in tal modo i costi che potrebbero derivare dalla gestione di troppe attività senza tuttavia ridurre la sua capacità di perseguire il benessere e lo sviluppo della comunità²³⁹.

Infine, con riferimento alla flessibilità dei settori di intervento, ancora una volta torna utile l'attenzione all'eterogeneità attraverso la quale si può manifestare la partecipazione della

²³⁵ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²³⁶ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

²³⁷ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

²³⁸ Revisione della disciplina in materia di impresa sociale Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00124).

²³⁹ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

cittadinanza. In linea con ciò che è stato precedentemente indicato, a bisogni ed interessi diversi corrispondono anche risposte diverse. Perciò l'impresa di comunità non trova la sua ragion d'essere esclusivamente nell'andare a contemplare un'ampia gamma di modalità attraverso le quali si può esplicitare la partecipazione della cittadinanza, bensì anche nelle molteplici attività svolte dalla stessa purché queste siano funzionali allo sviluppo locale e non collidono con gli altri elementi fondamentali sopracitati ²⁴⁰.

CAPITOLO IV – MARCA OCCIDENTALE E COOPERAZIONE SOCIALE: UN TERRITORIO SOCIALMENTE RESPONSABILE?

4.1 “Tessere”: gli elementi fondamentali di un meta-progetto

Molteplici, come si è potuto osservare nel capitolo precedente, sono state le prospettive che hanno arricchito e continuano ad arricchire il contesto complesso in cui stato, mercato e Terzo settore sono inserite ed in cui devono operare. Se dal punto di vista prettamente teorico tali “traiettorie di pensiero” sono state trattate in maniera distinta, la realtà che ci si pone dinanzi è estremamente complessa da decifrare proprio perché è il risultato di continue interazioni, non solo fra individui, ma fra sistemi complessi portatori di idee, valori, punti di vista e, appunto, prospettive differenti.

In questo quarto ed ultimo capitolo il mio obiettivo è divenuto quello provare, per quanto fosse possibile, a leggere questa realtà, ad indagarla e definirne i punti di forza e di debolezza. In altri termini, comprendere, alla luce di quelli che sono i contenuti (teorici) trattati sino a questo momento, qual è lo stato dell'arte dei rapporti fra stato e cooperazione sociale. Se nei paragrafi successivi spazi appositi saranno dedicati alla descrizione della metodologia di ricerca utilizzata, in questa sede risulta quanto più utile volgere lo sguardo alla porzione di realtà che è stata studiata.

Punto di partenza per il mio lavoro di ricerca è stata, non una dimensione territoriale, bensì una specifica progettualità: il cosiddetto progetto “Tessere”. Come definito all'interno delle interviste (allegato B), sulla base di una sollecitazione della responsabile dei servizi sociali dell'Unione di comuni “Marca Occidentale” (un'unione che comprende i comuni di Vedelago, Loria, Riese Pio X e Resana nella parte più occidentale della provincia di Treviso), tre cooperative che operano in questo territorio avviarono, nel corso dell'estate 2021, un percorso di progettazione condivisa con lo scopo di definire un progetto volto, in ultima istanza, ad accrescere la qualità dei servizi da esse forniti nell'Unione. La fase di progettazione proseguì nei mesi di luglio-agosto e settembre 2021, ma si dovette attendere soltanto l'estate successiva, per una formale approvazione da parte della stessa Unione.

²⁴⁰ Cfr: Sforzi and Borzaga, 2019.

Nel momento in cui scrivo quest'ultima parte dell'elaborato, il progetto non è stato dunque ancora avviato nella sua interezza, tuttavia, si possono individuare i seguenti elementi caratterizzanti:

- Le cooperative coinvolte. Il primo aspetto che dev'essere definito fa riferimento a quelli che sono gli attori coinvolti nella definizione del progetto e nella sua effettiva messa in pratica. Il progetto presenta come soggetto capofila la cooperativa sociale “Una Casa per l’Uomo”. Questa, sin dall’inizio, si è affiancata nella fase di progettazione condivisa ad altre due realtà cooperative: “Kirikù” e “L’Incontro”. Come già indicato, queste tre realtà cooperativa avviarono una fase di progettazione condivisa nel corso dell’estate 2021; tale fase si è conclusa con l’approvazione del progetto da parte dell’Unione;
- Il progetto. Gli obiettivi che le tre cooperative insieme al soggetto pubblico si sono posti sono stati definiti già durante i primi incontri svoltisi nel corso dell’estate del 2021 e dunque, in base alle bozze di progetto in quel momento definite, possono essere così sintetizzati:
 - Il primo obiettivo è quello di costituire una “equipe multidisciplinare” volta a rendere più fluida ed omogenea la presa in carico di situazioni di marginalità sociale;
 - Il secondo obiettivo fa riferimento alla rigenerazione della rete territoriale intorno ai servizi. Riprendendo la stessa bozza si indica che: *“una buona rete comunitaria può fare grande differenza nel tipo di risposte e azioni che si riescono a mettere in moto a favore dei cittadini più fragili, oltre che migliorarne i tempi di risposta, a volte elemento critico nelle prese in carico sociali”*. Continuando con ciò che viene indicato nella bozza, la rigenerazione si compone di due fasi principali: la prima fa riferimento ad una fase di ricerca nel territorio di quei soggetti ritenuti significativi della comunità locale (dunque l’individuazione di una rete territoriale che già è presente); la seconda fase fa riferimento al fatto che la rete territoriale dev’essere curata e accompagnata lungo tutto il percorso;

Si può notare come le due funzioni, almeno in questa fase preliminare di sviluppo del progetto, sono formalmente separate, ma chiaramente la rigenerazione è funzionale al miglior funzionamento dell’equipe multidisciplinare. Il fine ultimo del progetto rimane tuttavia quello definito all’interno del primo obiettivo sopraindicato, ossia fare in modo che l’azione delle cooperative sociali sia più fluida ed omogenea. Chiaramente, “l’intervento sociale” deve comunque essere concepito come singolo intervento dal momento che è seguito dal rispettivo assistente sociale del comune di riferimento. Questo significa che, con riferimento agli interventi di cui al primo obiettivo, i soggetti competenti continuano ad essere i singoli assistenti sociali e gli enti pubblici per quanto riguarda la loro specifica area geografica di competenza. Questa appena definita è la parte che fa riferimento alla “dimensione comunale”, così com’è stata definita dai referenti delle tre realtà cooperative. Una buona parte del progetto ha, tuttavia, una “dimensione sovracomunale”. Essa è particolarmente rilevante prima ancora che si agisca sulla dimensione comunale di cui sopra, compresa la parte riferita alla rigenerazione della rete

territoriale. Seguendo un ordine cronologico, la “dimensione sovracomunale” si compone delle seguenti azioni:

- Individuare un “project manager” che ha il compito di coordinare il progetto, coordinarsi con i referenti delle cooperative, con gli amministratori e tecnici dell’Unione in modo tale da essere parte attiva dell’attivazione e mantenimento della rete territoriale di cui sopra;
- In base a ciò che veniva indicato nella bozza, tra settembre e dicembre 2021 avrebbe dovuto tenersi un percorso di formazione il cui obiettivo, in estrema sintesi, era quello di andare a creare una cultura di rete. Nella bozza di cui si fa riferimento si indicava infatti: *“la formazione ha l’obiettivo di aiutarci (tre cooperative e Unione) a sviluppare in modo omogeneo e condiviso una cultura, un approccio, una metodologia, degli strumenti [...]”*.

Al di là del fatto che la reale attivazione del progetto ha subito un ritardo di quasi un anno rispetto a quelli che erano stati i tempi inizialmente concordati, la formazione è stata uno degli elementi che non ha superato l’approvazione da parte dell’ente pubblico quantomeno per una sua parte. Il percorso di formazione, avrebbe dovuto articolarsi in tre diverse fasi:

- Mutual learning: *“dove ogni cooperativa presenta e racconta i servizi già in essere”*;
- Formazione teorica;
- Formazione pratica, la quale, come indicato all’interno della bozza: *“avrà il compito di aiutarci ad individuare obiettivi, azioni, output, outcome, piano di comunicazione, ruoli e compiti dei diversi soggetti coinvolti, territori di azione priorità che orientano il primo anno di lavoro”*.

Sempre facendo riferimento alle bozze elaborate nel corso dei primi incontri fra le tre cooperative, sono stati delineati ulteriori aspetti del progetto. Tali aspetti possono essere così sintetizzati:

- Durante l’anno di avvio delle attività, quindi nel corso del 2022 ed in contemporanea agli obiettivi indicati, sono previste delle fasi di verifica e monitoraggio;
- “Stesura di un protocollo sulla co-progettazione” e sviluppo azioni, considerando nuovi partner coinvolgibili per proseguire la sperimentazione e/o avviarla in altri territori;
- Comunicazione e visibilità. Comunicati stampa ad inizio, metà e fine progetto; attività di promozione tramite canali delle cooperative e dei comuni. *“E’ previsto un workshop tecnico-metodologico rivolto a tecnici e nodi di rete dove presentare il protocollo di lavoro e le azioni messe in campo”*.

4.2 I criteri di scelta dei soggetti intervistati

Entrando nel merito, specificatamente, della metodologia di ricerca utilizzata nel corso dei mesi di luglio ed agosto 2022, ho effettuato un totale di dieci interviste a professionisti nell'ambito della pubblica amministrazione (per la quale ho intervistato quattro soggetti) e della cooperazione sociale (per la quale ho intervistato sei soggetti). La scelta dei soggetti da intervistare non è stata totalmente libera, bensì vincolata a tre criteri: in primo luogo, sono stati scelti soggetti competenti nell'area geografica di competenza dell'Unione di comuni "Marca Occidentale"; in secondo luogo, è stata operata una distinzione fra figure politiche e figure gestionali-operative; infine, chiaramente, sono state scelte persone che sono state coinvolte o verranno coinvolte a diverso titolo all'interno del progetto.

Se con riferimento al primo criterio di selezione ciò non ha influito nella scelta dei soggetti da intervistare provenienti dalla realtà cooperativa dal momento che le cooperative non operano secondo vincoli territoriali predefiniti, ragionamento differente dev'essere fatto nel caso dell'amministrazione pubblica. In questo caso, infatti, i soggetti intervistati sono tutte figure che lavorano all'interno dell'Unione di comuni, da intendersi sia come realtà integrata, sia come composta da quattro distinte realtà municipali.

Con riferimento al secondo criterio di selezione, questo ha limitato maggiormente la libertà di scelta rispetto al criterio precedente. Se infatti all'interno sia delle realtà cooperative, sia della pubblica amministrazione, gran parte di coloro che vi sono impiegati sono figure "tecniche", dunque in linea con il profilo gestionale-operativo da me ricercato, è altresì vero che molto esiguo è il numero di personalità politiche. Questo aspetto mi ha portato dunque a delle scelte di fatto quasi "obbligate". Con riferimento alla cooperazione sociale, le interviste sono state effettuate ai presidenti delle tre cooperative sociali (da intendersi tali nel momento in cui si è iniziato a parlare del progetto "Tessere"), mentre nel caso nella pubblica amministrazione l'attenzione è stata rivolta nei confronti degli assessori più vicini all'ambito sociale dei comuni dell'Unione. In quest'ultimo caso sono stati intervistati, nello specifico, gli assessori di Loria e Resana.

Viene tuttavia fornito un quadro non completamente esaustivo se non si considera il terzo ed ultimo criterio di selezione. Il progetto oggetto della mia ricerca, per quanto innovativo lo si possa considerare, ha coinvolto solo una minima parte dei soggetti che, a vario titolo, lavorano all'interno delle tre realtà cooperative e all'interno dell'Unione dei comuni. Per tale ragione i soggetti intervistati sono tutte figure professionali che sono venute anche solo a conoscenza del progetto "Tessere" o che, per il ruolo che svolgono, hanno sviluppato una esperienza ed un livello di competenze tali da poter elaborare una riflessività sul tema. In relazione a quest'ultimo dettaglio, il riferimento è agli assessori maggiormente vicini all'ambito sociale che, pur conoscendo solo in minima parte il progetto "Tessere", per il ruolo svolto, sono stati riconosciuti come pienamente capaci di riflettere sulle

tematiche oggetto delle mie interviste. Differente è invece il caso della cooperazione sociale. Come indicato, i due criteri precedentemente descritti non hanno rappresentato dei vincoli forti alla scelta dei soggetti da intervistare per quanto riguarda la componente non politica, ciò nonostante, è quanto più essenziale far notare che, anche all'interno delle tre realtà cooperative, solo una piccola parte di chi vi è impiegato è venuto a conoscenza del progetto. In tal senso, i soggetti intervistati, sono stati coloro che, per conto della loro cooperativa, hanno svolto di ruolo di progettiste (e che, in due casi, sono anche referenti del progetto per le rispettive cooperative).

4.3 Domande somministrate e focus di ricerca

Definiti i soggetti da intervistare questi sono stati contattati e le interviste si sono svolte talvolta fisicamente, talvolta mediante l'utilizzo di strumenti informatici ed elettronici. Pur avendo preparato precedentemente le domande che avrei somministrato ai diversi soggetti, queste si sono strutturate in maniera talvolta differente l'una dall'altra. Le ragioni di ciò sono riconducibili in primo luogo, come si può ben immaginare, alle caratteristiche soggettive degli intervistati. Essendo, questi ultimi, tendenzialmente stati lasciati liberi di esporre le loro argomentazioni ed elaborare una riflessione, un pensiero, essi hanno trattato i diversi argomenti in maniera differente e con una diversa profondità di pensiero. Le interviste hanno pertanto seguito traiettorie differenti.

Indipendentemente da questo aspetto è corretto far notare che, tuttavia, nel somministrare le domande mi sono mosso con prudenza nella misura in cui non ero, in gran parte dei casi, al corrente del livello di conoscenza del progetto "Tessere" da parte dei soggetti che ho intervistato. Se in gran parte delle interviste questa maggiore attenzione è stata ben presto abbandonata (nella misura in cui appariva chiaro che l'intervista avrebbe potuto porre il suo focus proprio sul progetto "Tessere") in altri casi le domande e le conseguenti risposte e riflessioni hanno avuto una portata più generale, meno specifica.

Nella parte successiva di questo capitolo le interviste effettuate sono state analizzate in maniera approfondita e per ognuna di esse si sono ricercati gli elementi che evidenziano la vicinanza alla prospettiva del welfare responsabile così com'è stata trattata all'interno del capitolo III.

Coerentemente con tale trattazione, i focus di ricerca, indicati in termini sintetici con le etichette "Focus 1: Standardizzazione" "Focus 2: Logiche et-et" "Focus 3: Responsabilità", fanno riferimento ai seguenti elementi chiave, caratterizzanti il welfare responsabile e che, di fatto hanno costituito le domande che implicitamente mi sono posto nell'effettuare il lavoro di ricerca:

- Prima caratteristica del welfare responsabile: centralità della persona.

Ciò ha due implicazioni. In primo luogo, già con l'emergere del Terzo settore e del welfare mix si è iniziato a pensare a percorsi innovativi lontani dalle logiche standardizzate. Ad oggi

quanto le risposte che le cooperative danno ai diversi bisogni sociali sono standardizzate? Qual è il grado di standardizzazione?

La seconda implicazione fa riferimento al fatto che, nella prospettiva del welfare responsabile la persona non è vista esclusivamente come consumatore, bensì come soggetto che è in grado di intercettare i bisogni emergenti e sviluppare un livello di riflessività tale da consentire al welfare di innovare se stesso. Quanto questo elemento è presente nella riflessione dei soggetti intervistati? In altre parole, quanto si riconosce che i singoli individui che fanno parte della comunità di riferimento hanno anch'essi una responsabilità nei confronti dell'altro?

- Seconda caratteristica del welfare responsabile: rilevanza data al livello meso.

Tale livello assume una rilevanza crescente a partire dal passaggio dalle logiche aut-aut alle logiche et-et. Con riferimento al progetto “Tessere”, quali sono le logiche che prevalgono nel territorio dell'Unione? Si è pienamente all'interno di logiche di coordinamento oppure un attore si sostituisce all'altro nel momento in cui il suo contributo è insufficiente? I cittadini sono disposti a mettere in campo le loro capacità/volontà al fine di mettere in campo risposte solidaristiche e condivise?

- Terza caratteristica del welfare responsabile: assunzione di responsabilità generale

Responsabilità dei singoli: essi non devono concepirsi come semplici consumatori, ma come soggetti che riflettono sul sistema di welfare in cui sono inseriti. E' un elemento presente all'interno del progetto? Responsabilità degli enti pubblici, del privato e del Terzo settore: essi devono sviluppare competenze di progettazione, programmazione e gestione delle politiche in maniera tale che si possa realizzare a pieno la logica et-et sopraindicata. E' un elemento presente all'interno del progetto?

4.4 Unione di comuni “Marca Occidentale”: un territorio socialmente responsabile?

Come indicato, centralità della persona, rilevanza del livello “meso” e assunzione di responsabilità generale rappresentano, ad oggi, i punti fermi più rilevanti da cui partire per concepire un welfare nuovo ed è pertanto, per tale ragione, che questi hanno rappresentato la triplice chiave di lettura attraverso la quale leggere la vicinanza della realtà “Marca Occidentale” alla prospettiva del welfare responsabile. Nel corso del mio lavoro di ricerca, tali aspetti, sono emersi, con differente intensità in quasi tutte le interviste effettuate e mi permettono dunque di definire un quadro complessivo.

In linea con ciò che è stato precedentemente descritto all'interno del paragrafo di introduzione al welfare responsabile, tale prospettiva si configura, in prima istanza, quale strumento volto all'eliminazione del concetto di “individuo” e alla sostituzione di questo con un concetto simile, quello di “persona”, che tuttavia richiede di pensare il singolo e, dunque di lavorare su di esso, alla luce delle sue personali fragilità e coerentemente con la sua condizione economica e lavorativa. Il

progetto “Tessere”, in base a quelle che sono le riflessioni che mi hanno accompagnato nella scrittura di questo elaborato, non si allontana da questa prospettiva ed anzi, mette in campo una serie di strumenti che facilitano l’intervento sociale sulla persona (si pensi all’equipe multidisciplinare). La fragilità, come indicato da diversi soggetti intervistati, è multidimensionale e richiede dunque la necessità di guardare alla persona, appunto, sotto molteplici punti di vista riconoscendo che alcuni interventi, si pensi a quelli educativi, non sono molto spesso immaginabili se precedentemente non si lavora sul tema dell’abitare e sull’inserimento lavorativo. A conferma di tale aspetto si evidenziano i seguenti passaggi all’interno delle interviste effettuate:

« Non puoi lavorare a compartimenti stagni: chi mi dà la casa, chi mi dà l'accompagnamento per figlio; problematiche di minori e chi mi segue magari la tematica più dell'anziano e della non autosufficienza o dei migranti. Molto spesso le povertà o le difficoltà sono multidimensionali, non è una povertà economica e finita là. Tante volte con una povertà economica manca la casa e c'è una povertà educativa »

O ancora:

« se una famiglia non ha un lavoro è inutile che noi andiamo ad occuparci del pezzettino. Prima troviamo un lavoro che da noi ad oggi è la base per stare al mondo e anche perché è la base per avere fiducia, per sentirsi adeguati, per sentirsi capaci, per poter gestire la propria famiglia. Magari, contemporaneamente o successivamente, ci si occupa di una serie di altre cose »;

Il quadro che meglio descrive l’allontanamento dalle logiche di standardizzazione dell’offerta è, tuttavia, quello rinvenibile a partire dall’intervista effettuata alla Responsabile dei servizi sociali dell’Unione:

« se uno dei criteri dell'azione sociale è quello della continuità, [...] un'azione educativa non la inventi in un anno [...]. Il fattore tempo mi ha fatto fare questa scelta, oltre alla particolarità dei risultati ottenuti e all'avanzamento anche di progettualità nuove »;

« bisogna anche ragionare su fattori che sfuggono al puro vantaggio economico [...] Il margine di rischio è costruire parallelamente i percorsi amministrativi, le convenzioni, gli accordi che proteggano il vero obiettivo che stiamo costruendo, non che danno l'appalto, ma che proteggano gli obiettivi a cui, sia l'amministrazione sia la cooperazione, tendono »;

Tale visione, nella teoria, conduce direttamente all’abbandono delle logiche standardizzate di intervento sociale; nella pratica tuttavia questo è più complesso. Il progetto analizzato, non destinando risorse direttamente ad interventi, non garantisce il superamento delle logiche standardizzate e, dunque, non garantisce che oggi, come domani, possano esserci risposte preconfezionate magari dettate da criteri squisitamente di vantaggio economico. Tale criticità è ancora più rilevante se si considera che il progetto si è rivolto soltanto ad una parte delle realtà cooperative che si interfacciano

con l'Unione di comuni "Marca Occidentale" ed è quindi ancor più probabile che le risposte standardizzate di cui sopra provengano da realtà differenti. Alla luce delle interviste effettuate, sia la cooperazione sociale, sia l'Unione e le singole municipalità, sono pienamente a conoscenza di questo limite ma, dal momento che il progetto ha un carattere "sperimentale", riconoscono anche, ed è forse questo l'elemento più significativo, che si tratta di un primo passo, una decisione di policy che, proprio perché relativamente contenuta sul piano economico, può essere con facilità colta da altri territori. Esportabilità che può essere elemento di forza del progetto stesso e che può dunque, grazie ad una legittimazione esterna, consolidarsi proprio nel territorio in cui è stato per la prima volta pensato.

La dimensione "meso", altro elemento centrale nella prospettiva del welfare responsabile, ha trovato la sua più automatica e semplice rappresentazione nell'Unione di comuni "Marca Occidentale". Nell'ottica di tale prospettiva, la dimensione "meso" è un livello di mezzo, appunto, che si colloca idealmente, ma anche territorialmente, fra i singoli interventi sociali e le politiche di ampia portata, regionali e nazionali. E' però di fondamentale importanza far notare che definire la dimensione "meso" in questi termini non è affatto sufficiente ed, anzi, si tralascia quello che è il dettaglio più significativo: all'interno di tale area a prevalere devono essere le logiche di coordinamento e non quelle di sostituzione. Utilizzando altra terminologia, gli attori che "governano" questa dimensione si devono primariamente concepire come parte di un sistema, di un organismo coordinato e non come soggetti che, limitati nella loro azione, delegano ad altri ciò che non sono in grado di fare. Come descritto all'interno del paragrafo 3.4.1 dedicato alle caratteristiche del welfare responsabile, il nostro paese è ben lungi dal realizzare tale tipo di integrazione e, a mio avviso, questo accade anche all'interno della "Marca Occidentale" nonostante debbano essere fatte le necessarie distinzioni. Coerentemente con le interviste effettuate, le logiche di coordinamento "et-et" sono maggiormente presenti nel rapporto fra le cooperative che hanno lavorato e lavoreranno assieme all'interno del progetto "Tessere". Di fatto, tale dinamica emerge con costanza negli interventi raccolti:

« il lavoro fatto fra cooperative è stato migliore in termini di relazione e collaborazione rispetto ad altri progetti dove abbiamo collaborato insieme: nelle esperienze precedenti c'era una gara e c'era uno schema da seguire quindi si discuteva quasi esclusivamente la dimensione economica »;

« le collaborazioni che avevamo prima erano [...] di questo tipo: "io ho un progetto, ho bisogno che qualcuno mi faccia la parte di mediazione e quindi chiedo ad un'altra cooperativa di darmi questo servizio" [...]. In questo progetto, la differenza è che siamo tutte tre co-responsabili del progetto [...]. Siamo tutte tre alla pari e così cambia anche l'obiettivo comune: questo è "meta". Impariamo insieme come leggere il territorio in modo globale e complessivo »;

« abbiamo già buoni rapporti all'interno del progetto, però poi quando si va lavorare operativamente sul territorio diventa difficile [...]. Questo permette di creare sistema nel senso che sul territorio noi

siamo tre realtà che sono complementari , facciamo attività diverse; messe insieme facciamo "sistema"»;

Dal lavoro di ricerca effettuato si è potuto notare che queste, usualmente, pongono maggiormente l'accento sulle loro potenzialità, sulle loro competenze, sul capitale umano che hanno a disposizione, piuttosto che sui loro limiti. Le realtà cooperative, pur non essendo di vaste dimensioni, lavorano nel territorio coscienti di poter dare molte risposte e poterle dare di qualità. Se tale dato è rilevante in termini generali lo è ancor di più nella realtà "meso" della "Marca Occidentale" dove proprio questa self confidence, grazie al progetto "Tessere" è rafforzata e permette, coerentemente con i limiti del suo carattere sperimentale di cui sopra, di superare le logiche "aut-aut".

«è stata un'esperienza molto interessante, perché ognuna di noi portava le proprie competenze, le due colleghe delle altre cooperative hanno sicuramente maggiore competenza in ambito di co-progettazione, la collega di "Una Casa per l'Uomo" possiede esperienze legate anche alla progettazione europea [...]. Io portavo maggiormente l'approccio di comunità »;

« non è pensabile che un'organizzazione come la nostra pensi di essere l'unica risposta possibile ai bisogni complessi che emergono in un territorio [...] - è un po' utopico. Quindi, per quel che ci riguarda, già da anni, noi diciamo: «non siamo la risposta, noi possiamo essere dei facilitatori, un nodo della rete, un elemento che attiva risorse e possiamo portare quel tipo di sguardo, quel paio di occhiali che ti fa vedere quel bisogno, quella risposta e quella situazione; ti fa vedere con un punto di vista diverso»;

Lo stesso, in base alla mia analisi, non accade nel rapporto fra pubblica amministrazione e cooperazione sociale. Soprattutto da parte degli organi politici degli enti locali intervistati sono emersi con forza i limiti, in particolare di risorse, che spingono i comuni a lasciare maggior margine di azione alle realtà esterne.

« è benvenuta una logica "Tessere", dall'altro non possiamo obbligarla perché ciascuno di loro ha una soggettività; noi ci siamo per convinzione, sia perché siamo consci che con lo svuotamento che è stato fatto nei comuni di persone e risorse, siamo un po' costretti ad avvalerci delle energie, della positività e delle capacità del Terzo Settore. Quindi è sia convinzione, che necessità »;

Similarmente meno forte è il senso di collaborazione fra enti locali che, nella fattispecie pratica del progetto "Tessere" ha portato, quantomeno sino ad oggi, ad un minore se non nullo confronto:

«ti posso confermare che non c'è stato un confronto fra assessori su questa specifica progettualità »;

« Poi che si sia creata una tavola rotonda, una riunione, un gruppo di progetto sul progetto "Tessere" :questo no»;

Tali sottolineature non sorprendono ed anzi denotano da parte degli amministratori un significativo livello di sincerità professionale, ma indubbiamente indicano una certa lontananza dalla visione propugnata dai teorici del welfare responsabile. Parte integrante di una realtà mista che da decenni è oramai divenuta l'ecosistema sociale ed economico in cui operare, le pubbliche amministrazioni dovrebbero abbandonare la pretesa di intervenire concretamente nel sociale così come accadeva nel corso dei Trenta gloriosi e definirsi come organi di governo e di indirizzo; pertanto concepirsi anch'essi parte di un sistema coordinato. Con tale affermazione non si sta indicando che la pubblica amministrazioni e gli enti locali operano estraniandosi dalle logiche del welfare mix, bensì che pur operando secondo tali logiche non le riconoscono pienamente. Nel fare questo non dispiegano le loro massime potenzialità, non riconoscono a pieno i loro punti di forza o, almeno, non lo fanno con la stessa "fiducia in se stessi" che guida l'operato della cooperazione sociale.

Tale aspetto, seppur frutto di una riflessione professionale, trova simili declinazioni anche all'interno degli interventi raccolti:

«però io credo che sia la cooperazione, sia le pubbliche amministrazioni debbano assumersi un margine di rischio, che si chiama rischio d'impresa, diciamo, che appartiene ad entrambe le realtà in modi diversi. Quello che dev'essere chiaro, ma che non è mai stato un problema di relazioni con la cooperazione, è che alla pubblica amministrazione spetta la responsabilità di funzionare da garante di legalità, garante di progettualità, di efficacia e di risposte »;

Strettamente connesso con il livello "meso" e con quest'ultimo intervento evidenziato, è l'assunzione di responsabilità da parte di tutti quegli attori che compongono questa stessa dimensione. Come precedentemente definito, elemento necessario ma non sufficiente affinché si affermi la prospettiva del welfare responsabile è che stato, mercato e Terzo settore sviluppino competenze di progettazione, programmazione e gestione delle politiche in maniera tale da poter realizzare la logica et-et di cui sopra. Sulla base del lavoro di ricerca effettuato ritengo che questa caratteristica sia, ad oggi, il maggior punto di forza dell'Unione e degli attori che vi operano all'interno, siano essi pubblici, siano essi privati. Da parte di tutti gli intervistati ho infatti colto un grande senso di professionalità e di responsabilità rispetto al ruolo che possiedono. Queste caratteristiche, pur apparendo secondarie, hanno permesso agli stessi di sviluppare delle competenze tecniche non trascurabili.

« una cosa molto importante è che Vedelago vuole partner competenti nel proprio territorio e vuole creare delle sinergie importanti e non cose che vanno e che vengono. Lei si è resa conto che o c'è continuità e qualità, oppure non è che l'ente pubblico è, diciamo, semplicemente un "erogatore di finanziamenti" così, a caso [...] indipendentemente dalle persone con cui collabora »;

« l'interlocutore pubblico [è] un interlocutore estremamente attento a questi temi e anche molto corretto nella collaborazione con la cooperazione sociale; dunque, il rischio maggiore è che il

progetto non prenda il via, però questo non fa saltare un rapporto di stima e collaborazione ed anzi la grande opportunità è stata quella di lavorare in maniera diversa tra cooperative. Anche perché nella fase operativa, il gruppo di lavoro è nuovo rispetto alle esperienze precedenti, fatto da persone che non hanno mai lavorato assieme, quindi come nella fase di progettazione si è partito senza pregiudizi e preconcetti »;

Tuttavia, anche in questo caso, alle luci si devono affiancare delle ombre. Come indicato da alcuni intervistati, talvolta, l'operato per quanto corretto e professionalmente elevato assume un carattere eccessivamente personalistico con il rischio che alcuni "battaglie" siano combattute in solitaria allontanandosi dalle dinamiche di coordinamento.

« Con riferimento alla mia cooperativa, si tratta di un'opportunità per me che ho dato significato a questa cosa, ma si tratta di progetto piccolo che non ha grandi riverberi su altri ambiti della cooperativa; quindi, non è un progetto sentito come un'opportunità di chissà quale tipo. Se c'è chi porta avanti il progetto va bene, ma se non c'ero io che lavoro nel territorio la cosa sarebbe sfumata. Il limite che ho percepito è un po' quello: che, come dire, l'investimento lo fa la persona. Questo è certamente un vantaggio per certi versi, ma il rischio è che diventi il lavoro e l'investimento di una persona singola »;

Il rischio è che progettualità come "Tessere" poggino su fondamenta poco solide e vengano trascurate al primo mutamento delle condizioni. Altro dato che dev'essere necessariamente citato fa riferimento alla divisione dei ruoli, in particolar modo all'interno dell'Unione. Ciò che mi è parso con una certa frequenza è stato che, all'interno degli enti locali facenti parte di un organismo più ampio, vi sia talvolta una sovrapposizione dei ruoli o non una chiara distinzione degli stessi.

Tale aspetto non è certamente da intendersi con una grave criticità se, come ho potuto osservare, rimane nell'alveo di quelli che sono i ruoli e le funzioni "informali" dei diversi attori, ciò nonostante, rappresenta un elemento di cui tener conto.

CONCLUSIONI

In conclusione si può affermare che gli elementi che definiscono e danno valore alla prospettiva del welfare responsabile sono rinvenibili sia con riferimento alle tre realtà della cooperazione sociale, sia con riferimento all'ambiente, quello dell'Unione di comuni "Marca Occidentale" in cui queste operano. Tale realtà di coordinamento è senza dubbio un ambiente caratterizzato da un elevato livello di responsabilità, elemento che proviene a sua volta da un livello elevato di competenze, mostra tuttavia problematicità sul piano dell'identità. Se negli ultimi anni la cooperazione sociale è emersa come soggetto consapevole di poter "governare socialmente" il territorio, gli enti pubblici si trovano in una condizione di instabilità poiché, se da un lato lo amministrano, dall'altro lato sanno che vi sono dei confini burocratici e di portata economica e finanziaria, talvolta stringenti, dai quali è bene stare il più lontano possibile.

In questo quadro appare chiaro che le cooperative sociali non sono più, ad oggi, meri fornitori di servizi bensì gestiscono il territorio e definiscono parte dell'agenda politica, talvolta rivendicando posizioni che ora appartengono al soggetto pubblico. Tale mutamento dei rapporti di forza è per lo più latente, ma deve rappresentare, per quanto ridotta possa essere la sua reale incisività, un campanello d'allarme per gli amministratori pubblici. Viceversa, la cooperazione sociale, deve riconoscere il suo ruolo di fornitore di servizi (pur sapendo che non è la sua sola ed unica dimensione) ed avviare con coraggio un processo che permetta alla stessa di farsi conoscere nel territorio, che permetta di mostrare all'esterno il proprio ruolo ed il proprio lavoro quotidiano, nella speranza di innescare un processo di scambio reciproco di conoscenze, competenze, risorse e valore.

Se quella analizzata facendo riferimento al progetto "Tessere" e all'Unione di comuni "Marca Occidentale" non rappresenta che una piccola porzione della realtà che ci circonda, legare tali riflessioni al vasto quadro storico e teorico precedentemente illustrato è tanto doveroso quanto complesso.

Il nostro paese vanta di una considerevole tradizione in ambito sociale e per questa ragione l'attenzione ai rischi sociali e alle fragilità ha mantenuto, e mantiene tutt'oggi, una rilevanza tale da consentire molteplici forme di sperimentazione ed innovazione. La realtà che ci circonda ha ormai abbandonato quei riferimenti che sono rinvenibili durante le prime esperienze di Welfare state e che hanno permesso di definire questo stesso fenomeno, ciò nonostante, molteplici attori si trovano ugualmente nella condizione di essere ancorati a determinati costrutti ideologici. Lo Stato sociale, e questo elaborato cerca di dimostrarlo, non è che l'antenato oramai scomparso di una realtà plurale in cui, oggi, chiunque, deve fare lo sforzo di concepirsi come parte di un sistema e tessere relazioni autentiche e volte al progresso della comunità nel suo insieme.

ALLEGATO A: ANALISI DELLE INTERVISTE

Soggetto intervistato	Focus 1: Standardizzazione	Focus 2: Logiche et-et	Focus 3: Responsabilità
<p>Responsabile progettazione “L’Incontro”</p>	<p>dare risposte sempre più inclusive ai soggetti fragili presi in carico dai servizi sociali;</p> <p>l’idea era quella di mettere insieme e riconfermare il lavoro congiunto così da dare risposte più complete possibili;</p> <p>Mi permetto di dire, per l’ente questo progetto è utile e importante e nelle specifico per la Responsabile dei servizi sociali dell’Unione: questo perché la responsabile già conosce il “ruolo” che le tre realtà cooperative hanno nella rete e quindi, con questo progetto e con la continua e rinnovata collaborazione fra cooperazione ed ente pubblico vede la strada per azioni future di sempre maggiore integrazione;</p>	<p>“L’Incontro sociale” [...] aveva lavorato molto con il territorio ingaggiando enti pubblici, associazioni e privati;</p> <p>Anche in maniera diversa rispetto ad altri progetti precedenti, vi è stato un dialogo più libero ed autentico, meno vincolato dalle economie. Le economie e l’aspetto economico sono elementi presenti anche in questo progetto, ma meno rilevanti;</p> <p>il lavoro fatto fra cooperative è stato migliore in termini di relazione e collaborazione rispetto ad altri progetti dove abbiamo collaborato insieme: nelle esperienze precedenti c’era una gara e c’era uno schema da seguire quindi si discuteva quasi esclusivamente la dimensione economica;</p> <p>è stata un’esperienza molto interessante, perché ognuna di noi portava le proprie competenze, le due colleghe delle altre cooperative hanno sicuramente maggiore competenza in ambito di co-progettazione, la collega di “Una Casa per l’Uomo” possiede esperienze legate anche alla progettazione europea [...]. Io portavo maggiormente l’approccio di comunità;</p>	<p>il primo obiettivo posto in essere dal soggetto pubblico era quello di cominciare a strutturare un progetto [...] per il territorio dell’Unione nello specifico, che avesse un approccio di comunità</p> <p>era una proposta che arrivava a riconoscimento del lavoro già delle tre cooperative: siamo realtà che lavorano insieme, lavorano insieme da tanti anni. Da parte dell’Unione c’è l’idea che forniamo servizi di qualità e quindi vuole continuare a lavorare con noi</p> <p>l’interlocutore pubblico [...] si tratta di un interlocutore estremamente attento a questi temi e anche molto corretto nella collaborazione con la cooperazione sociale; dunque, il rischio maggiore è che il progetto non prenda il via, però questo non fa saltare un rapporto di stima e collaborazione ed anzi la grande opportunità è stata quella di lavorare in maniera diversa tra cooperative. Anche perché nella fase operativa, il gruppo di lavoro è nuovo rispetto alle esperienze precedenti, fatto da persone che non hanno mai lavorato assieme, quindi come nella fase di progettazione si è partito senza pregiudizi e preconcetti</p>

<p>Responsabile progettazione <i>“Kirikù”</i></p>		<p>E' vero che abbiamo le nostre specificità, ma molto spesso una cooperativa intercetta il bisogno che può corrispondere al bisogno di un'altra cooperativa;</p> <p>Le collaborazioni che avevamo prima erano [...] di questo tipo: "io ho un progetto, ho bisogno che qualcuno mi faccia la parte di mediazione e quindi chiedo ad un'altra cooperativa di darmi questo servizio" [...]. In questo progetto, la differenza è che siamo tutte tre co-responsabili del progetto [...]. Siamo tutte tre alla pari e così cambia anche l'obiettivo comune: questo è "meta". Impariamo insieme come leggere il territorio in modo globale e complessivo;</p>	<p>però diciamo che, come tre cooperative, una qualità che ha portato poi alla progettazione è stato che non abbiamo mai deciso di focalizzarsi su compartimenti stagni;</p> <p>E' stato un lavoro molto fluido e chiaro. Siamo molto vicine noi tre come modalità di lavoro e abbiamo lavorato con trasparenza;</p>
<p>Responsabile progettazione <i>“Una Casa per l’Uomo”</i></p>	<p>l'obiettivo è una presa in carico dell'utenza e questo va a vantaggio nostro perché ci permette di lavorare in un'ottica di sistema e non a compartimenti stagni, guardando solo a quello che è il nostro recinto</p> <p>il rapporto che abbiamo [con l'Unione] è molto positivo, soprattutto per la presenza di quella dirigente dei servizi sociali che ha una determinata visione del sociale non solo come una spesa, ma come un investimento di prevenzione e benessere dei cittadini che abitano in quel territorio</p>	<p>Per l'ideazione è stata condivisa nel senso che tutte e tre le cooperative erano pari come ruolo all'interno della progettazione e non c'era una cooperativa prevalente o incaricata della progettazione e poi dipendente da questa;</p> <p>abbiamo già buoni rapporti all'interno del progetto, però poi quando si va lavorare operativamente sul territorio diventa difficile [...]. Questo permette di creare sistema nel senso che sul territorio noi siamo tre realtà che sono complementari, facciamo attività diverse; messe insieme facciamo "sistema";</p>	<p>c'è fiducia da parte del committente rispetto all'operato delle cooperative;</p>

<p>Ex presidente cooperativa sociale “L’Incontro”</p>	<p>c'è un bisogno che non è semplicemente un rispondere ad un servizio che il comune intende appaltare, ma c'è un bisogno più specifico che riguarda una presa in carico più ampia, una risposta più completa;</p>	<p>è fondamentale considerare la loro presenza [delle cooperative] nel territorio, diciamo in un territorio condiviso. Benché le tre cooperative abbiamo sviluppato nel corso della loro esperienza di cooperazione ambiti specifici. Quindi diciamo cooperative che, nella loro specificità, comunque possono completarsi a vicenda per poter offrire servizi innovativi con un obiettivo nello specifico: la presa in carico ampia e generale della persona e [...], disagio e della fragilità</p> <p>quindi far sì che si possano mettere insieme le competenze di ciascuna cooperativa, porti ad un progetto unitario dove ciascuno mette la sua specificità, ma che è anche lo stimolo per uno scambio interattivo per mettere insieme le competenze e le risorse;</p> <p>se si vuole parlare di innovazione, è proprio questa: "portare un progetto innovativo, scritto a più mani, ma che non si basa esclusivamente su una spartizione di servizi così come succede in altri casi dove oggi cooperativa fa il suo servizio;</p> <p>Noi in questo caso abbiamo usato il modello della rete, anche se una rete informale [...] leggera dove ciascuna cooperativa mantiene la propria identità;</p>	<p>credo che senza fiducia reciproca, senza quella che è una volontà comune di perseguire obiettivi comuni, difficilmente si riesce a strutturare un progetto che non sia strettamente legato e finalizzato ad un obiettivo commerciale o di ambito di servizio;</p>
--	--	--	--

<p>Presidente cooperativa sociale "Kirikù"</p>	<p>Quando ti occupi o accompagni un ragazzo, quel ragazzo è sempre dentro un sistema; quindi, naturalmente, noi siamo molto protesi a un lavoro che si esplicita poi anche su un coinvolgimento del territorio e dell'ambiente di vita di questo ragazzo o di questa famiglia. E' connaturale ad un progetto educativo. Non può esistere un progetto educativo che sia solo con la persona, che sia solo dentro una stanza: è parziale e poco efficace per quanto ci riguarda;</p> <p>se una famiglia non ha un lavoro è inutile che noi andiamo ad occuparci del pezzettino. Prima troviamo un lavoro che da noi ad oggi è la base per stare al mondo e anche perché è la base per avere fiducia, per sentirsi adeguati, per sentirsi capaci, per poter gestire la propria famiglia. Magari, contemporaneamente o successivamente, ci si occupa di una serie di cose;</p> <p>Il progetto "Tessere" io sono convinto che sia così innovativo e che la sinergia tra le nostre cooperative del territorio e soprattutto la nostra territorialità tu non la puoi inventare se mi vieni da Salerno;</p>	<p>non è pensabile che un'organizzazione come la nostra pensi di essere l'unica risposta possibile ai bisogni complessi che emergono in un territorio [...] - è un po' utopico. Quindi, per quel che ci riguarda, già da anni, noi diciamo: «non siamo la risposta, noi possiamo essere dei facilitatori, un nodo della rete, un elemento che attiva risorse e possiamo portare quel tipo di sguardo, quel paio di occhiali che ti fa vedere quel bisogno, quella risposta e quella situazione; ti fa vedere con un punto di vista diverso»;</p> <p>perché un conto è collaborare su un progetto; un conto è creare un equipe che cerca di avere uno sguardo condiviso su che tipo di risposta dare al territorio. Questa è una cosa che non è scontata ed è un passaggio in avanti;</p> <p>Il progetto "Tessere" mirava a mettere insieme quello che in parte già facevamo però con un'ottica più di sistema. Dunque dire questa cosa non è estemporanea, ma è il "mio sistema per lavorare". In questo sistema l'idea è di vedere complessivamente il bisogno di queste cose e do le triplici risposte;</p>	<p>anche noi ci ragionavamo «visto che abbiamo tutti e tre una dimensione importante nel territorio, perché non mettiamo qualcosa che metta alla base già questo tipo di collaborazione e crei un tipo di risposta che si può generare nel momento in cui fosse scontato e chiaro che, di fronte ad un bisogno, c'è un equipe [...] che può dare risposte diversificate sempre sullo stesso nucleo».</p> <p>Però questo cosa prevede? Prevede che ci sia un ente pubblico che ha in mente i soggetti con i quali vuole creare questa cosa. Perché questa funziona? Perché per il comune di Vedelago e per la responsabile, c'era: «io ho in mente questo e lo voglio fare con te, con te e con te». Se tu invece dicessi: «io voglio fare questa cosa. Chi si propone?»</p> <p>Alla fine di arrivano da qualsiasi parte e non è detto che siano integrabili fra di loro;</p> <p>una cosa molto importante è che Vedelago vuole partner competenti nel proprio territorio e vuole creare delle sinergie importanti e non cose che vanno e che vengono. Lei si è resa conto che o c'è continuità e qualità, oppure non è che l'ente pubblico è, diciamo, semplicemente un "erogatore di finanziamenti" così, a caso [...] indipendentemente dalle persone con cui collabora;</p>
---	---	---	--

<p>Presidente cooperativa sociale <i>“Una Casa per l’Uomo”</i></p>	<p>ciò che fa la differenza è la visione territoriale, una visione professionale dell’intervento sociale</p> <p>tutte le cooperative trent’anni, quarant’anni fa sono nate su questi presupposti cioè sono nate per gestire servizi che non erano in appalto, che non esistevano (basti pensare al centro diurno che è stato inizialmente pensato dalle famiglie che avevano il problema di piazzare il bambino che era disabile e che, molto spesso, si sono auto-organizzate per fare questa cosa qui e poi hanno chiesto il riconoscimento ed il contributo all’ente pubblico). Si tratta di recuperare questa capacità progettuale e di attivazione della base. E dall’altra, chiedere all’ente pubblico che eroghi nella maniera e nella forma corretta, ma che eroghi non al miglior prezzo possibile secondo una logica meramente economicistica, ma ci sia un’attenzione alla qualità del progetto e alla conoscenza del territorio. Chiaramente il progetto “Tessere” non è coniugabile con la logica dell’appalto tradizionale</p>	<p>inizialmente c’è stato un tavolo di concertazione per quel che riguarda i contenuti progettuali, quindi un rapporto verticale in questo senso e, poi, un rapporto orizzontale fra i soggetti hanno definito il progetto. Rapporto orizzontale fra cooperative sociali che si occupano di tre ambiti diversi, ma complementari e che quindi puntano a mettere a sistema, mettere in rete, varie attività e avere una sorta di equipe multidimensionale che affiancherà l’assistente sociale e che non porterà più ad uno spezzettamento, bensì una visione condivisa</p>	
---	--	--	--

Soggetto intervistato	Focus 1: <i>Standardizzazione</i>	Focus 2: <i>Logiche et-et</i>	Focus 3: <i>Responsabilità</i>
<p>Assessore alle politiche sociali, associazionismo e volontariato del comune di Resana</p>	<p>abbiamo compreso tutti che cosa ha prodotto la pandemia nel territorio dal punto di vista sociale ed anche economico. Sono contenta di questa domanda perché effettivamente è questo quello che effettivamente stiamo cercando di mettere in atto il più possibile. Condivido molto l'iniziativa del progetto anche se non l'ho completamente approfondito, perché so che mette in campo azioni di formazione del personale, mette in campo azioni di sostegno ai servizi sociali, mette in campo idee nuove di welfare, dove il dialogo con il familiare diventa una cosa importante e crea un'idea nuova di mantenere il più possibile il soggetto con fragilità all'interno delle mura domestiche, perché dal punto di vista economico è un vantaggio, ma anche dal punto di vista umano e sociale;</p>	<p>Quello di partecipare alle discussioni sociali della giunta dei sindaci era stata la prima richiesta che avevo fatto all'inizio del mio mandato, perché mi pareva la cosa più ovvia; tuttavia il regolamento dell'Unione non lo prevede; quindi, quando il sindaco dà la delega io partecipo, quel paio di volte che è successo;</p> <p><i>Che poi i soci delle cooperative, realmente, cosa decidono? Nella realtà che cosa decidono?</i> Decide il presidente e il consiglio di amministrazione, ma che una cooperativa abbia cento soci iscritti, decidono in pochi. E qui parliamo di quelle sociali. Se parlassimo di quelle che offrono lavoro, lì la cosa è ancora peggio, perché poi hanno la possibilità di lasciare a casa le persone;</p>	<p>occorrono attori che condividono tutti la buona volontà del fare, perché, c'è molto tempo da dedicare per la contrattazione, per gli accordi e alla fine qualcuno si stanca e non cura bene l'andamento delle cose. Io credo che comunque sia utile parlare sempre di più in questo senso; sia utile collaborare sempre di più facendo attenzione a non perdere troppo tempo;</p> <p>Tutti gli attori che prendono decisioni che vanno a sfavore dei cittadini sono attori che prendono decisioni sbagliate; oppure che complicano la vita ai cittadini, sono decisioni sbagliate, perché il sociale è sì cambiato, ha sì bisogno di informazioni, [...] di statistiche, ma il sociale ha prima di tutto la necessità di essere compreso nella sua fragilità;</p> <p>un modo sbagliato di operare potrebbe essere quello, che una volta assegnato l'incarico, l'amministrazione è esonerata da qualsiasi controllo [...]. Un altro modo sbagliato è quello in base al quale la cooperativa si aspetta che l'amministrazione faccia azioni che non le competono, [per] ridurre al minimo il proprio impegno;</p>

<p style="text-align: center;">Assessore alle politiche sociali, istruzione e cultura, famiglia e partecipazione e cittadinanza attiva del comune di Loria</p>		<p>per quanto riguarda le sinergie è molto importante che questi enti facciano sistema [...]. Non puoi lavorare a compartimenti stagni: <i>chi mi dà la casa, chi mi dà l'accompagnamento per figlio</i>, problematiche di minori e chi mi segue magari la tematica più dell'anziano e della non autosufficienza o dei migranti. Molto spesso le povertà o le difficoltà sono multidimensionali, non è una [solo] povertà economica [...]. Tante volte con una povertà economica manca la casa e c'è una povertà educativa</p> <p>è benvenuta una logica "Tessere", dall'altro non possiamo obbligarla perché ciascuno di loro ha una soggettività; noi ci siamo per convinzione, sia perché siamo consci che con lo svuotamento che è stato fatto nei comuni di persone e risorse, siamo un po' costretti ad avvalerci delle energie, della positività e delle capacità del Terzo Settore. Quindi è sia convinzione, che necessità</p> <p>ti posso confermare che non c'è stato un confronto fra assessori su questa specifica progettualità</p> <p>Poi che si sia creata una tavola rotonda, una riunione, un gruppo di progetto sul progetto "Tessere" questo no</p>	<p>poi sai che un problema, noi siamo tenuti a rispettare la legge e il codice degli appalti, e quindi è un po' onere loro, quando c'è una data problematica che viene messa a bando, allearsi e non presentarsi singolarmente in competizione fra loro</p>
---	--	---	---

<p>Responsabile dei servizi sociali per l'Unione dei Comuni Marca Occidentale</p>	<p>chiedendo [alle cooperative] un allargamento di orizzonte, appunto attraverso un progetto innovativo, che tenesse conto dei danni sociali che la pandemia ha fatto registrare nella nostra comunità. In particolare: la perdita di quei legami sociali, di quegli automatismi comunicativi tra persone, l'assottigliamento delle figure anche di volontariato delle associazioni;</p> <p>se uno dei criteri dell'azione sociale è quello della <i>continuità</i>, [...] un'azione educativa non la inventi in un anno [...]. Il fattore tempo mi ha fatto fare questa scelta, oltre alla particolarità dei risultati ottenuti e all'avanzamento anche di progettualità nuove;</p> <p>diversamente noi, al miglior offerente, dedichiamo la vita dei bambini, degli anziani e questo è un problema;</p> <p>bisogna anche ragionare su fattori che sfuggono al puro vantaggio economico [...] Il margine di rischio è costruire parallelamente i percorsi amministrativi, le convenzioni, gli accordi che proteggano il vero obiettivo che stiamo costruendo, non che danno l'appalto, ma che proteggano gli obiettivi a cui, sia l'amministrazione sia la cooperazione, tendono;</p>	<p>la vera questione era cominciare a condividere degli obiettivi e soprattutto integrare tutte le funzioni anche specifiche che ogni cooperativa ha, all'interno di disegno unitario, [...] disegno comunitario;</p> <p>i limiti che io ho visto e per i quali è nato proprio il progetto "<i>Tessere</i>" è stata la separazione fra di loro: un'idea di cooperazione sociale che si occupa della comunità non vuol dire che tutti fanno la stessa cosa, ma vuol dire che tutti hanno in mente quello che fa l'altro;</p> <p>Io ho sempre dato più spazio ai modelli progettuali, piuttosto che ai vincoli di controllo, anche se ovvio che c'è controllo. Però è un controllo basato su una relazione, diciamo, di confronto progettuale.</p> <p>Quindi l'attività delle cooperative deve avvenire in uno spazio anche di sperimentazione, di tentativi etc. che devono essere tutelati dalla pubblica amministrazione;</p>	<p>chiedere la ricostruzione superando i particolarismi funzionali o progettuali;</p> <p>però io credo che sia la cooperazione, sia le pubbliche amministrazioni debbano assumersi un margine di rischio, che si chiama rischio d'impresa, <i>diciamo</i>, che appartiene ad entrambe le realtà in modi diversi. Quello che dev'essere chiaro, <i>ma che non è mai stato un problema di relazioni con la cooperazione</i>, è che alla pubblica amministrazione spetta la responsabilità di funzionare da garante di legalità, garante di progettualità, di efficacia e di risposte;</p>
--	--	--	---

<p>Ufficio servizi sociali Vedelago, Unione Comuni “Marca Occidentale”</p>		<p>io non mi metto su un piano superiore, ma sullo stesso piano rispetto a quello dei colleghi amministrativi delle cooperative perché se non c'è collaborazione fra di noi tutto diventa più complicato, i tempi si allungano e diventa più difficile capirsi anche su questioni che possono essere risolte molte velocemente;</p>	
---	--	---	--

ALLEGATO B

1) Intervista a Libralato Francesca: responsabile progettazione progetto “*Tessere*” della cooperativa sociale “*L’Incontro*”

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Il progetto si comincia a scrivere a seguito dell'attivazione da parte dell'ente pubblico; pertanto, ogni comune dell'Unione ha sollecitato tre cooperative (“*L’Incontro*”, “*Kirikù*” e “*Una Casa per L'uomo*”) perché forme di collaborazione fra queste tre realtà c'erano già state in passato. Il primo obiettivo posto in essere dal soggetto pubblico era quello di cominciare a strutturare un progetto per il territorio, per il territorio dell'Unione nello specifico, che avesse un approccio di comunità; dunque, di coinvolgimento di associazioni e di altre realtà locali con l'obiettivo ulteriore di dare risposte sempre più inclusive ai soggetti fragili presi in carico dai servizi sociali. Altro obiettivo richiesto dall'Unione era quello di portare avanti il lavoro, per così dire *integrato*, delle tre cooperative in quanto la Responsabile dei servizi sociali dell'Unione, ossia Fiorenza Cecchetto, ha da sempre, e in particolar modo negli ultimi anni, la visione di un approccio di “co-progettazione” al fine di fornire servizi migliori. Considerando che le cooperative hanno delle specificità diverse (“*Kirikù*” si occupa di educazione, “*Una Casa per L'uomo*” è specializzata nell'ambito abitativo, “*L'incontro*” si occupa, fra le altre cose, di inserimento lavorativo) l'idea era quella di mettere insieme e riconfermare il lavoro congiunto così da dare risposte più complete possibili.

La richiesta di pensare ad un progetto di questo tipo arriva dunque dalla Responsabile dei servizi sociali dell'Unione e, con un po' di orgoglio nel dirlo, mette sul tavolo questa richiesta proprio a partire da un'esperienza che “*L’Incontro sociale*” aveva fatto su Castelfranco Veneto in cui, questa realtà, aveva lavorato molto con il territorio ingaggiando enti pubblici, associazioni e privati. Vedendo questo, ha trovato utile ed interessante questa possibilità e ci ha chiesto di fare la stessa cosa.

Di fatto l'Unione, quindi il soggetto pubblico, è stata la realtà che ha dato l'avvio al lavoro e ne ha decretato la fine in termini di progettazione, approvando ciò che è stato fatto. Nel frattempo le tre cooperative hanno lavorato assieme nella scrittura del progetto. Non ci sono stati scambi frequenti, non abbiamo sottoposto all'attenzione della Responsabile fase per fase, idea per idea, bensì abbiamo strutturato il progetto generale, abbiamo presentato la proposta e di tutta la proposta sono state approvare tutte le azioni ad eccezione di una porzione legata alla formazione.

Nelle fase dell'iniziativa le cooperative sono state coinvolte nel senso che la Responsabile dei servizi ha parlato inizialmente con i tre referenti richiedendo di lavorare su una progettualità di questo tipo; quindi, è seguito un momento iniziale di confronto fra le tre realtà. Nella fase di pre-progettazione, il maggior dialogo si è avuto con Fiorenza Cecchetto, egli è stata il maggiore e primo interlocutore, mentre nella fase di scrittura e progettazione, sicuramente c'è stato grande dialogo fra le tre cooperative. Anche in maniera diversa rispetto ad altri progetti precedenti, vi è stato un dialogo più libero ed autentico, meno vincolato dalle economie. Le economie e l'aspetto economico sono elementi presenti anche in questo progetto, ma meno rilevanti.

Mi potrebbe raccontare la fase di progettazione in quanto tale? Quali soggetti sono stati coinvolti? Con quale intensità sono stati coinvolti? Fra questi soggetti, escluse le altre cooperative, con quale soggetto ritiene vi sia stata la maggiore intensità di dialogo? Come descriverebbe la relazione fra voi e questo soggetto?

La fase progettazione parte con l'ingaggio della sottoscritta e di altre due colleghe delle altre due cooperative (*le due colleghe si sono occupate della progettazione, ma sono anche referenti interne per il progetto*) io non sono referente, ma mi sono occupata della progettazione.

In fase di progettazione abbiamo lavorato noi tre e non ci sono state altre figure coinvolte. Di fatto ci si trovava anche con una certa frequenza, anche una volta ogni 10 giorni, e, in questa fase, oltre a sviluppare la parte qualitativa, il senso, la visione, ci siamo occupati della costruzione del budget economico perché era una delle richieste fatto specificatamente dall'ente. Non si trattava, pertanto, di proporre un'idea, bensì un vero e proprio progetto completo.

Per quanto mi riguarda il soggetto con cui dialogavo di più, questo era sicuramente il presidente che aggiornavo periodicamente, ma questi incontri non sono stati né costanti né frequenti dato che ve ne sono stati un paio o poco più. Come dicevo prima, il lavoro fatto fra cooperative è stato migliore in termini di relazione e collaborazione rispetto ad altri progetti dove abbiamo collaborato insieme: nelle esperienze precedenti c'era una gara e c'era uno schema da seguire quindi si discuteva quasi esclusivamente la dimensione economica. Qui abbiamo costruito tutto, quindi in maniera libera, con grande collaborazione. Abbiamo messo sul piatto pensieri, idee e abbiamo effettuato un'analisi quantitativa con riferimento anche alle figure professionali da coinvolgere. Secondo me è stata un'esperienza molto interessante, perché ognuna di noi portava le proprie competenze, le due colleghe delle altre cooperative hanno sicuramente maggiore competenza in ambito di co-progettazione, la collega di "Una casa per l'Uomo" possiede esperienze legate anche alla progettazione europea, quindi con stimoli interessanti ed esperienze progettualità abbastanza significative. Io portavo maggiormente l'approccio di comunità.

Durante la fase di progettazione l'ente pubblico, da come ho compreso, vi ha dato alcune linee guida. Nel corso di questa fase avete avuto dei dubbi che vi hanno richiesto di parlare con il soggetto pubblico per chiarire alcuni dettagli?

Da ciò che mi viene in mente, uno dei dubbi principali era riferito al territorio: non era chiaro se avessimo proposto il progetto in tutti quattro i comuni dell'Unione o solo in alcuni. Motivo per cui, il progetto si è costruito con due fasi, una prima fase, che è stata definita “sovracomunale”, coinvolgerà tutta l'Unione e le azioni che verranno intraprese verteranno maggiormente sulla condivisione del pensiero e sulla costruzione di rete. Successivamente vi è una fase, dimensione “comunale”, da proporre ai singoli comuni su scelta dei singoli comuni e *ogni comune può scegliere se aderire o meno al progetto*. Non abbiamo chiesto, bensì abbiamo creato le alternative, quindi abbiamo costruito un progetto che, sulla base della mancanza di alcuni dettagli forniti dall'Unione, potesse comunque rimanere sotto-soglia.

Con riferimento a quest'ultimo punto, quindi a livello economico, non avevamo chiaro quelli che erano i fondi a disposizione. A mio parere, non definire chiaramente le risorse che sarebbero state fornite è stata una scelta strategica da parte dell'Unione, nel senso che la quantificazione delle risorse dipende da noi e dalla nostra capacità di realizzare un buon progetto e metterlo in pratica. Uno dei presidenti aveva chiesto qualche delucidazione in più, ma da parte di Fiorenza Cecchetto non c'era stata una risposta precisa e chiara. Unico limite, come già detto, era quello di rimanere sotto determinate soglie per non dover andare in gara e poter mantenere la formula della trattativa diretta: cosa che è stata mantenuta per cui siamo rimasti sotto soglia. A differenza di altri progetti, rimanendo sugli aspetti economici, abbiamo fatto la scelta di prevedere un costo operatore e personale un po' più alto rispetto al solito, perché i costi del personale e di gestione sono molto aumentati; quindi, per renderlo un progetto sostenibile si doveva fare questa cosa e l'ente ha compreso questo aspetto senza battere ciglio.

Il progetto è stato diviso in fasi al di là di quella “sovracomunale” e “comunale”? Le avete strutturate di vostro pugno o ci sono state delle linee guida da parte dell'Unione?

Le fasi sono state proposte completamente da noi, dalla formazione agli incontri con i nodi della rete. Quello che è stato scritto e che ora fa parte del progetto è stato scritto da noi cooperative e poi abbiamo avuto l'approvazione da parte dall'ente pubblico. Mi permetto di dire, per l'ente questo progetto è utile e importante e nelle specifico per la Responsabile dei servizi sociali dell'Unione: questo perché la responsabile già conosce il “ruolo” che le tre realtà cooperative hanno nella rete e quindi, con questo progetto e con la continua e rinnovata collaborazione fra cooperazione ed ente pubblico vede la strada per azioni future di sempre maggiore integrazione tanto che qualche mese fa ci ha lanciato lo stimolo di capire se raccogliere e coinvolgere altre cooperative nel progetto, perché queste magari

si sono affacciate nel territorio piuttosto che per altri motivi. Ad oggi siamo soltanto noi, non ti so dire se si arriverà mai a quella situazione.

Arriviamo alla fase di gestione, si è rinviato di anno l'inizio effettivo del progetto? Questo è dovuto a che cosa?

Allora, di fatto ciò è dovuto ai tempi della pubblica amministrazione, nel senso che se noi avessimo cominciato a settembre/ottobre saremmo stati presi un po' con l'acqua alla gola per i termini stretti, però avremmo fatto lo stesso.

In realtà fra presentare il progetto all'unione, considerando che la Responsabile ha fatto le sue valutazioni, credo vi siano stati dei passaggi interni agli altri comuni dell'Unione, soprattutto con riferimento alla parte politica. Da quello che ricordo c'era stata una prima approvazione da parte del Comune di Veduggio alla fine dell'anno scorso, tanto che si era detto partiamo all'inizio dell'anno. Un altro elemento di ritardo fa riferimento al PNRR. Quando si è iniziato a parlare di questi fondi, l'attenzione delle cooperative si è spostata in quella direzione e, ad oggi, il progetto è stato presentato, anche se probabilmente non è stato preso in considerazione, anche a Castelfranco Veneto; il PNRR ha quindi sicuramente rallentato. Il ritardo è poi dovuto a questioni amministrative dell'ente pubblico che ha dovuto capire da dove pescare i fondi.

Nei primi giorni di giugno, “*Una Casa per l'Uomo*”, che è soggetto capofila, ha ricevuto l'informazione che c'era la trattativa in MEPA ed ha avviato tutta la procedura. Però, tendenzialmente, si devono considerare i tempi della pubblica amministrazione, tanto che alcune piccolissime iniziative previste nel progetto, come il *mutual learning*, le abbiamo già concluse e, anzi, abbiamo aggiunto un quarto appuntamento rispetto ai tre previsti. Quello aggiunto verrà fatto nel mese di settembre e verrà presentato il progetto alle amministrazioni pubbliche e agli assistenti sociali. Su questi progetti, essendo progetti molto ancorati al territorio che dunque non sono legati a fondi europei o regionali che hanno delle scadenze rigide, ci aspettavamo questo ritardo ma, in generale, poteva starci.

Quando per la prima volta avete sentito parlare di questo progetto avete, sia come singole cooperative, sia congiuntamente, effettuato una valutazione delle opportunità, dei rischi generali e delle prospettive di questo progetto?

In fase pre-progettuale, quando cioè è arrivata la proposta, ho raccolto lo stimolo dell'unione e tendenzialmente queste proposte mi attivano sempre molto. L'ente pubblico è di fatto un cliente “interlocutore” che ci ha chiesto di lavorare per lui e ci ha chiesto di farlo in maniera innovativa nel senso che ci ha chiesto di co-costruirlo tanto o poco; pertanto, si trattava di una proposta nuova sia per noi sia per le altre cooperative. Oltretutto, come già detto, era una proposta che arrivava a riconoscimento del lavoro già delle tre cooperative: siamo realtà che lavorano insieme, lavorano

insieme da tanti anni. Da parte dell'Unione c'è l'idea che forniamo servizi di qualità e quindi vuole continuare a lavorare con noi, quindi, da parte nostra, anche se si tratta di una sperimentazione alla fine, è comunque vissuta come una grande opportunità. Potrebbe essere un gigantesco flop ma essendo in sperimentazione, i quindici mesi di progetto stesso sono utili a preparare il terreno per quello che verrà dopo.

La percezione del rischio in questo momento è molto bassa, nel senso che anche per quel che riguarda il dialogo con l'interlocutore pubblico, si tratta di un interlocutore estremamente attento a questi temi e anche molto corretto nella collaborazione con la cooperazione sociale, dunque il rischio maggiore è che il progetto non prenda il via, però questo non fa saltare un rapporto di stima e collaborazione ed anzi la grande opportunità è stata quella di lavorare in maniera diversa tra cooperative. Anche perché nella fase operativa, il gruppo di lavoro è nuovo rispetto alle esperienze precedenti, fatto da persone che non hanno mai lavorato assieme, quindi come nella fase di progettazione si è partito senza pregiudizi e preconcetti. In tal senso si tratta di una buona opportunità perché anche negli incontri di mutual learning ci siamo raccontati e alcune volte ci siamo sorpresi in bene delle altre cooperative, si sono sciolte resistenze rispetto a lavori precedenti.

Con riferimento alla mia cooperativa, si tratta di un'opportunità per me che ho dato significato a questa cosa, ma si tratta di progetto piccolo che non ha grandi riverberi su altri ambiti della cooperativa; quindi, non è un progetto sentito come un'opportunità di chissà quale tipo. Se c'è chi porta avanti il progetto va bene, ma se non c'ero io che lavoro nel territorio la cosa sarebbe sfumata. Il limite che ho percepito è un po' quello: che, come dire, l'investimento lo fa la persona. Questo è certamente un vantaggio per certi versi, ma il rischio è che diventi il lavoro e l'investimento di una persona singola. Forse è questo il limite maggiore: questa visione di costruzione di nodi, di rete, di comunità con associazioni, preti, non è molto sentito, si è abbastanza agganciati al tema dei servizi.

A partire dalla cooperativa "*L'Incontro*" questa idea non è sentita molto anche se il progetto "*Tessere*" non è l'unico di questo tipo, ma sicuramente quello più spinto in questa direzione. Nella nostra cooperativa siamo molto legati alla comunità, casa di riposo; quindi, si fa più fatica ad inserirsi ad un contesto di lavoro che ha confini meno chiari; ma se faccio un parallelo, la differenza fra l'Unione e Castelfranco Veneto è abissale: nell'area servizi sociali di Castelfranco Veneto il concetto di comunità non c'è, mentre in Unione il concetto è stato preso. Poi anche lì, dovesse mancare Fiorenza Cecchetto non si sa che cosa potrebbe accadere. Certo è che è una sperimentazione che va riconosciuta, e va riconosciuto il fatto che a livello scientifico, tutti dicono che bisogna andare in quella direzione, però poi tra il *dire* e il *fare* c'è differenza.

2) Intervista a Gajotto Elena: responsabile progettazione progetto “Tessere” della cooperativa sociale “Una Casa per l’Uomo” di Montebelluna (TV)

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Noi, “Kirikù” e “L’Incontro” lavoriamo sul territorio da diversi anni e qualche anno fa abbiamo iniziato a lavorare su alcuni progetti specifici di inserimento lavorativo. L'idea del progetto “Tessere” e di una progettazione condivisa è nata da Fiorenza Cecchetto del comune di Vedelago, dell'Unione della “Marca Occidentale”. Lei è la dirigente dei servizi sociali. Ed era l'idea di fare un progetto condiviso fra le tre cooperative che mettesse in qualche modo insieme le attività che vengono fatte sul territorio. Per cui il processo è stato abbastanza semplice, nel senso che Fiorenza Cecchetto ha contattato i presidenti e con loro abbiamo fatto un primo incontro online per fare un po’ di brainstorming per capire come portare avanti l'attività. Dopodiché siamo state nominate io, Francesca e Federica per portare avanti la progettazione reale. Per l'ideazione è stata condivisa nel senso che tutte e tre le cooperative erano pari come ruolo all'interno della progettazione e non c'era una cooperativa prevalente o incaricata della progettazione e poi dipendente da questa.

In linea di massima, per quello che ricorda, qual è stata la loro descrizione del progetto? Sono entrati nel pratico o vi hanno illustrato il progetto in termini valoriali e quindi eravate libere di progettare?

La presentazione si è basata su quelle che erano le indicazioni della responsabile dei servizi sociali per il progetto. Dopodiché, già all'interno di quella prima riunione abbiamo proposto delle idee. Quindi la progettazione è nata già dalla prima riunione. Per cui abbiamo abbozzato delle idee: l'idea di una équipe multidisciplinare è nata in quel momento, mentre gli altri dettagli sono venuti fuori dagli incontri specifici di progettazione. Però sì, già dal primo incontro con i presidenti abbiamo cominciato a darci delle linee guida su come portare avanti la progettazione, fissando quelli che erano i punti più importanti anche rispetto alla richiesta del committente. Dopo che abbiamo fatto la bozza di progetto è in quel momento che è iniziato il dialogo con il committente per andare a definire alcuni elementi incerti.

Mi potrebbe raccontare la fase di progettazione in quanto tale? Quali soggetti sono stati coinvolti? Con quale intensità sono stati coinvolti? Fra questi soggetti, escluse le altre cooperative, con quale soggetto ritiene vi sia stata la maggiore intensità di dialogo? Come descriverebbe la relazione fra voi e questo soggetto?

Per la progettazione eravamo solo noi tre cooperative; anche se in realtà, non essendoci chiarissimi alcuni aspetti del progetto tipo il budget e tempi, avevamo comunque dei contatti con Fiorenza Cecchetto durante la fase di progettazione per chiarire questi aspetti, dubbi; poi non abbiamo coinvolto altri soggetti in questa fase.

Dato che ha toccato il punto, si ricorda quali sono gli aspetti su cui non avevate le idee chiare? Cosa avete chiesto e quali sono le risposte che vi sono state date?

Avevamo un dubbio sul budget cioè sapere qual era l'importo massimo del progetto perché chiaramente cambia il tipo di attività che puoi realizzare; un'altra cosa che non avevamo chiara era se il progetto era un progetto dell'Unione, per tutti quattro i comuni oppure se si trattava di un progetto da realizzarsi solo sul territorio di Vedelago; quindi, questo era il secondo dubbio che dovevamo chiarire. In realtà le risposte non sono state chiare in nessuno dei due sensi, nel senso che non c'era un tetto massimo di budget per cui ci siamo assestati su un'idea; per il territorio lo stesso: noi avremmo proposto un'idea e poi sarebbero stati loro a decidere a che livello poi proporre. Ma poi, tra l'altro è stata ritardato di molto rispetto ai tempi che ci eravamo dati. In definitiva il maggior dialogo c'è stato con il committente.

Come descriverebbe le relazioni fra voi e questo soggetto, anche considerando i dubbi che avevate e le risposte che vi sono state fornite?

I rapporti sono buoni. Quando c'è una richiesta diretta di progettazione vuol dire che i rapporti sono buoni e c'è fiducia da parte del committente rispetto all'operato delle cooperative. Fra l'altro con Fiorenza lavoriamo da tantissimi anni e mentre sui bandi c'è chiarezza, su questo tipo di richieste di co-progettazione sta a noi fare delle proposte che siano adeguate anche economicamente. Comunque i rapporti sono buoni. Poi sappiamo che lavorando con la pubblica amministrazione le risposte non sono sempre chiare. Oltre alle questioni tecniche ci sono anche le questioni politiche di budget e di bilancio che vanno poi ad incidere.

Quando per la prima volta avete sentito parlare di questo progetto avete, sia come singole cooperative, sia congiuntamente, effettuato una valutazione delle opportunità, dei rischi generali e delle prospettive e dei vantaggi di questo progetto?

Sicuramente il vantaggio è che il progetto "Tessere" è un progetto sperimentale che ci permette di creare un modello di collaborazione efficace fra tre soggetti del Terzo Settore. Per carità abbiamo già buoni rapporti all'interno del progetto, però poi quando si va lavorare operativamente sul territorio diventa difficile: ognuno è concentrato sulla propria tipologia di attività e si fa fatica ad avere un rapporto costruttivo con gli altri. Questo permette di creare sistema nel senso che sul territorio noi siamo tre realtà che sono complementari, facciamo attività diverse; messe insieme facciamo "sistema" e creiamo un patto di non belligeranza fra noi e, in questo modo, ognuno fa il suo pezzo.

Questo potrebbe essere anche un limite nel senso che noi di "*Una Casa per l'Uomo*" faremo solo quello perché il resto è comunque gestito dai nostri partners.

Questa sperimentazione, se andasse a buon fine potrebbe essere portata in altri territori. Pertanto, l'idea è quello di creare un modello esportabile in altri territori che va a vantaggio delle pubbliche amministrazioni che poi scelgono di adottare questo modello. L'obiettivo è una presa in carico dell'utenza e questo va a vantaggio nostro perché ci permette di lavorare in un'ottica di sistema e non a compartimenti stagni, guardando solo a quello che è il nostro recinto.

Riguardo a questa di cui mi ha appena parlato, secondo lei qual è il punto di vista delle soggetto pubblico? Come si pone il soggetto pubblico? Perché da un certo punto di vista all'interno dell'Unione sembra esserci un incentivo a muoversi secondo questa prospettiva che mi hai appena descritto, ma negli altri territorio come è percepita questa cosa?

Non te lo saprei dire, perché non sono io che gestisco i rapporti più diretti con i comuni. In realtà per ora questa è l'unica richiesta di questo tipo, non ne abbiamo ricevute altre. Si è tentato di inserire il progetto "*Tessere*" sia nelle progettazioni di ambito, quindi per portarla fuori dal territorio dell'Unione e farla conoscere agli altri comuni. Sarà poi uno degli obiettivi che abbiamo quello di riuscire ad esportarlo.

Con riferimento ai rischi? Crede che possano esserci?

Un eventuale fallimento del progetto sarebbe una grande delusione. Non è facile mettere assieme i metodi di lavoro di tre cooperative che hanno metodi di lavoro diversi, per cui, sarà il project manager che è stato individuato che deve mettere insieme e coordinare al meglio le attività.

Nei confronti dell'amministrazioni pubblica, un fallimento del progetto sarebbe un grave problema anche in termini di credibilità. I progetti e le attività che facciamo al di là del progetto comunque sono garantiti e si basano sulle effettive competenze e capacità di ciascuna cooperativa, per cui credo che il fallimento di "*Tessere*" sarebbe più che altro una grossa delusione per chi ha chiesto il progetto che va ad impattare sulla nostra credibilità. Ma su questo ambito e non sui progetti singoli che vanno valutati per se stessi.

Al di là del progetto "*Tessere*" come definirebbe il rapporto con la pubblica amministrazione? Quali sono gli aspetti positivi di questo tipo di relazione? Quali sono gli aspetti negativi e i limiti? Quali ritiene siano invece i vostri limiti nel rapporto con la pubblica amministrazione?

Dipende dal tipo di amministrazione. L'Unione è uno degli estremi positivi perché tutti i servizi che eroghiamo gli eroghiamo anche per l'Unione; quindi, il rapporto che abbiamo con loro è molto positivo, soprattutto per la presenza di quella dirigente dei servizi sociali che ha una determinata

visione del sociale non solo come una spesa, ma come un investimento di prevenzione e benessere dei cittadini che abitano in quel territorio.

Ovviamente quando si lavora in quest'ottica è più facile, c'è un rapporto diretto e c'è una possibilità di co-progettazione; quindi, progettare insieme delle progettualità che siano efficaci ed efficienti, tarate sulle caratteristiche del territorio. In altri comuni non è così: c'è la difficoltà nel rapporto con il servizio sociale che è il nostro primo filtro e che può essere diverso dal rapporto che possiamo avere con l'amministrazione comunale; direi che la visione politica non incide più di tanto, perché comunque noi lavoriamo con l'immigrazione che è uno dei nostri temi principali, però non è che se un comune è leghista noi non lavoriamo. Quello che incide è la sensibilità che ha l'amministrazione su determinati temi sociali o la capacità di immaginare progetti che siano di prevenzione e non solo che siano di emergenza. Anche a fronte di una condivisione di idee comunque, per vedere approvato un progetto bisogna passare una serie di step, non ultimo quello del bilancio ed è dunque più facile rapportarsi con la parte tecnica che non la parte politica del comune.

Con riferimento ai nostri limiti io credo che facciamo tante attività, tantissimi progetti e siamo anche bravi nelle attività che facciamo perché siamo molto tecnici e specializzati.

Quello che ci manca è la capacità di comunicare: facciamo fatica nella comunicazione e noi di "*Una Casa per l'Uomo*" facciamo un po' fatica nella parte commerciale; quindi, facciamo fatica a vendere i nostri progetti nei comuni. "*Kirikù*" è molto più brava su questo e infatti lavora per rapporti diretti con i comuni; noi lavoriamo con grandi convenzioni, abbiamo anche noi rapporti diretti ma meno.

Per cui sì, una difficoltà che abbiamo noi è quella di venderci bene. Le nostre sono comunque progettualità di nicchia, mentre ad esempio la necessità del doposcuola è più mediata, noi lavoriamo su tematiche che sono più difficili da percepire come bisogno immediato. Adesso, ad esempio, con il tema della casa e dell'abitare, ci sono comuni che fanno fatica a percepire l'importanza di avere una progettualità strutturata su questo tema, un po' perché forse noi non siamo così bravi a vendere il nostro servizio, ma anche perché è un tipo di servizio che forse è percepito meno come un'urgenza immediata e non si vede la necessità di una strutturazione. Quando riusciamo ad implementare questo tipo di servizi in modo strutturato, ecco che assumono una rilevanza di peso su quel territorio. Quando si riesce a stimolare l'interesse dell'amministrazione parte questo processo di negoziazione e co-progettazione delle attività.

3) Intervista a Tedesco Federica: responsabile progettazione progetto "*Tessere*" della cooperativa sociale "*Kirikù*" di Montebelluna (TV)

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Io che ho il ruolo di progettista sono stata coinvolta dal presidente della mia cooperativa. Lui aveva già fatto, insieme agli altri presidenti, dei passaggi a livello politico con l'amministrazione comunale. Diciamo però che il fatto di lavorare, tutte e tre le cooperative e lavorare in ambiti diversi, però sullo stesso territorio, come dire, permette e ha permesso di conoscerci come cooperative, prima a livello politico (quindi a livello di presidenti), ma poi anche a livello operativo. Quindi *“L'Incontro”* ha una sua specificità rispetto al disagio. Noi, come *“Kirikù”*, rispetto al disagio con famiglie e minori e, *“Una Casa per l'Uomo”* ha una sua specificità rispetto ad aree precise. Però diciamo che, come tre cooperative, una qualità che ha portato poi alla progettazione è stato che non abbiamo mai deciso di focalizzarsi su compartimenti stagni. E' vero che abbiamo le nostre specificità, ma molto spesso una cooperativa intercetta il bisogno che può corrispondere al bisogno di un'altra cooperativa. Da quello che so io, era da un po' di tempo, da un paio d'anni, che la responsabile dei servizi sociali voleva implementare un progetto innovativo che coinvolgesse tutte e tre le cooperative. Non aveva un'idea chiara, tuttavia il desiderio c'era dal punto di vista politico. La modalità di coinvolgimento dei tre soggetti mi verrebbe di descriverla in tre fasi: c'è stata una prima fase più politica in cui il presidente di *“Kirikù”* ha raccolto l'idea e lo stimolo ulteriore da parte della responsabile dei servizi sociali ed ha messo in moto un incontro con gli altri due presidenti delle cooperative e, quindi, hanno fatto una prima parte più politica tra loro. Successivamente ogni cooperativa ha individuato chi avrebbe steso il progetto. La terza fase è stata più operativa, proprio di co-progettazione. Si è trattato di un lavoro lungo a livello sia di tempo, sia a livello di cambiamenti; nel senso che abbiamo abbozzato insieme un'idea iniziale, dopo ognuna di noi aveva il compito di ritornare e presentare ai presidenti l'idea e gli obiettivi che avevamo pensato di portare avanti, una volta avuto l'ok del CDA sia partiti con la co-progettazione. In realtà, non ci siamo divise azione specifiche nella stesura. Abbiamo lavorato molto assieme, nel senso che a seconda del tempo che avevamo a disposizione e del carico, pianificavamo chi doveva occuparsi di che cosa in quella determinata settimana; quindi, c'era la parte finale di verifica. E' stato un lavoro molto fluido e chiaro. Siamo molto vicine noi tre come modalità di lavoro e abbiamo lavorato con trasparenza. Il nostro rapporto in questo progetto si è rafforzato, nel senso che le collaborazioni che avevamo avuto precedentemente hanno portato a questo risultato. Nelle precedenti collaborazioni, le cooperative si sono comportate sempre molto bene e in modo molto trasparente una verso l'altra e questo sicuramente ha portato all'efficacia della collaborazione all'interno del progetto *“Tessere”* che è quindi il risultato di anni di lavoro. *“Tessere”* è stato però il primo progetto in cui ci siamo integrati molto. Le collaborazioni che avevamo prima erano collaborazioni di questo tipo: *“io ho un progetto, ho bisogno che qualcuno mi faccia la parte di*

mediazione e quindi chiedo ad un'altra cooperativa di darmi questo servizio" oppure altre volte c'è una sorta di integrazione territoriale: "non riusciamo a coprire quell'area, fatemi voi una parte di progetto". Quindi, la collaborazione era di questo tipo. In questo progetto, la differenza è che siamo tutte tre co-responsabili del progetto; certo, c'è un soggetto capofila, ma è solo di rappresentanza. Siamo tutte tre alla pari e così cambia anche l'obiettivo comune: questo è "*meta*". Impariamo insieme come leggere il territorio in modo globale e complessivo, non nella nostra piccola parte; Con riferimento all'ideazione condivisa, noi abbiamo raccolto l'idea molto confusa della responsabile dei servizi sociali. Noi l'abbiamo tradotta in obiettivi, in fasi, in azioni, pensando che quelle azioni sarebbero state quelle giuste per quel territorio; quindi poi siamo poi ritornate, abbiamo presentato le azioni alla responsabile dei servizi sociali che ha dato l'ok. Quindi il compito di noi progettiste è stato quello di riuscire a scremare e chiarire quelle che sono le idee iniziali del committente pubblico.

Mi potrebbe raccontare la fase di progettazione in quanto tale? Quali soggetti sono stati coinvolti? Con quale intensità sono stati coinvolti? Fra questi soggetti, escluse le altre cooperative, con quale soggetto ritiene vi sia stata la maggiore intensità di dialogo? Come descriverebbe la relazione fra voi e questo soggetto?

Io mi sono sentita di aver avuto la stessa qualità di dialogo con entrambe le cooperative. La relazione con il soggetto pubblico è sempre stata gestita dal presidente; quindi, faccio fatica a rispondere a questa domanda.

Voi avevate disegnato il progetto e poi lo avete comunicato alla responsabile dei servizi sociali? Se sì, lo avete fatto periodicamente?

"*L'incontro*" di presentazione di progetto è stato svolto non da noi progettiste, ma dai presidenti circa due/tre mesi dopo l'avvio dei lavori. Noi ci sentivamo molto libere di chiamare la responsabile per eventuali dubbi per essere sicuri che l'obiettivo su cui stavamo lavorando fosse centrato. Poi all'incontro che i presidenti hanno fatto di presentazione del *progetto*, la responsabile ha approvato tutte le azioni chiedendo una leggera modifica, se non mi sbaglio, sulla parte di comunicazione; quindi chiedendo uno sforzo maggiore su azione dedicata alla comunicazione del progetto anche magari su territori fuori *dall'Unione*.

Come descriverebbe la relazione con il soggetto pubblico sia nella fase di pre-progettazione, sia nella fase di progettazione?

Ripeto, la relazione con il soggetto pubblico la vive molto di più il presidente. Con la rappresentante io mi sono sentita di chiamare in qualsiasi momento per questo progetto, ma anche per altri progetti. Diciamo che la relazione è molto serena e, in particolare per questo progetto, la relazione è stata molto positiva perché, a differenza di tanti altri committenti pubblici in cui ti viene chiesto: "*voglio fare*

questa cosa e queste azioni - tu fammi il preventivo" io ti considero come un soggetto, a seconda del valore economico che mi chiedi, una controparte.

Qui il soggetto pubblico ci ha considerato come una controparte di pensiero: "*aiutami a capire e a definire bene cosa posso fare per il mio territorio*" e quindi si parte da un livello completamente diverso, dato che veniamo riconosciuti come coloro che possono portare pensiero e lettura sui bisogni del territorio. Questo nasce da una relazione molto positiva che i tre presidenti hanno con quell'ente pubblico. Secondo me avere un buon rapporto significa sentirsi alla pari. Un buon rapporto in cui riconosco le qualità e le competenze di ciascuno. Noi, per esempio, come cooperativa sociale non vediamo e non leggiamo l'amministrazione comunale come un ente che ci eroga dei soldi per fare dei servizi, ma un ente con cui sedersi e ragionare insieme per migliorare il territorio.

Lei ha considerato l'ente pubblico non come un semplice erogatore di risorse, ma un soggetto con il quale intrattenere un dialogo. Potrebbe approfondire questo aspetto?

La prima cosa che mi viene in mente è che il progetto è un progetto sperimentale che non abbiamo fatto in nessun altro territorio e sentiamo, come cooperative sociali; quindi, come enti che realizzano le azioni e lavorano nel territorio, una *responsabilità* molto maggiore rispetto ad un classico progetto da bando. Sentiamo una responsabilità molto più grande, una responsabilità e uno slancio di arrivare agli obiettivi e ai risultati numerici e di impatto che ci siamo posti con il progetto. Questo sicuramente a livello motivazionale per noi fa la differenza; infatti se vedo i rischi a lungo termine rispetto al progetto "*Tessere*" che io vedo, non ho dubbi che le azioni che abbiamo pensato verranno portate avanti. Il rischio è che poi, un po' per natura di noi cooperative sociali, non riusciamo a leggere bene i risultati e a evidenziare l'impatto che questo progetto ha nel territorio. Raggiungiamo determinati risultati, ma non riusciamo a raccontarli. Quindi non dedicare il giusto tempo che, secondo me, sarà maggiore rispetto al valore economico e alle risorse che noi abbiamo pensato per questa fase di valutazione e presentazione dei risultati. Penso che ciò necessiterà di uno sforzo maggiore proprio perché parte dal desiderio di far vedere quello che il progetto ha portato nel territorio.

Quando per la prima volta avete sentito parlare di questo progetto avete, sia come singole cooperative, sia congiuntamente, effettuato una valutazione delle opportunità, dei rischi generali e delle prospettive e dei vantaggi di questo progetto?

Allora, parlando di opportunità, mi vengono in mente due livelli. Il primo fa riferimento alle opportunità per il territorio. Le azioni messe in campo consentono di ascoltare il territorio in modo approfondito, perché, ad esempio, "*Una Casa per l'Uomo*" che lavora con la parte dell'immigrazione e del co-housing, della mediazione linguistica e culturale, legge determinati bisogni. Quindi riesce a leggere determinati bisogni delle persone che sono poi diretti beneficiari del nostro lavoro. Noi, "*Kirikù*" soddisfiamo i bisogni di un altro target che però spesso si incrocia con quello di "*Una Casa*

per l'Uomo", che sono famiglie e minori, ma a volte sono migranti oppure donne vittime di violenza. Quindi si tratta anche di un'opportunità per i destinatari. Passando all'altro livello, penso al livello delle cooperative. Penso che il modello potrà essere replicabile, ma nel momento in cui c'è un ente pubblico che ci considera alla pari; quindi, ci considera come non un erogatore di servizi, bensì professionisti che possono innovare. Comunque sì, credo che questo modello sia replicabile.

Ci sono stati dei momenti in cui vi siete sentiti semplici erogatori dei servizi?

Sì, ho in mente un progetto particolare che dura da parecchi anni con la pubblica amministrazione in cui noi non abbiamo possibilità di metterci a ragionare e portare alcune considerazioni legate al costo orario che viene definito già dal bando. Insuperabilmente dal fatto che magari il costo della vita è aumentato, c'è il rinnovo del contratto collettivo nazionale, quindi questo dal punto di vista economico. Dove succede questa cosa non è solo però una questione economica, perché vediamo che gli educatori vengono considerati semplicemente come manodopera. Ad esempio, si dice: "abbiamo fissato l'incontro in questo giorno" - le decisioni e le comunicazioni arrivano dall'alto e "tu" devi esserci; gestisco" io" (ente) la riunione e "tu" sei un uditore. Pertanto il modo di lavorare è completamente diverso ma, ahimè sì, abbiamo avuto dei progetti di questo tipo. Altri enti ci chiedono poi di fare volontariato essendo cooperative sociali e dicono "Voi siete cooperative sociali e quindi dovrete darci dei servizi gratuiti, dovrete fare del volontariato": confondono quella che è l'impresa sociale di cooperazione da quello che è un'associazione di volontariato. Non è così maturata in tutte le amministrazioni pubbliche questa cosa.

Per quella che è la mia esperienza, ciò che fa la differenza non è il tipo di istituzione, ma la differenza la fanno le persone, chi tu incontri e chi con cui lavori. Chi rappresenta l'ente pubblico, può essere l'assistente sociale o l'assessore. Dipende dalla persona con cui ci interfacciamo. Ma allo stesso modo, penso che anche le amministrazioni pubbliche possano dire: "sento di co-progettare solo con alcune cooperative sociali" e questo perché ha avuto modo di conoscere una persona comunque preparata. Non è che le cooperative sociali sono perfette. Ogni persona, ogni professionista, rappresenta l'ente e se questa persona si comporta male o comunque non ha un comportamento idoneo e poco attento all'ascolto e a capire i bisogni purtroppo fa passare l'idea che tutta l'amministrazione che rappresenta è così. Però se io dovessi fare una valutazione in termini generali, sono molto pochi i casi di soggetti in cui l'ente pubblico ci tratta come erogatori di servizi, proprio pochissimi. Direi forse due-tre progetti su più di 150.

Al di là del progetto "Tessere" come definirebbe il rapporto con la pubblica amministrazione? Quali sono gli aspetti positivi di questo tipo di relazione? Quali sono gli aspetti negativi e i limiti? Quali ritiene siano invece i vostri limiti nel rapporto con la pubblica amministrazione?

Da cooperativa sociale, io vedo che nell'amministrazione pubblica, la maggioranza di loro sta facendo un salto di qualità nel senso che voglio leggere i bisogni del territorio; e questo è un salto di qualità. Però, al loro interno, un limite è che non sempre figure tecniche hanno le competenze per leggere la tipicità di un territorio che varia molto velocemente; quindi, vi è la mancanza di competenze. Io personalmente ho sempre avuto un buonissimo rapporto anche con la parte più amministrativa, in cui dobbiamo gestire un po' la parte burocratica. Vedo che la maggior parte dei comuni, proprio a livello pratico sono preparati e risolvono le problematiche in tempi anche abbastanza veloci. Vedo che è aumentata molto la mole burocratica anche per i piccoli progetti, per i piccoli servizi che si possono attivare per la famiglia. C'è una parte burocratica sempre più corposa e complessa. Poi ogni amministrazione comune si comporta in maniera diversa in base ai documenti che voglio avere. Alcuni comuni ci chiedono l'impossibile o si perdono nella parte burocratica. Un altro limite, mi dispiace che la pubblica amministrazione sia vissuta come "gli uffici" da parte del cittadino. Come un erogatore di servizi e come ufficio. Ci sono alcuni tecnici che vorrebbero rendere almeno la parte dei servizi sociali un presidio per il territorio; quindi, un punto dove si accoglie e non si gestiscono solo le parti burocratiche e le richieste. Molte amministrazioni si stanno avvicinando a questo modello.

Per quanto riguarda i nostri limiti, un problema è che diamo troppa disponibilità agli enti, che possono chiamare in qualsiasi momento e si aspettano che ci sia sempre qualcuno dall'altra parte. Le amministrazioni comunali stanno poi un po' faticando, perché si stanno rendendo conto che la cooperazione sociale sta prendendo consapevolezza del valore del loro lavoro e, quindi, trovano molta più resistenza nel momento in cui l'amministrazione comunale ti chiede di essere erogatore di servizi. Noi come cooperative diciamo "aspetta un attimo; questo tipo di servizio o di progetto non va tanto bene per il territorio, proviamo a pensare a qualcos'altro". A volte manca la conoscenza del territorio e devi sapere come lavorano le diverse realtà del territorio.

4) Intervista a Cecchetto Fiorenza: responsabile dei servizi sociali per l'Unione dei Comuni "Marca Occidentale"

Prima che le cooperative iniziassero a "disegnare" il progetto "Tessere", lei ha proposto alle stesse l'idea che sta dietro al progetto, la potrebbe descrivere? Cosa ha detto alle cooperative e ai suoi presidenti? Come si sono poste le cooperative in quel momento.

Il mio intervento alle cooperative è stato fatto collegato alla loro attività nel territorio, in questo specifico territorio, parlo del territorio dei quattro comuni (dell'Unione) che era stato sempre separato: ognuno faceva la sua parte, i livelli di dialogo fuori dal rapporto istituzionale non erano molto forti. In realtà, la vera questione era cominciare a condividere degli obiettivi e soprattutto integrare tutte le

funzioni anche specifiche che ogni cooperativa ha, all'interno di disegno unitario, che è un disegno comunitario.

Questa è stata la mia richiesta a loro: sia per dare un senso di continuità a questi obiettivi, nella fattispecie erano riguardanti i minori, l'inclusione lavorativa e la domiciliarità come trasversale a tutto. Chiedendo a loro un allargamento di orizzonte, appunto attraverso un progetto innovativo, che tenesse conto dei danni sociali che la pandemia ha fatto registrare nella nostra comunità. In particolare: la perdita di quei legami sociali, di quegli automatismi comunicativi tra persone, l'assottigliamento delle figure anche di volontariato delle associazioni. Quindi aveva lo scopo di chiedere la ricostruzione superando i particolarismi funzionali o progettuali. Il che non era sotto forma di giudizio, bensì sotto forma di un passo in avanti. E questo è quanto io ho chiesto ai presidenti in una riunione segnalando due rischi: il primo, da un lato, era che anche la cooperazione sociale poteva entrare in quel meccanismo di corporativismo funzionale e, il secondo, era che realtà più grosse non con carattere sociale, ma solo imprenditoriale, prendessero piede nel territorio avanzando solo obiettivi di carattere economico. Questi sono stati i due elementi.

Di fronte a questo io ho trovato accoglienza da parte delle cooperative, non un senso di difesa diciamo, anzi pareva quasi che aspettassero, per certi aspetti, un rilancio su questo terreno. Questo ha reso più semplice il dialogo sul progetto. Quindi io disegnavo il Progetto "Tessere" con un progetto di tutela della comunità locale, ma anche della cooperazione sociale nel suo complesso.

Durante la fase di progettazione da parte delle tre cooperative vi sono stati dei momenti di confronto fra voi e le cooperative? Queste ultime hanno cercato di chiarire gli eventuali dubbi? Avete disapprovato alcuni aspetti del progetto? Oppure il confronto è stato minimo se non assente lasciando ampia libertà di progettazione?

Allora, io ho ricevuto il progetto al quale ho dato il mio parere e anche le obiezioni. L'obiezione principale è che non si trasformasse in un *tempo* autoreferenziale, soprattutto legato alla formazione teorica. Non è più tempo, a mio parere, di formazione teorica, ma di costruzione sul campo.

L'unica cosa, questa cosa l'abbiamo già realizzata è che le cooperative mettessero in comune la specificità fra di loro e su questo sono stati fatti una serie di incontri. Ogni cooperativa aveva preparato un incontro per farsi conoscere, per farsi capire nella specificità e quindi aprire la propria "*porta*", diciamo, alla conoscenza, compresa il fatto che si è realizzato il coinvolgimento di tutti i servizi sociali dell'Unione. Ci sono stati momenti anche molto interessanti, perché è emersa la ricchezza progettuale di ogni realtà e di quanto ci possono essere spazi di collaborazione che, per la prassi ci sono già, ma che non rilevati come forma in concreto.

Durante le precedenti interviste al progetto "Tessere" è stata affiancata la parola "co-progettazione". Secondo lei questa associazione di termini è corretta? Perché? Cosa intende lei per co-progettazione?

Non sarebbe solo corretta, ma sarebbe "perfetta". Per lo stile del progetto sarebbe la vera modalità la co-progettazione.

L'ho fatto presente alle cooperative: tutti ne parlano e nessuno la applica, nel senso che per parlare veramente di *co-progettazione* bisogna soprattutto strutturare atti amministrativi che la reggano, che la sostengano e siamo ancora indietro su questo. Io ho verificato esperienze in Emilia-Romagna, Toscana etc. però ancora qui non siamo riusciti: ne parliamo, discutiamo, ma la coprogettazione prevede accordi molto stringenti e non sempre abbiamo le risorse, diciamo amministrative, che reggano questo tipo di prodotto. La coprogettazione è quindi perfetta come idea.

Come definirebbe il vostro rapporto con le cooperative sociali al di là del progetto "Tessere" ed in generale all'interno dell'Unione? Quali sono i loro limiti? Quali sono invece i vostri limiti che ritiene che le cooperative percepiscano maggiormente?

Diciamo che ci sono rapporti ottimi direi sul piano professionale e progettuale. I limiti che io ho visto e per i quali è nato proprio il progetto "Tessere" è stata la separazione fra di loro: un'idea di cooperazione sociale che si occupa della comunità non vuol dire che tutti fanno la stessa cosa, ma vuol dire che tutti hanno in mente quello che fa l'altro e ne hanno stima prima di tutto.

In secondo luogo, il limite vero, è stato o è, l'incapacità o la fatica di correre al passo con problematiche emergenti. Il rischio che c'è tra loro, e questo è provocato anche dall'amministrazione pubblica, è di ricopiare modelli di carattere burocratico che rallentano quella che era la spinta iniziale ed ideale della cooperazione, cioè arrivare laddove la pubblica amministrazione non riesce a fare o non può fare per vari motivi.

Io ho sempre dato più spazio ai modelli progettuali, piuttosto che ai vincoli di controllo, anche se ovvio che c'è controllo. Però è un controllo basato su una relazione, diciamo, di confronto progettuale. Quindi l'attività delle cooperative deve avvenire in uno spazio anche di sperimentazione, di tentativi etc. che devono essere tutelati dalla pubblica amministrazione.

Non penso che la questione sia quella di lasciare la cooperazione sociale libera di agire. Io penso che la pubblica amministrazione deve delegittimarsi lasciando libertà di agire, non è questo il senso; però io credo che sia la cooperazione, sia le pubbliche amministrazioni debbano assumersi un margine di rischio, che si chiama rischio d'impresa, diciamo, che appartiene ad entrambe le realtà in modi diversi. Quello che dev'essere chiaro, ma che non è mai stato un problema di relazioni con la cooperazione, è che alla pubblica amministrazione spetta la responsabilità di funzionare da garante di legalità, garante di progettualità, di efficacia e di risposte.

Ritiene vi sia un modo giusto per implementare politiche sociali? In che modo, come soggetto pubblico, potete coinvolgere positivamente la cooperazione sociale? (cooperative come strumento)

Ritiene vi sia un modo sbagliato per implementare politiche sociali? In che modo, come soggetto pubblico, potete coinvolgere negativamente la cooperazione sociale?

Negativamente è dare una delega senza contenuto. Valuto come strada positiva tutta l'esperienza che un po' abbiamo fatto prima di arrivare al progetto "*Tessere*", cioè quella di agire per piccoli processi, piccole sperimentazioni che poi diventavano una prassi, diventavano dei modelli replicabili. Per cui la replicabilità in una situazione diversa da dove si è sperimentato è secondo me una delle chiavi di efficacia e funzionalità.

Penso che i modi sbagliati sono di chi, come dire, sogna ma non ha il bilancio per sostenere quel sogno: io penso ci sia il dovere da parte della cooperazione sociale di co-inventare, progettare, dall'altra parte, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, di procurarsi le risorse e questo ha una valenza sia per quel che riguarda i ragionamenti con gli amministratori, *quindi scegliere se andare da questa parte, piuttosto che dall'altra*, sia di capacità di lettura dei bisogni emergenti del territorio e degli operatori che vivono con la gente che devono quindi captare i nuovi bisogni. Adesso questi bisogni sono macroscopici, però ci sono stati momenti in cui questi non si vedevano. Ad esempio, l'emergenza dei minori, *educativa* diciamo, è stata resa evidente in questi ultimi 3-4 anni, mentre negli anni precedenti dormiva nei decreti del tribunale e della magistratura dei minori; *si parlava, ma si andava avanti*.

Mentre l'implementazione è dire no, proviamo altre strade e su questo la cooperazione è stata strategica e fondamentale. Diciamo che per fare questo bisogna avere cura di proteggere il bilancio sociale, altrimenti sono chiacchiere. La programmazione deve essere approvata e sostenuta economicamente, altrimenti facciamo dei discorsi non facciamo delle progettazioni reali.

Riflettendo sul progetto *Tessere* ho notato che, come *Unione*, avete creato per le condizioni perché le tre cooperative lavorassero in un terreno fertile per loro. Non crede che questa visione sia distante anche dalle logiche della pubblica amministrazione? Dalla semplice pubblicazione del bando e indizione di una gara?

Dipende da dove si parte con l'analisi. Io avrei potuto fare un bando qualsiasi e trovarmi con persone sconosciute. Se uno dei criteri dell'azione sociale è quello della *continuità*, di relazione e programmazione, un'azione educativa non la inventi in un anno, un'azione domiciliare non la si costruisce come relazione in uno o due anni. Il fattore tempo mi ha fatto fare questa scelta, oltre alla particolarità dei risultati ottenuti e all'avanzamento anche di progettualità nuove.

Penso, per esempio, per quanto riguarda i minori, alla prospettiva dell'apertura della comunità diurna. Questa va costituire un risparmio sul piano economico, perché presuppone una localizzazione del territorio e questa è una delle attività della cooperazione che va ad integrarsi con quella di un'altra cooperativa di "Tessere" che segue il co-housing. Cioè, voglio dire, l'incastro progettuale deve avere dei tempi di realizzazione.

Diversamente noi, al miglior offerente, dedichiamo la vita dei bambini, degli anziani e questo è un problema. se io voglio fare gare che durino cinque anni. Ma se questo è il mio obiettivo, io devo costruire il percorso legale, chiaramente, perché si realizzi la continuità, non la faccia saltare. Non è la stessa cosa che da quei bambini domani arrivino persone che neanche conoscono; oppure tutte l'attività educativa pomeridiana. Bisogna anche ragionare su fattori che sfuggono al puro vantaggio economico, mantenendo profili di attuazione che siano regolari chiaramente. La formula ideale sarebbe comunque la co-progettazione. Il margine di rischio è costruire parallelamente i percorsi amministrativi, le convenzioni, gli accordi che proteggano il vero obiettivo che stiamo costruendo, non che danno l'appalto, ma che proteggano gli obiettivi a cui, sia l'amministrazione sia la cooperazione, tendono. Si tratta del terzo incomodo.

L'altra scelta è di stare nelle soglie di spesa che consentono gli affidamenti diretti. Era impensabile mettere in gara un progetto come "Tessere" che è frutto di anni e anni di lavoro. Non vuol dire avvantaggiare perché il libero mercato dice chi vince, vince, ma non funziona così. Bisogna capire se, *quando non si fanno queste cose*, chi stiamo tutelando? Noi stessi, la nostra tranquillità, l'incapacità di rischiare. Io non ho mai avuto ritorni di legalità, io ho fatto sempre le cose sapendo che non è nell'ordinaria vita amministrativa, però bisogna anche capire se i servizi devono guardare alle persone o alle procedure. Io le procedure le faccio, sono regolari, però mi spingo fino al limite.

5) Intervista a Sabbadin Giovanna: assessore alle politiche sociali, associazionismo e volontariato del comune di Resana (TV):

Il progetto "Tessere" è un progetto proposto dalla responsabile dei servizi sociali dell'Unione a tre presidenti di cooperative operanti nel territorio dell'Unione. Ma questo potrebbe essere solo uno degli ultimi sviluppi che ci sono stati prima che l'idea diventasse realtà con le cooperative. Lei conosce questo progetto? Lo potrebbe descrivere? Vi sono stati, a livello politico, dei passaggi precedenti a questo? Se sì, quali sono stati? Li potrebbe descrivere? Se i diversi assessori sono stati coinvolti in che modo ciò è avvenuto?

Con riferimento a fasi precedenti non lo so. A dire il vero conosco anche poco il progetto "Tessere"; so che è proprio di ieri la notizia che verrà implementato attraverso i centri di alloggio le accoglienze per i disabili e per le famiglie. Però quanto le cooperative saranno in grado di mettere in campo realtà

di utilità per il territorio, io questo non lo so. Quello che penso personalmente è questo: che è imprescindibile che non si collabori o non si lavori con le cooperative che agiscono nel territorio. Anch'io ho contattato la cooperativa "L'Incontro", perché abbiamo lavorato spesso assieme, anche con inserimenti lavorativi, con certe persone con instabilità per gli inserimenti. E' tanto lavoro, è tanto lavoro da fare, ma non so, rispetto al progetto "Tessere" quanto abbiano pensato prima le cooperative e quanto abbia progettato la dottoressa Cecchetto.

Ed oggi, rispetto al progetto "Tessere" ha una sua idea o opinione?

Le dico che occorrono attori che condividono tutti la buona volontà del fare, perché, c'è molto tempo da dedicare per la contrattazione, per gli accordi e alla fine qualcuno si stanca e non cura bene l'andamento delle cose. Io credo che comunque sia utile parlare sempre di più in questo senso; sia utile collaborare sempre di più facendo attenzione a non perdere troppo tempo in incontri e discussioni che poi non portano a nessuna parte. Questo sì. Perché bisogna poi calarsi nel pratico e bisogna sempre fare i conti con la situazione economica e quella delle cooperative, lo so, è una cosa da considerare, comunque, alcune volte vanno in sofferenza, per cui è ovvio che aprono ad altri fondi altrimenti non si fa molto.

Il progetto deve tradursi in azioni concrete ed in azioni che portano beneficio, perché siamo pieni di iniziative che poi, si riducono a ben poco risultato. La burocrazia complica molto il lavoro, bisogna lavorare insieme.

L'idea che la signora Cecchetto a proposto alle cooperative è stata oggetto di discussione e condivisione fra gli assessori all'interno dell'Unione?

La dottoressa Cecchetto ha discusso e discute con i sindaci. Io con gli altri assessori non ho avuto confronto su questo progetto qui. Ho sentito la dottoressa Cecchetto, lei lo avrà esposto sicuramente agli altri. Quello di partecipare alle discussioni sociali della giunta dei sindaci era stata la prima richiesta che avevo fatto all'inizio del mio mandato, perché mi pareva la cosa più ovvia; tuttavia il regolamento dell'Unione non lo prevede; quindi, quando il sindaco dà la delega io partecipo, quel paio di volte che è successo. Quando nella giunta invece si discutono i problemi sociali e anche di altro e ovvio che i sindaci trattano loro. Che poi sono loro, alla fine, i responsabili. In un certo senso, il lavoro dell'assessore viene un po' snaturato a meno che l'assessore non sia uno tosto che dedica tempo e che dice "no" - "c'è questo problema" - "che cosa vogliamo fare?". Però bisogna impegnarsi molto.

Ciò non toglie che io periodicamente abbia un incontro, vorrei dire, bimestrale con la dottoressa Cecchetto dove ci troviamo e discutiamo i temi che più a me stanno a cuore. Mentre lei mi aggiorna su tutto quello che è stato prodotto e che il sindaco non ha avuto modo di passarmi. Ciò ha permesso

a noi di crescere da questo punto di vista e anche di comprendere quali sono i limiti degli interventi sociali, però ecco bisogna che ci sia questo confronto. Noi lo abbiamo bimestrale.

Il progetto "Tessere" nella sua dimensione sovracomunale mira alla rigenerazione della rete territoriale. Nei dialoghi con la signora Cecchetto, questo tema emergono?

Quello della rigenerazione della rete è uno dei nostri temi prioritari. Abbiamo compreso tutti che cosa ha prodotto la pandemia nel territorio dal punto di vista sociale ed anche economico. Sono contenta di questa domanda perché effettivamente è questo quello che effettivamente stiamo cercando di mettere in atto il più possibile. Condivido molto l'iniziativa del progetto anche se non l'ho completamente approfondito, perché so che mette in campo azioni di formazione del personale, mette in campo azioni di sostegno ai servizi sociali, mette in campo idee nuove di welfare, dove il dialogo con il familiare diventa una cosa importante e crea un'idea nuova di mantenere il più possibile il soggetto con fragilità all'interno delle mura domestiche, perché dal punto di vista economico è un vantaggio, ma anche dal punto di vista umano e sociale. Mette in campo realtà nuove dal punto di vista della ricerca delle risorse ed anche, come dicevo primo, la comprensione dei limiti che i servizi sociali hanno senza che le famiglie deleghino o si attendano quello che in realtà l'istituzione non può dare. Credo che i prossimi anni, il lavoro difficile sarà quello del dialogo fra le istituzioni e le famiglie, fra le istituzioni e gli attori che operano nel territorio, come le cooperative di cui lei mi parla. E' fondamentale la comprensione che il benessere del cittadino viene prima di qualsiasi decisione politica. La persona dev'essere al centro. Tutti gli attori che prendono decisioni che vanno a sfavore dei cittadini sono decisioni sbagliate; oppure che complicano la vita ai cittadini, sono decisioni sbagliate, perché il sociale è sì cambiato, ha sì bisogno di informazioni, di tecnologie, di programmi, di inserimento di dati, di statistiche, ma il sociale ha prima di tutto la necessità di essere compreso nella sua fragilità. Quando noi abbiamo di fronte un individuo fragile, noi che siamo da questa parte abbiamo il dovere, morale e istituzionale, di mettere in campo tutte le azioni possibili. Vado bene con la dottoressa Cecchetto perché condivido questo sentire che non è sempre la prima cosa che i sindaci hanno in mente purtroppo; perché, non lo dico per me ma in generale, una strada si vede, una pista ciclabile si vede, un edificio ristrutturato si comprende. Il benessere di un cittadino non lo si vede. Questo sono le cose che non si vedono. La politica è fatta di cose che si vedono e di voti. Adesso per esempio mi verrebbe da dire: il tema della sanità. Questo è molto legato al benessere sociale di chi è fragile e tante rinunce alle cure, alle visite, sappiamo bene che cosa ci dicono dalla ASL: "*tante persone rinunciano ai controlli*" e ciò perché è diventato tutto un pochino scomodo. Quando avevamo un ospedale molto attrezzato e molto utile, un po' alla volta è stato smantellato. Per dirti che è vero che magari le persone fanno 50 chilometri per andare in un centro commerciale e possono quindi farne trenta per andare in un'altra sede ospedaliera. E' verissima questa cosa qui, ma è vero che non tutti hanno la possibilità di andare a trenta chilometri lontano. La perdita di personale specialistico, di medici, di infermieri etc. fa sì che inevitabilmente una persona si rivolge al privato, quindi piuttosto

rinuncia. In questo senso la politica bada ad altre cose, perché altrimenti prioritaria sarebbe la sanità e l'istruzione;

Nel progetto "Tessere" si è parlato spesso di co-progettazione. Lei ha una sua opinione/riflessione in merito?

Noi abbiamo finito da poco un progetto che abbiamo condiviso con un'associazione del territorio, il progetto si chiama "*ritroviamoci*". Questo progetto lo abbiamo condiviso e co-progettato secondo i parametri che la regione ci dava. Per cui abbiamo progettato assieme ai referenti della associazione e con un paio di psicologhe che ci hanno accompagnato nella stesura del progetto stesso. Ho in mente altri progetti condivisi, tanto è vero che una delle proposte che avevo fatto al sindaco in questo secondo mandato è quello di individuare, attraverso delle persone del nostro territorio che conosciamo avere delle competenze o essere particolarmente sensibili a certi temi, individuare una specie di commissioni che sulla base di un'idea che l'assessore può avere, un pensiero, una progettualità, discutere con le persone del territorio. Con qualche cooperativa abbiamo già fatto qualche passaggio per una cosa nuova che qui non c'è ma c'è in altri luoghi. Anche questa cosa è una di quegli aspetti che abbiamo già iniziato a parlare. Capisco insomma che non si può fare da soli, non è più pensabile. Le ripeto, questo implica molta dedizione, molto tempo da dedicare.

Da amministratore locale, da assessore, qual è il rapporto con le cooperative sociali?

Devo dire che io quando sono stata rieletta mi sono presentata a tutte le cooperative del territorio, perché non sapevo neanche quali attività svolgessero. Però devo dire che i rapporti sono sempre stati buoni ed ho trovato molte risposte. Con la cooperative "*L'Incontro*" ed altre, veramente abbiamo seguito parecchi persone e abbiamo trovato risposte. Quelle cooperative che sono nate con scopi sociale e che mantengono la fedeltà di cui si parlava prima, quelle non hanno problemi a rapportarsi con noi. Sono invece quelle cooperative che al loro interno, all'interno del consiglio, non mantengono nel tempo la fedeltà al pensiero, con quelle lì si possono riscontrare problematiche. Io finora non ho però mai avuto difficoltà di questo tipo. Anzi, devo dire, a me piace confrontarmi con loro perché vedo persone straordinarie, che fanno dei lavori straordinari. Noi non abbiamo nemmeno idea di come certa gente trascorra le giornate con le persone e quanta fatica facciano.

Quali sono i limiti che riconosce nelle cooperative?

Intanto le cooperative sono strutturate per non fare bilancio e questa cosa è gravissima. Poi, molte volte, le cooperative sono detassate e invece fanno un'economia vera e propria; parlando esclusivamente delle cooperative sociali, diciamo che dovrebbero, comunque, mantenere dei redditi, sia i presidenti o chi per essi, "*sociali*" e dunque credibili e non troppo alti, perché se no non è più una cooperativa, ma un'impresa, no? Diciamo che la legge ha favorito molto la crescita delle cooperative e, a volte però, gli stipendi che guadagnano le persone che sono lì sono proprio bassi. I

dipendenti o i disabili che vanno, va bene sapranno fare anche poco, ma sono proprio *minimali*. Anche loro hanno sempre i prezzi tirati perché per accaparrarsi il lavoro devono fare gli acrobati e capisco che è tutto tirato perché è proprio l'economia che snatura la cooperativa in sé. Se l'economia fosse buona, sarebbe più facile salvare. Questo aspetto non può andare d'accordo con il pensiero sociale. Che poi i soci delle cooperative, realmente, cosa decidono? Nella realtà che cosa decidono? Decide il presidente e il consiglio di amministrazione, ma che una cooperativa abbia cento soci iscritti, decidono in pochi. E qui parliamo di quelle sociali. Se parlassimo di quelle che offrono lavoro, lì la cosa è ancora peggio, perché poi hanno la possibilità di lasciare a casa le persone.

Questo aspetto stride nel rapporto fra soggetto pubblico e cooperative sociali?

Con noi no, perché se ci rivolgiamo a loro stabiliamo un accordo o degli accordi. Se noi dobbiamo fare un lavoro con loro e lo facciamo. Questo è un bene perché ci sono molti volontari. Però dico, ci sono anche molti volontari e noi facciamo il nostro progetto e poi vediamo se lo possiamo condividere, se lo possiamo co-progettare e se c'è qualcosa che ci interessa assieme. Questa cosa che stiamo pensando di dare la possibilità a persone con disabilità non grave di trascorre in maniera differente il weekend, la stiamo pensando con la cooperativa "Vita e lavoro". Noi abbiamo già individuato degli spazi che potrebbero essere utili, stimo pensando ad un locale che potrebbe fornire i pasti attraverso una convezione. Queste cose qui non hanno nessuna influenza sulla gestione privata delle cooperative. Ci sono delle idee e cerchiamo di raccogliercle nell'interesse dei più fragili.

Con riferimento a quelli che ritiene siano i vostri limiti nel rapporto con le cooperative?

Tutta la burocrazia che c'è per un mandato. Tutti i tempi, le attese, le regole che ci sono. Questo sostanzialmente è il limite: la burocrazia per noi e per loro. Sì, perché i rapporti ci sono e la buona volontà c'è da ambo le parti.

Ritiene che ci sia un modo giusto ed un modo sbagliato di implementare politiche sociali?

Le cose sbagliate sono quelle che o non riesci a portare a termine o una volta fatte non le fai più. E quindi si arriva a dire: "con quella gente lì, io non lavoro più", ma per l'esperienza che ho io, per quel poco che conosco io del territorio. Io credo che le cooperative che ci sono nel nostro territorio siano gestite da persone che hanno voglia di fare e quando si decide di mettere in campo qualcosa, sicuramente si commette qualche errore, ma non c'è un modo sbagliato per metterci assieme perché non abbiamo altra scelta; cioè, un po' per l'economia e un po' per le persone che siamo, noi dobbiamo cercare di lavorare assieme perché poi sempre di persone si tratta e se sbagliamo, sbagliamo noi. Un modo sbagliato di operare potrebbe essere quello che, una volta assegnato l'incarico, l'amministrazione è esonerata da qualsiasi controllo, questo potrebbe essere un modo sbagliato. Un altro modo sbagliato è quello in base al quale la cooperativa si aspetta che l'amministrazione faccia azioni che non le competono, perché pensa di ridurre al minimo il proprio impegno. Invece non

dev'essere così, perché noi amministratori che dobbiamo fare qualcosa, non solo dobbiamo pensarla e co-idearla, ma la dobbiamo seguire un po' dall'inizio fino alla fine con tutte le risorse che abbiamo, con tutti i servizi sociali, con la nostra visione politica, con il confronto con i cittadini per capire se i risultati sono buoni o no e dobbiamo capire se abbiamo investito dei denari che sono andati a buon fine, perché è questo quello a cui poi dobbiamo render conto. *Abbiamo utilizzato denari per lavorare con una cooperativa, ma sono denari pubblici che abbiamo utilizzato nel migliore dei modi?* Ma se noi seguiamo il progetto e certo bisogna essere molto abili nel dialogo con le cooperative e loro con noi; ma non abbiamo altra scelta che un dialogo sociale condiviso.

6) Intervista a Guidolin Michele: assessore alle politiche sociali, istruzione e cultura, famiglia e partecipazione e cittadinanza attiva del comune di Loria (TV)

Il progetto “Tessere” è un progetto proposto dalla responsabile dei servizi sociali dell’Unione a tre presidenti di cooperative operanti nel territorio dell’Unione. Ma questo potrebbe essere solo uno degli ultimi sviluppi che ci sono stati prima che l’idea diventasse realtà con le cooperative. Lei conosce questo progetto? Lo potrebbe descrivere? Vi sono stati, a livello politico, dei passaggi precedenti a questo? Se sì, quali sono stati? Li potrebbe descrivere? Se i diversi assessori sono stati coinvolti in che modo ciò è avvenuto?

Per quel che riguarda queste tre cooperative in oggetto, noi ci collaboriamo da molto. “*Kirikù*” è riferimento per quanto riguarda i minori e abbiamo diverse domiciliari e cioè assistenze e accompagnamento in caso di minori e famiglie fragili. Per quanto riguarda “*L’Incontro*”, il rapporto è per quanto riguarda l’assistenza domiciliare a casa e Loria è da molto tempo una realtà molto solida, più di 130.000 euro all’anno e un’assistenza molto molto importante e molto apprezzata per quelle che sono le difficoltà con i non auto-sufficienti e con la disabilità. Per quanto riguarda “*Una Casa per l’Uomo*”, abbiamo da tanti anni la collaborazione con il centro donna, per quanto riguarda lo sportello migranti e per quanto riguarda la residenzialità d’emergenza soprattutto di persone migranti; avevamo fatto con loro anche dei progetti d’accoglienza di richiedenti asilo e, con “*Una Casa per l’Uomo*”, c’è sempre un forte dialogo ed una forte collaborazione comunque per quella che è l’accoglienza e della perdita della casa anche di italiani. I rapporti con questi enti ci sono, sia come Comune di Loria, sia come Unione di comuni e sono assolutamente consolidati. Con “*L’Incontro*”, un altro aspetto fondamentale è la questione del lavoro, quindi la progettualità, le borse lavoro e la re-introduzione, quindi il riavvio al lavoro. In particolare, per quanto riguarda le sinergie è molto importante che questi enti facciano sistema se penso alla residenzialità delle persone fragili. Non puoi lavorare a compartimenti stagni: chi mi dà la casa, chi mi dà l’accompagnamento per figlio, problematiche di minori e chi mi segue magari la tematica più dell’anziano e della non autosufficienza o dei migranti. Molto spesso le povertà o le difficoltà sono multidimensionali, non è una povertà

economica e finita là. Tante volte con una povertà economica manca la casa e c'è una povertà educativa. Tante volte con l'anziano non c'è l'autosufficienza e ci può essere il problema della casa e dell'assistenza domiciliare, quindi altre strade rispetto a quella della casa di riposo. Per quanto riguarda la popolazione immigrata ci può essere la necessità di avere tutta una serie di servizi e conoscenze che le nostre strutture per scarsità di dipendenti non possono dare e quindi è necessario un collegamento. Se prendiamo l'ambito "donne", donna fragile e donna in difficoltà, ci può essere un contesto di violenza allora si va con i centri antiviolenza, vai con il sistema ULSS, vai con le cure, vai con una dimensione del lavoro, perché tante volte la dimensione della fragilità e della violenza viene in un contesto di non autonomia. L'uscita di casa, se necessario, per determinate problematiche; quindi, sono enti che affrontano settori che ricomposti vanno a costituire delle problematiche complesse e quindi qualsiasi integrazione, lavoro di rete, co-progettazione, co-programmazione fra di esse e tra esse e le amministrazioni sono importantissime.

Questa visione era già presente? Se sì, in che modo era presente? Come assessore, quindi figura di indirizzo politico ha portato avanti la sua idea prima del progetto "Tessere"?

Sicuramente a problema c'è sempre stato un coinvolgimento di questi enti prioritariamente. Non in tutti i casi, ma in diversi casi ci sono stati dei margini di integrazione tra queste cose. Ad esempio, per quanto riguarda l'abitare, l'integrazione fra "*Una Casa per l'Uomo*" e "*L'Incontro*", quindi per la dimensione casa-lavoro sicuramente. Altre dimensioni di integrazioni che vanno all'infuori di questo, fra "*Kirikù*" e il comune sicuramente per quanto riguarda l'ambito educativo ed altre forme di povertà. Assolutamente a favore su qualsiasi forma di integrazione, co-progettazione e co-programmazione; in particolare, il luogo dove noi ci troviamo divisi per settori perché non tutti seguono tutto, sono i piani di zona dell'ULSS che però, in tempi di covid, negli ultimi anni, si è sempre andati, negli ultimi due anni e mezzo, a fare dei piani di emergenza e quindi si è un po' interrotta la programmazione e la progettazione di lungo periodo. Ci sono state prima delle proroghe e poi si è andato su programmazione e progettazione di emergenza. Anche adesso non c'è una vera programmazione di lungo periodo perché stiamo correndo come matti per prendere i fondi del PNRR su delle tematiche. Però su questi gruppi c'è sempre una parte politica e una rappresentanza del Terzo Settore e delle cooperative; Terzo Settore per settore e per ambito, quindi io nel mio settore lavoro con "*Una Casa per l'Uomo*". So che chi è nel gruppo dei minori, lavora con "*Kirikù*". Qualcun altro, in qualche altro gruppo, con l'anziano e così via lavora con "*L'Incontro*". Quindi diciamo che questo moltiplicarsi di luoghi di confronto e di visione del lavoro, magari non porta a questa compenetrazione totale. Io ricordo, più che altro nel precedente mandato, quando c'era ancora il distretto ULSS8 c'erano molti momenti di consultazione totale, confronto totale, rapporto tra parte politica e tutti questi enti insieme. Poi essendo diventati un nucleo con l'ULSS 2 provinciale, con 90 comuni, con il fatto che sono stati costituiti gli ambiti socio-sanitari e quindi la macchina dell'ULSS è stata svuotata in favore degli ambiti. Si fa un ragionamento più a progetto, ma se devo essere sincero, questa logica di rete a più

nodi, ritrovandoci tutti assieme, cosa che è stata sospesa per il covid perché non potevano ritrovarci in duecento persone in spazi con i sindacati e quant'altro, un po' di questo è venuto meno. Quindi tra le logiche dei gruppi di lavoro, tra la logica del "*non possiamo vederci in presenza*", c'è stato un calo di questa interazione fra le parti politiche e queste parti. Probabilmente gli uffici servizi sociali, che poi ci presentano i vari progetti e le varie prospettive tra cui scegliere e organizzare in caso di fragilità e marginalità, probabilmente sono loro a tessere su singolo caso una sorta di filo conduttore. Devo dire che però c'è un impoverimento dato dal fatto di aver creato un ULSS più grande e dal fatto che non si capisce più chiaramente se il sociale dovrà tornare nei comuni, se quindi si andrà verso una netta separazione di quello che è il sanitario dal sociale. Con chiaramente i suoi pro e i suoi contro. Tra i pro: vai a ripossedere l'attenzione su tutti i casi direttamente. L'impoverimento è che non sei in un contesto di così ampio confronto e di ampia rete, di ampia risoluzione portando ciascuno le vicendevoli ricchezze e quindi, anche la risposta, può essere più locale, ma può essere più povera in strategie, contenuti e visione, perché ovviamente metti quello che sai *te*, non quello che sa *l'insieme*. Sicuramente una partita importante sarà con i piani di zona; quindi, usciti con i fondi del PNRR, quando sarà da stabilire l'orizzonte per i prossimi cinque/sette anni, questo entrerà nel vivo. Poi sai che un problema, noi siamo tenuti a rispettare la legge e il codice degli appalti, e quindi è un po' onere loro, quando c'è una data problematica che viene messa a bando, allearsi e non presentarsi singolarmente in competizione fra loro; ma in cooperazione fra loro, perché noi rileviamo un bisogno, delle necessità di servizi, facciamo un bando, un'iniziativa, un affidamento, dipende dagli importi, dopodiché devono essere gli interlocutori in grado di dare una risposta secondo le loro specificità quanto più sistemica. Quindi massima disponibilità sia per un lavoro di programmazione, sia di pianificazione quando si ripartirà, sia per quanto riguarda l'interazione normale. Quindi massima disponibilità. Ecco non c'è un ruolo che vada oltre le parole e l'incentivo, perché comunque siamo cose separate: noi siamo il pubblico, loro sono privato sociale. Quindi è benvenuta una logica "Tessere", dall'altro non possiamo obbligarla perché ciascuno di loro ha una soggettività; noi ci siamo per convinzione, sia perché siamo consci che con lo svuotamento che è stato fatto nei comuni di persone e risorse, siamo un po' costretti ad avvalerci delle energie, della positività e delle capacità del Terzo Settore. Quindi è sia convinzione, che necessità.

Io ho avuto la sensazione durante le scorse interviste che la responsabile dei servizi sociali abbia svolto una funzione di indirizzo politico sostituendosi, per così dire, agli assessori, conferma questo aspetto?

Ti posso confermare che non c'è stato un confronto fra assessori su questa specifica progettualità, come non c'è da altre parti. Dall'altra bisogna anche dire che la sig.ra Cecchetto gioca un ruolo da pivot, perché lei, quello che fa e quello che propone, lo fa sulla scorta di una specializzazione, sulla scorta di quarant'anni di esperienza sul campo e, diciamo, propone agli amministratori una serie di soluzioni. Relativamente alla collaborazione e al ruolo centrale delle cooperative nel sociale, su

questo cardine qua, su questo principio, sicuramente ci sono stati dei confronti e, sicuramente, il sottoscritto ha sempre, sostenuto. Poi che si sia creata una tavola rotonda, una riunione, un gruppo di progetto sul progetto "Tessere" questo no. Io una convocazione di una riunione in presenza o in video call, oggetto "progetto Tessere" mai stato invitato. Quindi, sul principio, sul modo di fare, sul modo di lavorare, trovo tutto pertinente, e ci siamo ed è la strada giusta. Un approfondimento da dire: "troviamoci e parliamo di questo", non mi risulta sia mai stato fatto. Piuttosto sul coinvolgimento, sull'organizzazione di punti contatto, presentazioni, più visibilità, comunicazioni e così via ha fatto di più la neo-nata fondazione "Tina Anselmi". Che è una rete che tiene insieme cooperative, privati, studi di avvocati e quant'altro e che cercano di affrontare i problemi in maniera sistemica. Paradossalmente, noi lavoriamo con questi, ma gli inviti, contatti, presentazioni, iniziative per farsi conoscere ed autopromuoversi, sono state più di quest'altra realtà che avrà un anno, un anno e mezzo di vita. La loro unica pubblicità nel territorio è che con i casi che ci seguono e su cui ci supportano, loro lavorano bene, ma più di questo meccanismo di vedere o del passaparola, non c'è un cavolo di niente. Quindi un problema di comunicazione, di visibilità e di marketing, anche se è una brutta parola applicata al sociale, ne hanno da fare fin che vogliono.

Quali sono i limiti che voi stessi vi riconoscete nel lavoro con le cooperative?

Ci sono dei limiti reali e dei limiti indotti nel senso che, le prospettive di coprogettazione coprogrammazione, sono prospettive che sono state aperte dal codice degli appalti molto recentemente. Tra virgolette, prima, un sistema di lavorare fuori dalla competizione, dall'appalto, dalla gara, era un sistema collusivo, illegale. *Quanto si viola ad andare a costruire delle cose se poi dev'esserci una gara, quindi una competizione per un offerta qualitativa o per un'offerta economica migliore?* Sarebbe un violare la legge, la concorrenza e tutte queste cose qua. Gli istituti della progettazione e della coprogrammazione sono istituti recentissimi; quindi è vero che ciascuna cooperativa ci fornisce dei servizi e un grade onere lo avevano loro. Sono però loro che non devono presentarsi singolarmente, ma devono presentarsi in *ATS*, associazioni temporanee di scopo. Devono presentarsi in rete e mostrare che il lavoro di rete è migliore del lavoro singolo. Dopodiché c'è tutto un lavoro di coprogettazione e co-programmazione che invece è stato avviato sicuramente anche per il PNRR, il lavoro che stiamo facendo sul tema casa è un lavoro che va proprio verso questo. Però se guardiamo, anche su questo, ciascuna di queste realtà è dentro uno o qualche gruppo di lavoro e non è che abbiano nominato un referente delle tre cooperative. Quando parlo in un tavolo di lavoro parlo con una persona di "Una Casa per l'Uomo" etc. Cioè non ho mai avuto a che fare con uno che si presentasse, in un dato luogo, come referente, come portavoce. Questo è importante. Anch'io sono nel Terzo Settore e quante volte mi sono trovato in contesti di relazioni ministeriali a Roma e dire: "sì, io sono direttore generale di "Incontro fra i popoli", però le istanze che porto avanti sono anche per altri".

Da parte della pubblica amministrazione sono ancora oggi ben presenti logiche tradizionali legate all'appalto. Lei ritiene che questo aspetto sottolineato dal mondo cooperativo sia effettivamente presente?

Sì, le macchine delle pubbliche amministrazioni non sono ancora preparate. Non gli assessori, bensì le persone che sono entrate negli anni '70 e '80 nei comuni che tende a perpetrare la modalità con cui si è formata. Non tutta l'umanità è elastica. C'è una parte, una minoranza che ha la capacità di cambiare opinioni, idee, struttura e modo di lavorare fino ai novanta anni; altri che formano la loro identità nei primi anni di vita e poi continuano a perpetrarla. Da questo punto di vista c'è una macchina abbastanza attempata: stanno andando in pensione tutti! Non puoi chiedere ad una macchina che ha lavorato a trent'anni, venticinque, dalla sera alla mattina di cambiare. E', prima di tutto, un processo culturale innanzitutto e questo richiede tempo, anche perché, di coprogrammazione e coprogettazione si parla da tre anni, non di più.

7) Intervista a Baù Alessia: ufficio servizi sociali Vedelago, Unione Comuni “Marca Occidentale”

In che modo lei è stata coinvolta nello sviluppo del progetto “Tessere”? Il suo coinvolgimento, in linea con quello che è il suo profilo professionale, si è discostato rispetto al modo in cui è tradizionalmente coinvolta? Al di là del progetto “Tessere” vi sono stati momenti della sua carriera che le hanno richiesto di andare oltre le mansioni “tradizionali” o comunque che le hanno permesso di andare oltre? Qual è stato il suo rapporto “professionale” con la Sig.ra Cecchetto nel caso del progetto “Tessere”? Questo si è discostato rispetto al suo profilo professionale?

Io ho operato all'interno di tutti i progetti seguiti dall'Unione e nel progetto "Tessere" come istruttore amministrativo, ovvero mi sono sempre occupata della parte amministrativa dei progetti sviluppati nell'Unione e nei quattro comuni che aderiscono alla stessa. Anche nel caso del progetto "Tessere" ho avuto rapporti con cooperativa "Una Casa per l'Uomo" che per noi è capofila del progetto, con la collega sempre del settore/servizio amministrativo per quel che riguarda i caricamenti riguardanti l'affidamento all'interno dei portali specifici per la pubblica amministrazione e successivamente la predisposizione e caricamento e parte procedurale degli atti per poter affidare il servizio e poter permettere che anche tutta l'attività avesse un punto di partenza effettivo. Il mio modo di operare non si è discostato rispetto agli progetti e servizi offerti. Mi sono sempre occupata della parte amministrativa, quindi, affidamenti, impegni di spesa, liquidazioni e comunicazioni e rapporti di settore con le cooperative specifiche, per l'appunto, svolgere al meglio e nel modo più veloce possibile questi iter che sembrano e sono burocratici, però sono necessari e permetto di effettuare e di offrire,

anche ai cittadini, tutti quei servizi necessari per la vita di tutti i giorni. Con la signora Cecchetto ho un rapporto di responsabile-subordinato, lei è la mia responsabile e abbiamo molti confronti e ci confrontiamo molto spesso sulle questioni amministrative. Questo non solo perché effettivamente è la signora Cecchetto la responsabile del servizio, quindi firmataria finale di tutti i documenti e gli atti necessari per la vita del servizio e del settore; ma anche perché, con un confronto continuo riusciamo a trovare le soluzioni migliori e più adeguate ad affrontare determinati problemi che possono sorgere con le attività amministrative.

Perché nell'attività squisitamente di tipo burocratico vi sono comunque dei momenti di confronto?

Sicuramente ci sono dei passaggi standardizzati presenti in quanto si devono seguire le norme di legge, i regolamenti e gli statuti e i limiti che ci danno questi atti di legge. Come pubblica amministrazione dobbiamo rispettare gli atti di programmazione dell'ente stesso, che sono i documenti che indicano i percorsi che i vari settori devono seguire. La parte discrezionale che però alla fine discrezionale non è perché è la responsabile a decidere cos'è corretto e cos'è giusto date le sue conoscenze specifiche e le tematiche del territorio e della professione stessa. Diciamo che la parte discrezionale può esserci nella mia predisposizione, magari di atti o, sempre la parte discrezionale, può essere legata, alla predisposizione delle lettere e delle predisposizioni che però, alla fine, non sono così discrezionali perché essendoci alla fine il responsabile che firma, controlla e modifica in base alle sue conoscenze in base a quello che stabilisce. Come istruttore amministrativo conosco parte della materia dei servizi sociali, ma alla fine, giustamente, spetta alla responsabile esporre in modo più preciso e con la sua conoscenza la motivazione.

Quando la responsabile ha proposto per la prima volta il progetto "Tessere" alle cooperative, lei ha cominciato a sviluppare un'opinione e un'idea in merito al progetto?

Quando la responsabile mi ha parlato del progetto, mi è saltato subito all'occhio che si tratta di un progetto di più vasta, non importanza, ma di ambito più ampio rispetto agli altri progetti. Intanto perché coinvolge nello stesso momento tutti e quattro comuni dell'Unione e poi coinvolge più cooperative sociali che è un progetto innovativo rispetto ad altri progetti visti nel territorio. Dal punto di vista amministrativo, la predisposizione è stata intanto capire se rientrava nei documenti di programmazione e si è visto che sì, vi rientrava. Per quel che riguarda la parte preparatoria si doveva vedere lo stanziamento delle risorse nei bilanci, nel capitolo di bilancio e predisporre tutti gli atti necessari con l'affidamento, il caricamento all'interno del portale della pratica per l'affidamento, predisporre la determina, l'atto di affidamento e le comunicazioni formali. Dal punto di vista amministrativo, la maggiore integrazione fra cooperazione sociale ed ente non ha portato però maggiori difficoltà, non è stato diversi dagli altri perché, avendo una cooperativa capofila, l'affidamento è stato simile agli altri e per noi non è cambiato molto. Questo per quel che riguarda la

parte amministrativa dell'affidamento. Credo che vi siano state difficoltà da altri punti di vista; questa difficoltà lo percepita dalla presentazione che la responsabile mi ha fatto di questo progetto e dai documenti un po' visti, dall'intersecarsi delle attività che le tre cooperative devono svolgere, devo svolgere attività parallelamente senza intersecarsi e questo mi ha dato l'idea che fosse un progetto più complesso ed innovativo rispetto ad altri.

Lei si è occupata della parte più amministrativa del progetto "Tessere", in che modo si è interfacciata con le cooperative?

Sempre come per altri servizi, io ho avuto contatti con l'ufficio amministrativo, in questo caso di "Una Casa per l'Uomo" per l'affidamento stesso, per la procedura all'interno del portale, per stabilire e confrontarci sull'utilizzo stesso del portale che le amministrazioni devono utilizzare. Non era molto diverso dagli altri affidamenti che ci sono stati. Al di là della difficoltà nell'uso del portale perché è stato aggiornato, i passaggi erano abbastanza standardizzati.

Come definirebbe il rapporto con i soggetti all'interno delle cooperative?

Il rapporto con le cooperative è di collaborazione. Io non mi metto su un piano superiore, ma sullo stesso piano rispetto a quello dei colleghi amministrativi delle cooperative perché se non c'è collaborazione fra di noi tutto diventa più complicato, i tempi si allungano e diventa più difficile capirsi anche su questioni che possono essere risolte molto velocemente essendo faccende operative. Ad esempio, quando parliamo di una liquidazione di una fattura: se c'è qualcosa come il contenuto della fattura che non è corretto, noi come pubblica amministrazione dobbiamo rifiutarla. Se non comunichiamo alla cooperative che ci ha mandato la fatturazione, ci ha fatto la fattura, che la fattura è stata rifiutata oppure ci confrontiamo sul perché sia stata rifiutata diventa tutto più complesso e più lungo. Questo perché la cooperativa vede dopo dei giorni che la fattura è stata rifiutata e magari non capisce la motivazione specifica. Quindi sì, un rapporto di collaborazione costante.

Questo aspetto è sempre presente?

Diciamo che posso ritenermi anche fortunata, perché anche tutti gli interlocutori sono sempre state persone corrette, collaboratrici e gentili e, al giorno d'oggi, è piacevole, ma anche importante. Penso che, come pubblica amministrazione in generale, il rapporto sia molto importante perché mentre le cooperative possono svilupparsi nel territorio e conoscere determinati aspetti che magari la pubblica amministrazione fa fatica a conoscere un po' per la rigidità delle normative e per la difficoltà dovuta anche alla mancanza di personale e pensionamenti senza sostituzioni. Penso che sia molto importante mantenere i rapporti con il privato sociale. Io penso che comunque la pubblica amministrazione è costituita da rapporti di gerarchia e, per poter permettere una conoscenza all'interno delle cooperative e della pubblica amministrazione, è necessario che i rapporti siano costituiti e mantenuti con i responsabili del settore, che in questo modo, si interfaccia direttamente con gli amministratori e

possono far presente e informare della professionalità e della bravura stessa delle cooperative. Penso che in ogni caso, al di là del progetto "*Tessere*", i rapporti devono basarsi sulla garanzia intanto di professionalità, sulla conoscenza e sulla fiducia che i responsabili di settori ha delle cooperative stesse. Dopo, la scelta di chiedere un servizio ad una cooperativa o ad un'altra non si basa sulla simpatia, ma su criteri molto importanti come la professionalità, la capacità di operare su quel determinato settore. Sì, la scelta di un contrante non si basa sulla simpatia.

Entrando nel merito dell'affidamento diretto, questo progetto è stato un *affidamento diretto* con una cooperativa capofila. Hai sviluppato un'opinione sull'importanza che proprio potrebbe avere l'affidamento diretto rispetto ad altre forme di contrattualistica pubblica?

Sicuramente l'affidamento diretto ha una velocità, una celerità diversa rispetto ad altri tipi di affidamento perché, in questo caso, l'amministrazione individua qual è l'operatore economico più adeguato e propone, richiede un'offerta per l'espletamento di un determinato servizio. E' la modalità più veloce, più celere e più semplice; questo permette all'amministrazione, in tempi più ridotti, di affidare un servizio e renderlo immediatamente disponibile alla comunità. A volte però non è il più adeguato anche considerando l'importo e la pubblicità che se ne intende dare.

8) Intervista a Gazzola Mauro: presidente di cooperativa "*Kirikù*" di Montebelluna (TV)

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Diciamo che il progetto "*Tessere*" non è stato un progetto che è partito come «partiamo e adesso facciamo "*Tessere*»». Diciamo che è stato dare un nome a quello che stava accadendo; ciò significa che noi, come "*Kirikù*", nel territorio il nostro focus è su minori e famiglie, giovani, dunque l'area familiare in tutti i suoi aspetti e sfaccettature. Diciamo che nel territorio operavamo noi da qualche anno e "*L'Incontro*" da molto più tempo così come "*Una Casa per l'Uomo*" con progettualità diverse. Noi siamo subentrati nel momento in cui abbiamo conosciuto l'amministrazione e questa ci ha scelto per occuparci proprio della fascia minori e famiglie. Quando ti occupi o accompagni un ragazzo, quel ragazzo è sempre dentro un sistema; quindi, naturalmente, noi siamo molto protesi a un lavoro che si esplicita poi anche su un coinvolgimento del territorio e dell'ambiente di vita di questo ragazzo o di questa famiglia. E' connaturale ad un progetto educativo. Non può esistere un progetto educativo che sia solo con la persona, che sia solo dentro una stanza: è parziale e poco efficace per quanto ci riguarda. Come non è pensabile che un'organizzazione come la nostra pensi di essere l'unica risposta possibile ai bisogni complessi che emergono in un territorio, in una famiglia, in una persona - è un

po' utopico. Quindi, per quel che ci riguarda, già da anni, noi diciamo: «non siamo la risposta, noi possiamo essere dei facilitatori, un nodo della rete, un elemento che attiva risorse e possiamo portare quel tipo di sguardo, quel paio di occhiali che ti fa vedere quel bisogno, quella risposta e quella situazione; ti fa vedere con un punto di vista diverso». Tutto questo, chiaramente, mettendo in campo una professionalità che riesce ad attivare risorse e mettere in collegamento gli enti di un territorio, le organizzazioni; dunque le risorse che ci possono essere. Quindi, diciamo, nel nostro lavoro, in questi anni e soprattutto nella collaborazione che poi si è innescata con le altre due realtà anche su altre progettualità, penso ai percorsi di accompagnamento al lavoro, si è visto che le difficoltà legate ai minori sono il segnale che ci sono tutta una serie di difficoltà; quindi è evidente, anche nel nostro ragionamento, che non ti puoi occupare di un pezzettino. Se una famiglia non ha un lavoro è inutile che noi andiamo ad occuparci del pezzettino. Prima troviamo un lavoro che da noi ad oggi è la base per stare al mondo e anche perché è la base per avere fiducia, per sentirsi adeguati, per sentirsi capaci, per poter gestire la propria famiglia. Magari, contemporaneamente o successivamente, ci si occupa di una serie di cose. Frutto di anche tutta questa serie di riflessioni e sicuramente magari anche della spinta della signora Cecchetto, perché lei comunque ha una visione sistemica ed è una persona che ha una grande esperienza soprattutto in ambito territoriale e crede che il territorio risponde ai bisogni che emergono, l'ente pubblico si è esplicitato un ruolo importante che può avere che è anche quello di spingere perché le realtà del territorio creino poi sinergia fra loro. Cosa che è rara. La signora Cecchetto ha spinto, ma poi anche noi ci ragionavamo «visto che abbiamo tutti e tre una dimensione importante nel territorio, perché non mettiamo qualcosa che metta alla base già questo tipo di collaborazione e crei un tipo di risposta che si può generare nel momento in cui fosse scontato e chiaro che, di fronte ad un bisogno, c'è un equipe, c'è un gruppo che può dare risposte diversificate sempre sullo stesso nucleo». Però questo cosa prevede? Prevede che ci sia un ente pubblico che ha in mente i soggetti con i quali vuole creare questa cosa. Perché qua funziona? Perché per il comune di Veduggio e per la responsabile, c'era: «io ho in mente questo e lo voglio fare con te, con te e con te». Se tu invece dicessi: «io voglio fare questa cosa. Chi si propone?» Alla fine di arrivano da qualsiasi parte e non è detto che siano integrabili fra di loro, non è detto che ci sia questo tipo di programmazione. Qui l'ente pubblico dovrebbe interrogarsi, in generale, perché su tutto il tema della coprogettazione da noi sono tutti spaventati perché sembra che fai le cose fatte male, in casa, un po' losche: la coprogettazione è una cosa trasparente, chiara e possibile. Abbiamo la paranoia e poi con l'idea che il bando dev'essere asettico e appunto, poi succedono i disastri. Quindi significa anche aver investito e credere sulla territorialità delle organizzazioni e sulla distinzione delle funzioni quindi, anche per la responsabile, a fronte di proposte sicuramente si può generare qualcosa di interessante.

Questa sinergia fra le tre realtà cooperative, come mi ha indicato, era già presente, ciò è stato possibile grazie alla spinta del soggetto pubblico?

Diciamo che c'era precedente perché intanto noi condividiamo la sede con "Una Casa per l'Uomo" ed è stata questa che ci ha fatto poi conoscere un po' nel territorio di Vedelago. Tieni conto che noi operiamo su una cinquantina di comuni e non operavamo, conoscevamo il territorio di Vedelago se non qualche situazione dei comuni afferenti alla "Marca Occidentale". Quindi c'è stato un po', grazie proprio ad "Una Casa per l'Uomo" questo tipo di avvicinamento e questa cooperativa aveva delle collaborazioni con "L'Incontro". Quindi, probabilmente per il fatto che avevamo servizi ben distinti tra di noi, abbiamo iniziato a collaborare e noi siamo subentrati poi a dei servizi che aveva "L'Incontro". Diciamo che la sinergia c'era su progettualità più allargate, per esempio il PON legati ai percorsi lavorativi che vanno oltre al territorio di Vedelago. Però sicuramente, diciamo una progettualità di questo tipo, ha dato un impulso importante ad una collaborazione strutturata. Perché un conto è collaborare su un progetto; un conto è creare un'equipe che cerca di avere uno sguardo condiviso su che tipo di risposta dare al territorio. Questa è una cosa che non è scontata ed è un passaggio in avanti.

Durante la fase di progettazione c'è stato un dialogo con l'ente pubblico? con la responsabile dei servizi sociali dell'Unione? Qual è stato il riscontro da parte dell'ente pubblico con riferimento al progetto finale presentato dalle tre cooperative?

Sicuramente c'è stata un'interlocuzione. Noi abbiamo ragionato un po' a grandi linee su quella che un po' poteva essere la cifra e l'orientamento che poteva dare questo progetto, soprattutto, abbiamo cercato di dire: «data questa progettualità, visto che le condivisioni che c'erano prima erano finalizzate a quel singolo progetto quindi non volte ad approfondire più di tanto la conoscenza reciproca, ci siamo messi e abbiamo detto: incontriamoci e mettiamo in condivisione quello che ognuno fa e sa, la prospettiva, i servizi che abbiamo, il perché di alcune cose, quindi ci conosciamo da questo punto vista». Capiamo questo come può essere messo assieme rispetto al territorio di Vedelago che conosciamo. Qual è la risposta che si aspettano? Su questo la responsabile ha dato delle linee e poi abbiamo cercato di ampliarle e di svilupparle. Il progetto "Tessere" mirava a mettere insieme quello che in parte già facevamo però con un'ottica più di sistema. Dunque dire questa cosa non è estemporanea, ma è il "mio sistema per lavorare". In questo sistema l'idea è di vedere complessivamente il bisogno di queste cose e do le triplici risposte. Quindi, diciamo che è un po' questo e si è riflettuto se fare una parte formativa negli altri comuni, come coinvolgere gli altri comuni della Marca. Poi la signora Cecchetto ha aggiustato alcune cose, soprattutto rispetto al budget dandoci un orientamento di budget. Perché noi avevamo fatto un proposta. Però una volta fatta questa prima parte, poi si sono arrangiati i progettisti a ragionare su questo filone e poi noi, come presidenti, ci siamo incontrati semplicemente per fare una verifica del budget e dei punti più importanti. Poi la responsabile voleva portare "Tessere" in un ambito diverso, voleva portarlo per PNRR e ampliare anche la possibilità che si allargasse come modello. Questo la signora Cecchetto lo ha sempre avuto in mente ed è il motivo per cui lei ha cercato di accerchiarsi dei partner competenti. Ecco, una cosa

molto importante è che Vedelago vuole partner competenti nel proprio territorio e vuole creare delle sinergie importanti e non cose che vanno e che vengono. Lei si è resa conto che o c'è continuità e qualità, oppure non è che l'ente pubblico è, diciamo, semplicemente un "erogatore di finanziamenti" così, a caso, a seconda e indipendentemente dalle persone con cui collabora.

Quant'è condivisa questa visione internamente all'Unione?

Secondo me, per quanto ne so io, diciamo che la responsabile ha un ruolo importante perché figura storicamente riconosciuta. Quindi diciamo che il suo pensiero ha permeato soprattutto il territorio di Vedelago. E questo non è scontato; non è scontato avere un'amministrazione che si fida del comparto, servizi sociali. Questo perché di solito, io vedo, le battaglie grosse non le facciamo noi con l'amministrazione, le fanno le assistenti sociali con la loro amministrazione che parlano linguaggi diversi e c'è poca fiducia. Un esempio che dico sempre: "*se tu sindaco o assessore hai il tuo geometra che ti dice «guarda che «quell'edificio mi cade se non facciamo i lavori» nessuno andrebbe a dirgli «per me no, per me è tutto a posto»»*"; mentre per quanto riguarda i servizi sociali sono tutti esperti. Quindi sindaci e assessori, tutti che fanno ad insegnare all'assistente sociale. Quindi la vera battaglia, quasi sempre, la fanno loro per motivare e portare avanti le loro progettualità. E in questo la responsabile ha acquisito un riconoscimento, dettato dalla sua esperienza e dalle sue capacità, che l'ha portata ad avere un ruolo importante anche nell'Unione. Poi lei su questo, di fronte ad un pensiero che pensa che sia corretto, lo porta avanti con determinazione. Gli altri comuni della "Marca Occidentale" appoggiano in generale questo tipo di pensiero e ci sono persone, assessori, persone dei servizi sociali e sindaci che su questo danno fiducia a questa cosa qui e l'appoggiano. Poi è chiaro che hanno storie diverse. Perché effettivamente, mentre nel territorio di Vedelago hanno anche sperimentato questo tipo di integrazione, negli altri comuni un po' meno. Viene meno il ruolo di indirizzo politico degli assessori però, d'altra parte, io conosco anche altri assistenti sociali che nel proprio comune, per storicità e per competenza, vanno abbastanza avanti sulle loro posizioni, talvolta coinvolgendo l'assessore. Poi tieni conto, io conosco tanti assessori, la parte politica non viene scelta per competenze in quel settore, ma io non dico competenze che "tu devi sapere", ma competenze per gestire quel tipo di politica. Se te vedi, faccio un esempio, assessore alle politiche giovanili mi metti il giovane perché è giovane, vuol dire che non hai capito che cosa sono le politiche giovanili. Cosa serve mettere il giovane? Cosa vuoi che ne sappia di politiche giovanili! Cioè metterai chi ha una visione su questa cosa. Viceversa, l'assistente alle politiche sociali, l'alpino. Non hai capito che cosa sono i servizi sociali! Se poi ti trovi con questo tipo di situazioni, anche loro sono intelligenti se si fidano di persone capaci perché altrimenti fanno danni. E' molto raro il contrario e se tu noti, sui lavori pubblici abbiamo grandi competenze: "*mezzi sindaci sono geometri*" perché sembra che far politica sia fare lavori pubblici e sono persone che "*se ne intendono di lavori pubblici*". Sono architetti, tecnici, ingegneri e secondo me è sbagliato, il politico dovrebbe essere più filosofo che tecnico e fidarsi dei tecnici. Ma il servizio sociale è spesso considerato a margine, in realtà sarebbe il

vero ruolo del politico, cioè occuparsi del bene comune in maniera sinergica: è l'attività sociale. Quindi dovresti avere le persone più preparate in quel campo. Tu le trovi anche persone di questo tipo che hanno maturato una visione e però devi avere un minimo di esperienza che ti ha allenato a guardare il tuo territorio e la comunità soprattutto rispetto al tema del bene comune, ai temi dei diritti; perché altrimenti fai fatica a comprendere questa cosa che è complessa. Anche perché siamo nell'epoca o lo è sempre stato in cui, alle persone, piacciono le risposte semplici. "Non c'è lavoro, colpa di questi" etc. Per un assessore lo capisco. E' vera però una cosa: noi come privato sociale, ma anche i servizi sociali, dovrebbero fare di più lo sforzo di creare contesti e maggiori momenti di condivisione e restituzione al territorio e alla comunità politica di quello che si fa, di come lo si pensa, di come lo si è fatto, dei risultati ottenuti. Questa è una negligenza nostra, perché aiuterebbe la parte politica, la parte amministrativa a crescere in competenze e in visione e, soprattutto, a comprendere perché di fatto rendicontiamo e raccontiamo poco il lavoro che facciamo che è praticamente invisibile. Ma questa è una negligenza del privato sociale.

Inizialmente si era parlato di co-progettazione. Cos'è per lei la coprogettazione e come si applica al progetto "Tessere"?

La coprogettazione, diciamo quella normata dal codice degli appalti, l'ho esercitata poco e la conosco anche poco perché, in realtà, qui nel territorio è poco sviluppata e avrebbe delle modalità e dei criteri che io conosco anche poco. Io volevo cogliere l'occasione del progetto "Tessere" per approfondire questa cosa. Diciamo che la risposta che do io è personale: la coprogettazione dovrebbe, diciamo, tener conto, a fronte di "ho questo bisogno del mio territorio - che tipo di risposta progettuale di efficacia e efficienza anche economica e di risorse si può andare a costruire anche con diversi partner?" e poi l'amministrazione comunale dovrebbe anche ragionare su questo e, nel tempo del ragionamento, dovrebbero poter crescere anche possibili sinergie tra i partner che partecipano a questo tipo pensiero, riflessione e perché l'amministrazione dovrebbe favorire questa cosa nel tempo. Questa cosa qui viene esercitata poco. Attualmente la coprogettazione che avviene è quella in cui, a fronte di un bisogno rilevato, come cooperativa singola che tipo di risposta puoi dare; ma già ti contattano perché sanno che puoi dare quel tipo di risposta. A fronte di problemi nuovi mi è capitato, ma non è la coprogettazione presente nel codice degli appalti. Si tratta di proporre, coinvolgere tutti gli attori e metterli intorno ad un tavolo quindi guardare un tema da tutti i punti di vista. Poi tieni conto che sono tutti appalti piccolini, mentre per impiantare un certo tipo di coprogettazione dovresti avere una visione più ed importante ed allora puoi fare un lavoro maggiore. A me piacerebbe di più la procedura dell'accreditamento come fanno a Brescia. In quel caso ci sono dei territori, comuni grandi, che hanno sviluppato una procedura di accreditamento: "*a fronte di questo tipo di servizio, che attori ho nel territorio che possono svolgere questo tipo di servizio? Quale standard voglio per questo tipo di servizio?*"; quindi il servizio viene accreditato. Si presentano tutti quelli che voglio fare questo tipo di servizio; si fa tutta la procedura di accreditamento quindi si verificano gli standard, i

modelli, come lo fai etc. Quindi quando ho bisogno di quel servizio non devo fare più un bando di gara, ma lo affido direttamente perché so già di avere il soggetto attuatore che mi garantisce quel tipo di servizio. La procedura di accreditamento viene fatta per le comunità di accoglienza o le strutture sanitarie e non fai ogni volta un bando per inserire un minore in comunità. Si tratta di una struttura accreditata e puoi scegliere liberamente dove inserirlo senza bisogno di fare un bando di gara. Quest'ultimo servirebbe per valutare il progetto minore, ma se una struttura è già accreditata e garantisce gli standard. Questa sarebbe la procedura che, da un certo punto di vista, eviterebbe dei problemi, garantirebbe una certa qualità e certi servizi, facendo crescere le organizzazioni. Perché, per esempio l'intervento dell'educativa familiare io lo intendo in un modo, ma sono anche convinto che se sul tavolo siamo cinque-sei attori lo intendiamo in modi diversi; ovviamente io penso che il mio sia il modo corretto di intenderlo, altri chiamano con la stessa parola cose che secondo me non hanno niente a che fare con questo tipo di intervento. Allora io dico: ci fosse una procedura di accreditamento io potrei avere anche una sorta di marchio e dire «questo è uno standard che io garantisco, fatto in questo modo»; perché in realtà la mia mission è che si lavori bene con le famiglie altrimenti non farei questo lavoro.

Nel momento in cui la responsabile dei servizi sociali vuole creare una visione a 360 gradi di cooperative in grado di coprire quelle che sono le necessità all'interno di una determinata area, l'idea di fondo è quella di superare le modalità tradizionali del bando. Però come si coniuga anche quest'idea interna al progetto "Tessere" con una realtà normata in maniera tale da rendere l'appalto strumento centrale?

L'idea originaria del progetto "Tessere" era fare una convenzione di cinque anni, cioè di dire: "facciamo un grande bando di coprogettazione". Anche quella era una cosa per cui stare attenti perché quando fai un bando sopra una certa cifra ti arrivano da qualsiasi parte d'Italia. Si coniuga in che modo? Io dico sempre, in generale, a me il bando piace ma con le regole europee. L'Europa dice: «... e si tenga conto anche del prezzo...». L'Europa dice che nei paesi "nostri", non del Terzo Mondo, che hanno uno standard di livello e di servizio alla persona di un certo livello, il prezzo dovrebbe avere la parte minoritaria, piccola, quasi quasi non averla perché tu, amministrazione pubblica, puoi dire ad un cittadino: «ho scelto il servizio che costava meno». Prova a dirlo al cittadino in questi termini! Nell'ospedale si dice: "abbiamo scelto i macchinari, i dottori e le strutture che costavano meno». Prova a dirlo così e poi vediamo! Ti dicono: «*abbiamo efficientato* etc.», ma nessuno ha il coraggio di dirti che hanno scelto il medico che costava meno, il macchinario più economico. Prova a dirlo ai cittadini. Eppure, perché il bando ufficialmente lo prevede che tu scelga quello che costa meno? Capisci che c'è qualcosa che non torna su questa roba qua in un paese come il nostro. Allora, in un paese come il nostro, il bando mi piace tantissimo ed anzi mi porta a sviluppare idee, a mettere nero su bianco, a prendermi una responsabilità: benissimo. Il progetto "Tessere" io sono convinto che sia così innovativo e che la sinergia tra le nostre cooperative del territorio e soprattutto la nostra territorialità

tu non la puoi inventare se mi vieni da Salerno. Io non ho niente contro, possono andare ovunque, ma nel momento in cui tu da Palermo come è effettivamente successo mi vieni a prendere l'intervento qui da 5000 euro qui a Montebelluna perché fai la metà del costo che facevo io, che a me non interessa niente, per me è un problema del comune di Montebelluna che accetta queste cose. Capisci che c'è una visione del servizio sociale che basta avere il "pacchetto", una visione "Amazon" in cui basta avere il pacchetto. Ma non è la stessa cosa perché, in realtà, un bravo educatore, un bravo psicologo non è bravo perché è bravo da solo, ma perché è dentro un'organizzazione che si modifica per fare bene quel progetto. Non esiste un lavoro con il territorio di un'organizzazione statica, fissa e rigida, bensì tu ti modifichi perché cambia il tipo di formazione. Io personalmente scelgo solo operatori del territorio, perché devono conoscere il territorio. Quindi questa marcia in più non può arrivare da gente da fuori, perché non ha lo stesso livello di qualità. "Non mi interessa solo quello che c'è scritto in quella riga, bensì dimostrami che hai il legame con quel territorio, che hai costruito una rete. Dimostrami tutta una serie di cose! A me sta benissimo che ci siano anche bandi di gara, ma che tengano conto, soprattutto, del progetto e un prezzo fissato dall'amministrazione coerente e adeguato come fosse ente pubblico. Non che si facciano i servizi del pubblico a minor costo e li esternalizzo. Oppure si può fare una procedura di accreditamento. Perché è un problema scegliere chi lavora meglio? O l'idea della rotazione: «quindi cittadini, mi dispiace, a causa della rotazione ci siamo trovati dei "bauchi" a lavorare, degli incapaci ma dovevo ruotare». Il medico di base non è mica un dipendente pubblico e non si ruota! Tu vai dal tuo medico, perché c'è la continuità, ma se io seguo una famiglia non posso mica ruotare il prossimo anno perché tu hai la rotazione come se il mio lavoro fosse semplicemente portargli da mangiare. Il codice dovrebbe cominciare a distinguere. Però la privacy mi dice che ho dati ipersensibili come il sanitario, ma allora capiamoci! L'amministrazione pubblica deve avere al loro interno i meccanismi per valutare. Dopodiché se mi arriva dei partner che riescono a garantire quello standard e quella qualità, ma ben venga. Così si coniuga. E' poi ci sono comuni che mi fanno bandi da duemila euro e altri che mi fanno affidamenti da quarantamila. Ma mettetevi d'accordo! Questo è il problema soprattutto per i comuni piccoli che non hanno le risorse per impiantare bandi. Io sarei per comuni da 50.000 abitanti. Nei comuni da tremila e quattromila abitanti i minori non hanno progetti o perché c'è il politico che ha quella specifica idea e non lo fa.

9) Intervista a Mazzon Luca: ex presidente cooperativa sociale “L’Incontro”

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Diciamo che le condizioni fondamentali perché questo progetto si è potuto avviare partono da alcune premesse e da alcune circostanze che, secondo me, sono particolari. Nello specifico è fondamentale considerare la loro presenza nel territorio, diciamo in un territorio condiviso. Benché le tre cooperative abbiamo sviluppato nel corso della loro esperienza di cooperazione ambiti specifici. Quindi diciamo cooperative che, nella loro specificità, comunque possono completarsi a vicenda per poter offrire servizi innovativi con un obiettivo nello specifico: la presa in carico ampia e generale della persona e diciamo del disagio e della fragilità. E diciamo è un po' questo il presupposto nato su sollecito della responsabile dei servizi sociali. L'altro perno fondamentale sono chiaramente le cooperative che nascono e crescono nello stesso territorio e che fanno parte di una stessa organizzazione di rappresentanza. Tutte e tre le cooperative fanno parte di *Confcooperative* e *federsolidarietà* che è il contesto di rappresentanza sindacale delle cooperative e si tratta del luogo di incontro e condivisione per quelle che possono essere progettualità e scelte strategiche. Quindi, tutte e tre le cooperative, già da anni partecipano al consiglio provinciale di *federsolidarietà*. Chiaramente questo è importante per potersi conoscere e per conoscere quella che è la linea politica delle singole cooperative e conoscere un po' come le stesse si muovono. Quindi questo è fondamentale perché credo che senza fiducia reciproca, senza quella che è una volontà comune di perseguire obiettivi comuni, difficilmente si riesce a strutturare un progetto che non sia strettamente legato e finalizzato ad un obiettivo commerciale o di ambito di servizio. L'altra questione è quindi una conoscenza approfondita ed una reciproca anche direi fiducia e stima con la responsabile dei servizi sociali dell'Unione che tutte le cooperative conoscono da sempre, da molto tempo, da quando si sono sviluppate nel territorio e, diciamo, c'è sempre stato un dialogo molto costruttivo di indirizzo e di ragionamento proprio fattivo sulle progettualità e sull'analisi dei bisogni. Per cui, di fronte a quello che è un bisogno e delle opportunità che nascono in base a quelli che sono i piani di intervento a livello regionale e nazionale attraverso i vari bandi, però anche in base al sollecito da parte della responsabile che ha condiviso con noi prima singolarmente, ma poi anche sollecitando una nostra messa in dialogo che è venuto naturale perché non si trattava di soggetti estranei fra loro, ma che comunque si riconoscevano; tutti questi elementi hanno fatto sì che lo stimolo è stato quello di dire: "c'è un bisogno che non è semplicemente un rispondere ad un servizio che il comune intende appaltare, ma c'è un bisogno più specifico che riguarda una presa in carico più ampia, una risposta più completa". Si tratta di un progetto che non nasce da un bando definito dal comune, bensì l'idea dell'ente è stata quella di dire "fateci una proposta, provate a mettere giù un progetto sulla base di quelle che sono gli ambiti di cui, in questo momento, c'è maggior bisogno". Quindi far sì che si possano mettere insieme le competenze di ciascuna cooperativa, porti ad un progetto unitario dove ciascuno mette la sua specificità, ma che è anche lo stimolo per uno scambio interattivo per mettere insieme le competenze e le risorse. Ciò fa sì che non si tratti solamente di una scelta di tipo strategico in cui i presidenti si mettono d'accordo e dicono "*facciamo un progetto assieme*". Qui si è cominciato

a condividere risorse, definire dei quadri di coordinamento proprio perché anche i modelli di ciascuna cooperativa potessero, come dire, un po' contaminarsi; ma questo per dare vantaggio a ciascuno. Se si vuole parlare di innovazione, è proprio questa: "portare un progetto innovativo, scritto a più mani, ma che non si basa esclusivamente su una spartizione di servizi così come succede in altri casi dove oggi cooperativa fa il suo servizio. Va sicuramente più avanti come visione".

Questo è un tema che si sta dibattendo da diverso tempo anche in sede di federsolidarietà. Da un lato c'è la consapevolezza che oggi, in questo momento, l'unica soluzione per affrontare in maniera, come dire, da un lato strutturata ma anche per dare risposte pertinenti e efficaci a quei bisogni emergenti che si sono in questo momento è quella di avere collaborazione fra le cooperative. La storia delle nostre cooperative e in particolare di quelle venete nasce da un'esperienza molto singolare e particolaristica se vogliamo intenderla in questo modo. Una storia legata al territorio e con una forte difficoltà a sganciarsi da alcune logiche del passato. Questo sta avvenendo perché c'è un cambio generazionale che sta effettivamente dando una svolta, però devo dire che per la mia esperienza fatta in undici anni a guida della cooperativa "L'Incontro" e avendo partecipato ai tavoli di Federsolidarietà per due mandati ho visto che di fronte alle nuove riflessioni, la messa in atto di quelle strategie che vuol dire però, come dire, perdere qualcosina di proprio per poterlo mettere in comune è un tasto sempre dolente. E' un tasto dolente perché, al di là di qualche esperienza positiva e pragmatica che dovrebbe essere di modello, non si è aiutati e ci si trova in territori in cui i rapporti con le istituzioni sono molto difficili ed è difficile dialogare in questo senso e quindi nel vedere la cooperazione sociale come un'opportunità davvero per il territorio, nelle partnership con l'ente pubblico cosa che "L'Incontro" ha cercato di testimoniare in più di trent'anni di vita cooperativa. Tornando al tema centrale, io ho visto delle buone prassi che si possono avviare fra le cooperative e, in genere, queste cose avvengono quando è più favorito un cambio, anche generazionale, perché è difficile altrimenti scardinare alcune consuetudini. Sicuramente il modello di cooperazione può essere un'opportunità e si tratta di un modello esportabile, ma allo stesso tempo è vero che questo può avvenire e si può concretizzare proprio sulla base di una certa sensibilità del territorio e di un percorso che si è fatto precedentemente. Difficile che un progetto come "Tessere" possa riproporsi semplicemente per iniziativa meramente di interesse del tempo: "lo facciamo perché ci interessa questo servizio e perché ci interessa porci nel mercato in questo modo". Deve essere fatto un processo che va oltre l'interesse specifico del bando o dell'iniziativa. Deve essere un modello che mette insieme. In che modo? Qualcuno è già avanti nella visione nel dire che forse dovremmo ragionare nel fare consorzi o reti. Noi in questo caso abbiamo usato il modello della rete, anche se una rete informale e non come uno strumento giuridico specifico proprio perché possa essere una rete leggera dove ciascuna cooperativa mantiene la propria identità, che però permette anche di non essere troppo vincolati; e qui c'è l'altro tema anche giuridico. Quelle organizzazioni che decidono di strutturare attraverso atti giuridici ben definiti poi si trovano con le mani legate e soprattutto devo rendicontare anche in forma molto più

rigida tutto quello che può essere fatto e, come dire, i paletti sono molto più rigidi rispetto all'intervento secondo altre modalità.

Da parte della pubblica amministrazione sono ancora oggi ben presenti logiche tradizionali legate all'appalto. Lei ritiene che questo aspetto sottolineato dal mondo cooperativo sia effettivamente presente?

Anche qui è necessaria una crescita culturale, ma una crescita culturale che deve partire dall'ente pubblico. Questo perché gli strumenti ci sono da tempo o comunque ci sarebbero. A me mancano un po' i riferimenti specifici, ma ciò che è certo è che si è tornati a parlare di coprogettazione; ci sono normative che stanno aprendo possibilità come sta facendo la stessa riforma del Terzo Settore che promuove gli ambiti di strutturazione tra ente pubblico e privato sociale di forme che non sono strettamente legate all'appalto, ma che promuovono ancor di più quella che è la coprogettazione. I tavoli in cui ci si confronta prima ancora di far uscire il bando. I termini di quelli che sono i contenuti del capitolato dovrebbero già essere precedentemente condivisi, supportati e formulati grazie al confronto fra gli attori del territorio. Gli strumenti ci sono già e ci sono eminenti esperti; in particolare c'è uno studio di avvocati e commercialisti che si occupa proprio di cooperazione sociale in ambito giuridico che sta cercando di promuovere questa nuova mentalità; ma il suo sviluppo dipenderà dalla volontà, da parte degli enti, di formare le persone. Dobbiamo capire che però molto dipende dalla volontà politica degli amministratori pubblici di procedere in un certo senso. Se c'è l'incapacità e l'ignoranza, quindi le persone che lavorano negli enti pubblici non conoscono le opportunità o le conoscono limitatamente, temono quello che potrebbe essere l'andare ad approfondire nuovi strumenti. Si teme la ritorsione nel caso in cui lo strumento non è condiviso da altri soggetti, specialmente da parte dei grandi gruppi che si affacciano nei territori e che in questo momento sono anche tanti, che possono intentare una causa e indicare che il comune non ha adottato una procedura conforme al codice degli appalti. In questo caso il funzionario ha sempre la paura di essere preso in causa. Devo dire, quindi, che non ovunque ma generalmente si tende a fare come si è sempre fatto per evitare di avventurarsi in un ambito che non è conosciuto perché necessita di formazione, di apprendimento e necessita di corsi di aggiornamento. Quindi io partirei sicuramente dall'idea che gli strumenti ci sono però c'è bisogno di maturare un nuovo modello da parte delle amministrazioni pubbliche e saper strutturarsi con le risorse necessarie. Perché poi il problema è che i comuni sono sempre meno strutturati e dunque, anche qui, o prendono piede le unioni dei comuni, le quali devono comunque investire su questo aspetto oppure non ci si muove molto. In altre parole, nell'ambito del sociale, vi devono essere delle politiche che dopo investono su questo tipo di formazione. Ecco, secondo me questo è il punto nodale: avere delle strutture amministrative funzionali all'interno degli enti pubblici, che possano dialogare nella fiducia. Anche questa cosa deve riprendersi. La cooperazione sociale deve riposizionarsi ed essere riconosciuta per il valore sociale, ma anche per la propria funzione pubblica. Non stiamo parlando di un semplice fornitore di servizi, la cooperazione

sociale nasce per essere strumento coadiuvante e per interagire con l'ente pubblico, ma dev'essere un soggetto di interesse pubblico. Questo aspetto, tuttavia, si fa fatica, in questi ultimi anni a riaffermarlo perché è venuta meno anche quella storia e quell'esperienza che alcune persone hanno fatto sul campo negli anni in cui la cooperazione è sorta e, coloro che adesso rivestono ruoli di coordinamento e decisione, non conoscono nemmeno la storia della cooperazione sociale e di cosa è stata negli anni. C'è bisogno di un maggiore sviluppo culturale in questo attimo.

Quando per la prima volta avete sentito parlare di questo progetto avete, sia come singole cooperative, sia congiuntamente, effettuato una valutazione delle opportunità, dei rischi generali e delle prospettive e dei vantaggi di questo progetto?

Un tema sicuramente centrale è quello di guardare al futuro. Questo passa in primo luogo attraverso la responsabilità delle cooperative. Perché i funzionari all'interno dei comuni passano ed è vero che anche i presidenti, com'è capitato per me, passano ma l'importante è che le cooperative abbiano un proprio modello e una propria mission e questa sia sviluppata ed innovata. In altre parole, i progetti, se fatti e costruiti nel migliore dei modi vanno oltre le persone e oltre le strutture stesse. Se le cooperative saranno capaci di unire le forze e far sì che questa rete, al di là della sua formalità, diventi un punto di riferimento e venga riconosciuta da parte dell'ente, attraverso l'efficacia dei suoi interventi, allora le cooperative stesse possono diventare un punto di riferimento per il territorio; perché quando il territorio non potrà più fare a meno di quelle cooperative sarà l'ente pubblico a cercarle. Quindi più che le preoccupazioni riguardo ai soggetti esterni, ci si deve concentrare sul fatto che le cooperative, di fronte all'evoluzione dei bisogni, devono essere loro a fare delle proposte. Chiaramente dall'altra parte devono avere un interlocutore che sia disponibile ad accogliere vedendo le cooperative come un'opportunità e non semplicemente dei fornitori di servizi, ma un'opportunità di interlocutori che nel territorio, insieme all'ente pubblico, captano i bisogni e si mettono attorno ad un tavolo per trovare le formule e le soluzioni più adeguate, più rispondenti, più veloci alle criticità. Nel momento in cui il soggetto è fortemente integrato, parlo di questa rete, questo è anche un dissuadere i soggetti esteri che vogliono approcciarsi magari all'interno del territorio meramente per interessi economici e commerciali, ma trovano un territorio e un ente pubblico che dice: «no, a me non interessa esclusivamente il costo, perché il costo che tu mi proponi io d'altro canto ho un vantaggio con i soggetti che sono qui radicati e che non si occupano esclusivamente di risolvere questo problema, ma hanno una visione a trecentosessanta gradi grazie alle loro competenze condivise». E' questo che può fare la differenza per il futuro: avere il coraggio di costruire ponti e quindi queste reti che siano solide, legate da una condivisione proprio di progettualità, di mission, di modello e che coinvolga le cooperative e i loro soci. Le cooperative non possono pensare di affrontare un bando o una gara ponendosi da soli; non ce la farebbero. L'ente pubblico chiede che ci siano dei soggetti che possano intervenire a larga scala nell'intero ambito territoriale e quindi vuol dire essere grandi però, nello stesso momento, avere l'occhio puntato sul territorio. Ecco che questa secondo me

è la grande sfida della cooperazione sociale. L'evoluzione della propria forma organizzativa che non può essere più quella di vent'anni fa, ma neanche quella di dieci anni fa. Quindi per le cooperative la sfida è la strutturazione da impresa, cosa che è sempre una fatica per la cooperazione, però non snaturando la propria forma e la propria mission e continuando ad erogare servizi con la vicinanza al territorio.

10) Intervista a Gallina Giorgio, presidente cooperativa “Una Casa per l'uomo” di Montebelluna (TV)

Mi potrebbe raccontare la fase antecedente alla progettazione? Da chi arriva l'idea che sta dietro al progetto? In che modo i diversi soggetti sono stati coinvolti in questa fase e con quale intensità? Con quale soggetto ritiene vi sia stato il maggior dialogo, se effettivamente come cooperative siete stati coinvolte, nella fase di iniziativa?

Tralascio tutti quegli aspetti che sicuramente ti hanno già parlato gli altri intervistati. Il progetto “Tessere” è un progetto innovativo nel senso che siamo riusciti a mettere insieme due cose contemporaneamente: una sorta di co-progettazione, anche se non da intendersi come la intende il codice degli appalti. Però, al di là di questo, inizialmente c'è stato un tavolo di concertazione per quel che riguarda i contenuti progettuali, quindi un rapporto verticale in questo senso e, poi, un rapporto orizzontale fra i soggetti hanno definito il progetto. Rapporto orizzontale fra cooperative sociali che si occupano di tre ambiti diversi, ma complementari e che quindi puntano a mettere a sistema, mettere in rete, varie attività e avere una sorta di equipe multidimensionale che affiancherà l'assistente sociale e che non porterà più ad uno spezzettamento, bensì una visione condivisa. Non una visione unica, ma sicuramente punti di vista differenti che si integrano in maniera da trovare il miglior progetto “sociale” per la persona. Questo nell'ideale, ma si deve considerare che si tratta di una sperimentazione abbastanza nuova. Tra l'altro, il progetto, oltre all'orizzontalità fra i gestori dello stesso, prevede anche un lavoro territoriale con le associazioni che sono gli ulteriori punti sensibili sul territorio per raccogliere evidenze sul caso e questo, almeno teoricamente, ci dovrebbe offrire per lo meno tutte le informazioni possibili per poter elaborare il miglior progetto possibile. Vedremo quello che riusciremo a fare.

Nel momento in cui la responsabile dei servizi sociali vuole creare una visione a 360 gradi di cooperative in grado di coprire quelle che sono le necessità all'interno di una determinata area, l'idea di fondo è quella di superare le modalità tradizionali del bando. Però come si coniuga anche quest'idea interna al progetto “Tessere” con una realtà normata in maniera tale da rendere l'appalto strumento centrale?

Lo strumento in tal senso c'è ed il punto di conciliazione è, come ti ho detto, la co-progettazione. Il codice degli appalti la prevede, ma ovviamente devono esserci due parti capaci di farla e dev'esserci un privato sociale capace di elaborare delle proposte progettuali e non fornire semplicemente del personale da organizzare così come potrebbe fare qualsiasi agenzia interinale; ciò che fa la differenza è la visione territoriale, una visione professionale dell'intervento sociale. Dall'altra parte ci dev'essere altrettanto una pubblica amministrazione che è capace di gestire lo strumento amministrativo e, dall'altra, i soggetti pubblici devono avere una visione più ampia e diversa da quella del privato sociale. L'ente pubblico tendenzialmente non ha interessi economici, il privato sociale, bene o male, anche se è senza fini di lucro deve, quantomeno, pagare gli stipendi, ma lo strumento tecnicamente c'è ma è da affinare. Quindi, non è inconciliabile, bensì si tratta di cambiare un po' la cultura. Detta in altri termini, tutte le cooperative trent'anni, quarant'anni fa sono nati su questi presupposti cioè sono nate per gestire servizi che non erano in appalto, che non esistevano (basti pensare al centro diurno che è stato inizialmente pensato dalle famiglie che avevano il problema di piazzare il bambino che era disabile e che, molto spesso, si sono auto-organizzate per fare questa cosa qui e poi hanno chiesto il riconoscimento ed il contributo all'ente pubblico). Si tratta di recuperare questa capacità progettuale e di attivazione della base. E dall'altra, chiedere all'ente pubblico che eroghi nella maniera e nella forma corretta, ma che eroghi non al miglior prezzo possibile secondo una logica meramente economicistica, ma ci sia un'attenzione alla qualità del progetto e alla conoscenza del territorio. Chiaramente il progetto "Tessere" non è coniugabile con la logica dell'appalto tradizionale. Lo strumento legislativo della co-progettazione è stato normato, ma non è stato normato due anni fa, non stiamo parlando di cinquanta milioni di anni fa: rimane in sperimentazione. Da adesso in poi si comincia a mettere in piedi le azioni per passare dalla legge all'azione pratica quotidiana; provando e mostrando che porta dei risultati migliori. Questo perché se tutti fanno la stessa cosa, ma l'unica differenza è il prezzo non si notano le differenze, ma se si fanno cose diverse è chiaro che dev'essere dato valore a quell'altra differenza. Ma, in fondo, si tratta della stessa cosa che accade al supermercato: tu vai a prenderti il miglior prodotto al miglior prezzo a meno che tu non sia preso con l'acqua alla gola e non abbia i soldi, ma non è il caso dell'ente pubblico. Comunque, anche gli ultimi vent'anni di appalti etc. hanno dimostrato che c'è stato un deperimento del numero di servizi offerti al territorio e quello che non risponde il pubblico o non risponde il privato sociale, oppure non risponde il pubblico e privato sociale insieme, te lo vai a prendere da qualche altra parte.

Qual è la prospettiva futura che tu vedi come maggiormente plausibile?

Secondo me, per i prossimi quattro, cinque anni, abbiamo la possibilità con il PNRR di dimostrare che c'è questo tipo di possibilità ed è obiettiva questa cosa. Altrettanto vero è che il pubblico, per certi tipi di servizi, sempre di più diventerà un integratore sociale, ma non sarà l'unica fonte; quindi, anche il privato o il privato sociale dovrà essere capace di attrarre finanziamenti e contributi da privati anche a livello commerciale. Quindi, sto dicendo che il progetto "Tessere" potrebbe essere il punto

iniziale per immaginare forme di co-partecipazione fra il privato sociale e le famiglie. La differenza sarà fatta appunto dal fatto che il territorio, se bravo, riesce a dare la risposta più adeguata alle esigenze espresse dal pubblico e dal cliente finale. La chiave sta nel riuscire a mettere insieme gli interessi nel territorio piuttosto che confezionare, magari, una risposta nazionale. Molti servizi vanno sicuramente tarati sul contesto territoriale e sui bisogni della persona, non la vede una multinazionale fare questa cosa. Cioè non la vedo perché semplicemente non riuscirebbe a fare economie di scala. Le cooperative che vengono da fuori funzionano sui servizi standardizzati, ma non tutti i servizi possono essere standardizzati.

Al di là del progetto "Tessere" come definirebbe il rapporto con la pubblica amministrazione? Quali sono gli aspetti positivi di questo tipo di relazione? Quali sono gli aspetti negativi e i limiti? Quali ritiene siano invece i vostri limiti nel rapporto con la pubblica amministrazione?

Parto dai punti deboli della cooperazione sociale. Il punto debole è che, negli anni, abbiamo perso la capacità di avere una visione globale del luogo in cui lavoriamo. Cioè ci siamo iper-specializzati: siamo diventati educatori, OSS etc. ma non abbiamo un'idea generale e questo è un problema. L'altro problema, conseguente, è che questo tipo porta a lavorare in maniera settoriale e non si riesce a lavorare in maniera trasversale. "Tessere" vuole superare questa visione: le tre cooperative "si mettono insieme" per rispondere per l'intero segmento e non per un pezzettino solo. Il "difetto" maggiore che vedo nel pubblico, ma non in tutto il pubblico, è l'aspetto a cui facevo riferimento prima: una visibilità culturale, normativa, interpretativa che metta nelle condizioni di poter diventare compratori di servizi. Detta in altri termini, "se te che sei nel comune non fai semplicemente quello che ti dice il sindaco, ma ti prendi la briga di usare la normativa per inquadrare le istanze, allora fai un lavoro più complesso". È un lavoro più pesante, più difficile, ma sicuramente più soddisfacente. Fare questo passaggio e dire «non sono semplicemente una macchinetta che eroga contributi e che fa bandi, ma so leggere il territorio e i bisogni della persona e cerco di fare il meglio per la persona», ecco questo è il passaggio che bisogna fare. Bisogna uscire un po' da quella burocratizzazione del servizio.

