

Capitolo 6

I COMUNI: LE RISPOSTE DEI TERRITORI ALLA CRISI

DI CHIARA LODI RIZZINI

1. INTRODUZIONE

I Comuni sono l'istituzione più vicina ai cittadini e come tali si trovano ad assumere un ruolo centrale nella gestione dell'attuale crisi economica – ma anche politica¹. Un ruolo la cui importanza è stata riconosciuta a livello sia nazionale che comunitario, con l'ufficializzazione del principio di sussidiarietà.

La crescente delega di competenze al livello locale avvenuta nell'ultimo decennio si basa, in particolare, su due assunti. Innanzitutto, il territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte efficaci ai bisogni attuali e potenziali della persona: gli amministratori locali, grazie alla profonda conoscenza del proprio territorio – sia in termini di problemi che di risorse per farvi fronte –, possono perseguire soluzioni più mirate e quindi efficaci. La crisi economica ha infatti avuto impatti diversi a seconda delle aree territoriali, il che richiede di disporre di strumenti quanto più adattabili al contesto. In secondo luogo, le politiche *place based* possono contare sulla facoltà di mobilitare gli attori locali, condizione fondamentale per la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi.

Gli enti locali sembrerebbero quindi i soggetti più capaci di promuovere l'innovazione sociale e di generare nuovi modelli di *governance* (caratterizzati dall'interrelazione tra pubblico, privato e sociale) che, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale, potrebbero attivare meccanismi virtuosi in grado di «curare» il nostro Stato sociale. Tuttavia, si trovano oggi ad affrontare una situazione paradossale: la crisi economica aumenta in modo esponenziale le richieste di aiuto, ma, a causa dei tagli alla spesa pubblica, diminuiscono in modo consistente le risorse, sia finanziarie sia umane, per farvi fronte.

In questo capitolo cercheremo quindi di capire qual è il contesto in cui si devono muovere oggi gli enti locali e come, in presenza di vincoli di spesa sempre più stringenti, stanno cercando di riorganizzarsi per non eliminare le politiche sociali ma, anzi, renderle più efficaci. Un percorso che, come vedremo, passa necessariamente per quel sentiero intrapreso – seppur con risultati non sempre soddisfacenti – con i Piani di zona, caratterizzati dall'integrazione di tutti i soggetti portatori di interessi e risorse in campo sociale.

¹ Soprattutto in un periodo di così elevata sfiducia nelle istituzioni politiche, gli enti locali sono forse i soggetti che conservano il più alto livello di legittimazione da parte della popolazione, grazie al rapporto diretto tra amministratori e cittadini e alla possibilità, da parte di questi ultimi, di esercitare un maggior controllo sul loro operato.

2. IL CONTESTO: I COMUNI TRA AUSTERITÀ E NUOVE DOMANDE SOCIALI

I Comuni italiani si trovano al momento nella situazione, da una parte, di dover gestire la crescita drammatica dei bisogni sociali dei cittadini – effetto della crisi economica – che richiede l'impiego di politiche efficaci e innovative; dall'altra, dispongono di sempre minori risorse per farvi fronte, a causa dei tagli alla spesa pubblica.

2.1. La spesa sociale dei Comuni italiani

Nel 2010 i Comuni italiani, in forma singola o associata, hanno speso, per interventi e servizi sociali, 7 miliardi e 127 milioni di euro², un valore corrispondente allo 0,46 per cento del Pil nazionale (dati Istat, 2013)³.

Gli enti locali sono i principali finanziatori della spesa sociale locale. Analizzando il quadro complessivo delle fonti di finanziamento⁴ (tabella 1), infatti, si evince che circa il 62,7 per cento è costituito da risorse proprie dei Comuni, il 16,8 per cento dello Stato, tramite il Fondo per le politiche sociali, il 14,9 per cento delle Regioni, attraverso i fondi regionali vincolati, e il rimanente 6,6 per cento da altre fonti (dati Istat, 2013).

Tabella 1 – Spesa sociale dei Comuni singoli e associati, per fonte di finanziamento e ripartizione geografica, 2010 (valori percentuali)

	Fondo indistinto per le politiche sociali	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	Fondi vincolati per le politiche sociali da Stato o Ue	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli enti associativi
Nord-Ovest	9,8	13,2	2,5	2,2	1,5	69,1	1,7
Nord-Est	19,2	14,4	1,7	1,4	1,2	60,5	1,6
Centro	8,3	19,8	2,9	1,6	0,7	65,4	1,3
Sud	18,1	11,5	3,8	2,3	0,4	62,0	1,9
Isole	21,1	32,2	2,3	1,0	0,4	43,0	–
Italia	13,9	16,8	2,5	1,7	1,0	62,7	1,4

Fonte: Istat, 2013

Negli ultimi anni la spesa sociale dei Comuni italiani è cresciuta costantemente⁵ (figura 1): tra il 2003 e il 2010 si rileva un aumento complessivo del 37,1 per cento in valore assoluto, che corrisponde a un aumento del 16,4 per cento se si considera l'ammontare a

² Questa cifra è calcolata al netto delle quote pagate dagli utenti per i servizi fruiti e dal Servizio Sanitario Nazionale per la componente sanitaria dell'assistenza fornita dai Comuni. Aggiungendo ai 7 miliardi e 127 milioni queste due voci, rispettivamente 967 milioni di euro la prima, 1 miliardo e 121 milioni la seconda, la spesa corrente impegnata nel 2010 a livello locale per il funzionamento della rete territoriale dei servizi arriva a un totale di 9 miliardi e 315 milioni di euro.

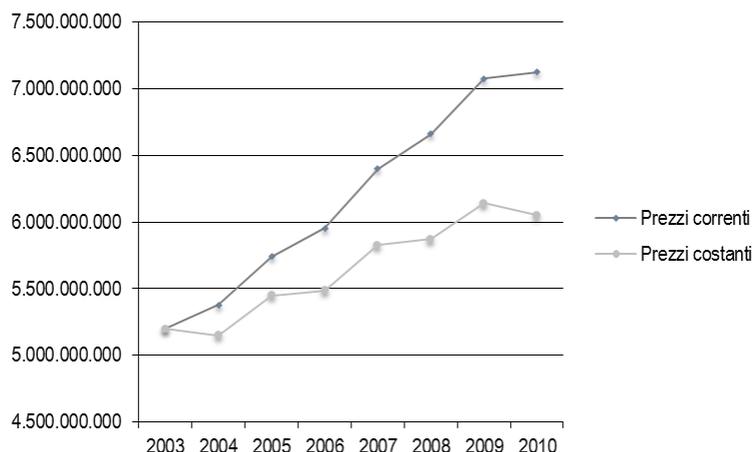
³ Per ulteriori approfondimenti sulla spesa sociale degli enti locali si rimanda anche al Rapporto Ifel-Fondazione Anci (2012).

⁴ Al netto delle compartecipazioni del Servizio Sanitario Nazionale e degli utenti.

⁵ Il tasso di incremento è stato del 6 per cento medio annuo nel periodo compreso fra il 2003 e il 2009, con variazioni annuali sempre in linea con tale tendenza fino al 2009, quando l'andamento registrato sull'anno precedente è stato del 6,3 per cento, mentre nel 2010 si rileva per la prima volta un incremento prossimo allo zero (0,7 per cento), con valori negativi in diverse regioni, principalmente nel Centro e nel Sud Italia.

prezzi costanti⁶ (dati Istat, 2013). Tra il 2009 e il 2010 si è tuttavia verificata un'inversione di tendenza: considerando gli aggregati a prezzi costanti, le risorse impiegate per il welfare locale nel 2010 sono state lievemente inferiori a quelle rilevate nel 2009 sia per il totale Italia (-1,5 per cento), sia per le singole ripartizioni geografiche⁷ (dati Istat, 2013).

Figura 1 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, 2003-2010 (valori a prezzi correnti e a prezzi costanti)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Anche la spesa pro capite mostra lo stesso andamento: tenendo sempre come riferimento i prezzi costanti, tra il 2003 e il 2010 è aumentata di circa 10 euro, crescendo tra il 2003 e il 2009⁸ e iniziando a calare dal 2009 al 2010, precisamente di 2 euro.

La spesa pro capite presenta inoltre evidenti disparità a livello regionale (figura 2). Analizzando la spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati nel 2010, infatti, emerge una forte variabilità nei valori da regione a regione: si spazia dai 26 euro della Calabria ai 304 euro della Provincia autonoma di Trento – la *best performer* – la cui spesa è tra l'altro notevolmente superiore a quella media nazionale (135 euro). Da segnalare che tutte le regioni del Sud, a eccezione della Sardegna, si trovano di gran lunga al di sotto della media nazionale⁹: in quasi tutti i casi, addirittura spendono meno della metà (dati Istat, 2013).

In rapporto al Pil, la spesa locale per gli interventi e i servizi sociali è passata dallo 0,39 per cento del 2003 allo 0,47 per cento del 2009, arrestandosi allo 0,46 per cento nel 2010. Soffermandoci in particolare sulle aree geografiche (figura 3), si mantengono pressoché invariate le differenze fra ripartizioni: il Nord-Est e le Isole si collocano al di sopra delle altre aree, con lo 0,53 e lo 0,62 per cento del Pil, il Centro e il Nord-Ovest sono prossimi alla media nazionale (rispettivamente con lo 0,48 e lo 0,43 per cento), mentre i Comuni del Sud spendono lo 0,31 per cento del Pil, rimanendo ben al di sotto della media nazionale in termini di risorse destinate ai servizi sociali (dati Istat, 2013).

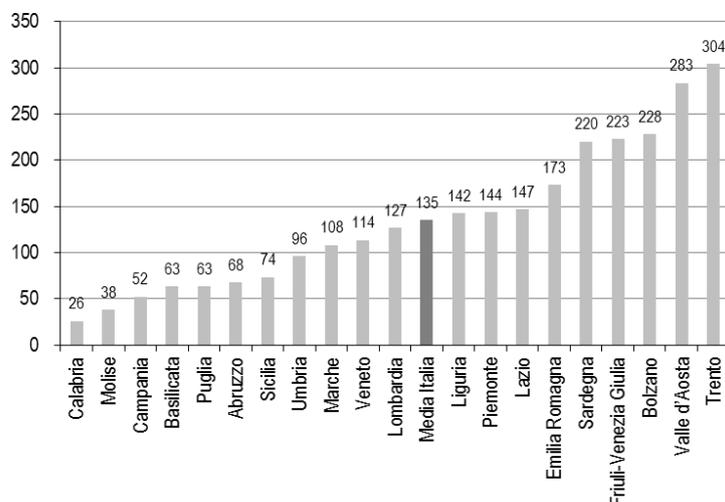
⁶ Ovvero tenendo conto dell'inflazione registrata nel periodo.

⁷ Fanno eccezione le Isole per via dell'aumento di spesa nella Regione Sardegna. Le altre Regioni che mostrano variazioni di segno positivo, anche al netto dell'inflazione, sono la Valle d'Aosta, la Provincia di Trento, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, il Lazio, l'Abruzzo e la Puglia.

⁸ Tranne che fra il 2003 e il 2004.

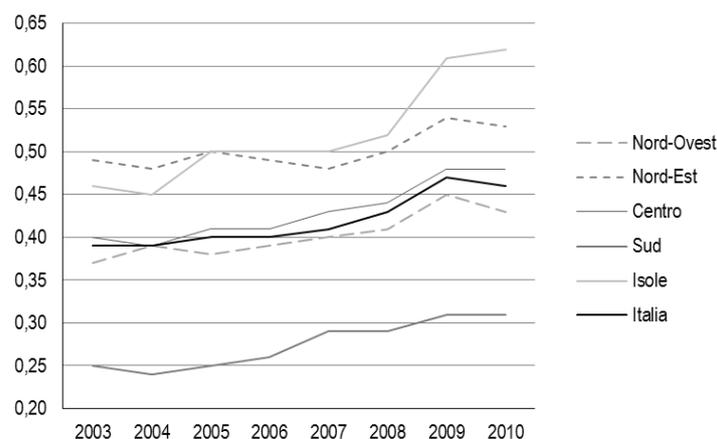
⁹ Un dato in contrasto con l'andamento, invece, della spesa pubblica, che è più alta nelle regioni meridionali.

Figura 2 – Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per regione, 2010 (in euro)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Figura 3 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per ripartizione geografica, 2003-2010 (valori percentuali sul Pil)



Elaborazione su dati Istat, 2013

Quindi, nonostante i vincoli posti alla finanza comunale dal Patto di Stabilità Interno, che hanno portato in quest'ultimo decennio a una dinamica di spesa generale piuttosto contenuta, i Comuni hanno continuato a investire nella spesa sociale – o l'hanno ridotta, ma di poco – spesso ricorrendo alla forma associata. Anche nel 2011 si è registrata una sostanziale tenuta della spesa sociale dei Comuni (Dessi 2012). Questo andamento può essere spiegato, da una parte, dal fatto che la crisi, aumentando i bisogni, implica anche un aumento delle spese per le politiche a essi relative; dall'altra, da una scelta degli stessi enti che, dovendo scegliere quali politiche tagliare, decidono di salvaguardare quelle sociali, considerandole prioritarie dato l'impatto sulla vita quotidiana e sul benessere dei cittadini¹⁰.

¹⁰ Un'ipotesi confermata da un'indagine Ipsos sui tagli operati dai sindaci lombardi nel 2012, da cui emerge che i tagli più drastici – indice assegnato da 0=nessun taglio a 100=tagli radicali – sono stati fatti nei settori Manutenzione strade e marciapiedi (57), Biblioteca civica, manifestazioni e attivi-

Tutto ciò mentre si assiste alla ritirata dello Stato dal sostegno alle politiche sociali (tabella 2). Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, fondo indistinto i cui stanziamenti sono definiti dalle annuali leggi finanziarie di stabilità, nel 2008 rappresentava ben la metà dei contributi di derivazione statale. A partire dal 2009 è stato ridotto drasticamente. Nel 2012 è stato tagliato di circa l'88 per cento rispetto al 2009 e la quota del fondo attribuita direttamente ai Comuni è stata praticamente azzerata (Anci 2012).

Sorte peggiore è toccata al Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza, che dal 2011 è stato azzerato. La legge di stabilità 2013 (n. 228/2012) ha autorizzato la spesa di 275 milioni di euro¹¹, che tuttavia dovrebbero tornare a zero nel 2014. In totale, dal 2009 al 2012, i principali fondi statali a carattere sociale sono stati decurtati dell'86,3 per cento circa. Il 2013 ha segnato una parziale inversione di tendenza, che però si prevede verrà nuovamente arrestata nel 2014 e nel 2015. Le risorse aggiuntive sono state infatti stanziare per il solo 2013 e concentrate sui fondi per le politiche sociali e per le non autosufficienze.

Tabella 2 – Principali fondi statali a carattere sociale, 2009-2013 (in milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali	583,9	453,3	275,0	70,0	344,2
Fondo politiche per la famiglia	186,0	185,3	52,5	32,0	19,8
Fondo per la non autosufficienza	400,0	400,0	0	0	275,0
Fondo per le politiche giovanili	79,8	94,1	32,9	8,0	6,2
Fondo servizi per l'infanzia e adolescenza – Piano nidi	44,0	40,0	39,0	40,0	39,6
Fondo per il servizio civile	171,4	170,3	113,0	50,0	71,2
Totale	1.465,1	1.343,0	512,4	200,0	756,0

Elaborazione su dati IRS, 2012

Si tratta di un calo di finanziamenti cui gli enti locali cercano di rimediare attraverso l'aumento delle tariffe dei servizi (rette per le mense scolastiche, rette per gli asili nido comunali, tariffe dei trasporti locali, eccetera) e delle tasse comunali (aliquote Imu, Tarsu) o sperimentando policy innovative, come vedremo nei paragrafi seguenti.

È evidente, però, che nuovi tagli alle risorse locali potranno avere un forte impatto sulla vita dei cittadini e sui servizi a essi rivolti. Su quali, in particolare? Per rispondere, vediamo com'è ripartita la spesa sociale locale per aree di utenza.

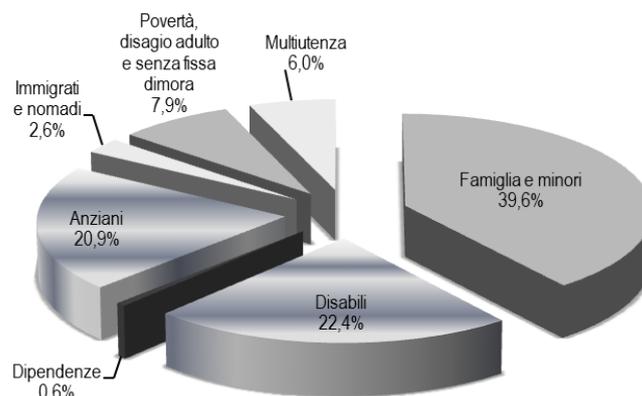
Osservando la spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per aree di utenza nel 2010 (figura 4), si evince che la spesa più alta è quella destinata a famiglia e minori (39,6 per cento), seguita da servizi socio-educativi per l'infanzia, disabili (22,4 per cento) e anziani (20,9 per cento). L'impegno dei Comuni si estende anche a interventi di sostegno alla povertà, disagio adulto e senza fissa dimora (7,9 per cento),

tà culturali (46), Manutenzione verde pubblico (49), Viabilità/traffico (44) e Impianti sportivi (44), mentre si è scelto di «proteggere» Servizi sociali (28), Servizi scolastici (27), Asili nido comunali (17), Assistenza agli anziani (19).

¹¹ Secondo l'art. 1, comma 109, a tali risorse potranno sommarsi, per il triennio 2013-2015, fino a 40 milioni di euro annui dalle risorse effettivamente aggiuntive derivanti dalle 150.000 verifiche straordinarie che l'INPS dovrà realizzare per accertare la permanenza dei requisiti sanitari e reddituali nei confronti di titolari di benefici di invalidità civile, cecità civile, sordità, handicap e disabilità.

multiutenza (6 per cento), immigrati e nomadi (2,6 per cento) e dipendenze (0,6 per cento) (dati Istat, 2013). Si tratta quindi di aree rivolte a soggetti, in particolare per quanto riguarda famiglia e minori, già abbastanza «scoperti» dall'intervento pubblico e che, se colpiti da ulteriori tagli, rischierebbero di essere lasciati a se stessi, con il risultato di aggravare una situazione già difficile.

Figura 4 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per aree di utenza, 2010



Elaborazione su dati Istat, 2013

Per quanto riguarda le ripartizioni territoriali (tabella 3), i Comuni del Centro e del Sud impegnano maggiori risorse sugli interventi a favore della famiglia e dei minori (43,2 e 44,4 per cento rispettivamente, contro il 39,6 della media nazionale) e per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (9,9 per cento al Centro, 9,1 nelle Isole e 8,1 al Sud, contro il 7,3 per cento del Nord-Ovest e il 6,5 del Nord-Est). Nelle regioni del Nord c'è invece il maggior impegno di risorse per anziani (22,4 per cento) e disabili (23,8 per cento nel Nord-Est, contro il 18 per cento del Sud).

Tabella 3 – Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, per area di utenza e ripartizione geografica, 2010 (valori percentuali)

	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulto	Multiutenza
Nord-Ovest	39,3	22,3	0,4	22,4	2,2	7,3	6,1
Nord-Est	36,2	23,8	0,8	22,6	2,7	6,5	7,4
Centro	43,2	17,9	0,9	19,0	3,7	9,9	5,4
Sud	44,4	18,0	0,8	19,8	2,1	8,1	6,8
Isole	34,9	33,2	0,3	17,9	1,3	9,1	3,3
Italia	39,6	22,4	0,6	20,9	2,6	7,9	6,0

Elaborazione su dati Istat, 2013

Una precisazione importante sul trend di spesa: negli anni le voci che hanno subito la variazione maggiore sono state quella relativa alle politiche di contrasto alla povertà e al disagio, in forte aumento, e quella rivolta a immigrati e nomadi, che è invece diminuita (dati Istat, 2013).

2.2. Le questioni emergenti per gli enti locali

I tagli dei trasferimenti agli enti locali hanno gravi implicazioni. Considerando che una parte della spesa sociale è rigida – ad esempio, quella per il personale dipendente – essi rischiano di tradursi perlopiù nella riduzione dei contributi erogati a famiglie e individui, o nell'aumento delle tariffe per i servizi erogati (con evidenti ripercussioni sulla qualità dei servizi stessi e sul godimento dei diritti sociali), oltre che nella riduzione dell'acquisto di prestazioni da soggetti esterni, determinando effetti negativi sui livelli di occupazione del settore sociale.

Analizzando, inoltre, la spesa pubblica per la protezione sociale come quota del Pil (27 per cento), la fetta maggiore – quella destinata alla previdenza (15,4 per cento) – è gestita a livello centrale, seguita dalla sanità (6,5 per cento), gestita a livello regionale; quella destinata alle politiche sociali, gestita dagli enti locali, è di gran lunga inferiore, pari allo 0,4 per cento (Cittalia-Anci 2012). Di queste tre aree, i tagli alle risorse per la protezione sociale si sono concentrate proprio su quest'ultima, quindi sugli enti locali (Cittalia-Anci 2012). Se a tale dato aggiungiamo che le prestazioni assistenziali erogate a livello centrale sono costituite prevalentemente da trasferimenti economici, mentre quelle locali da servizi, diviene evidente la distorsione del nostro sistema di welfare. Sarebbe allora necessaria una riflessione profonda che conduca a una «riscrittura» del sistema di spesa, dal momento che la maggior parte delle risorse vengono gestite dal livello centrale direttamente verso le persone con interventi non sempre riferibili a strategie organiche e difficilmente integrabili nella programmazione e negli interventi sociali a livello locale (Cittalia-Anci 2012).

Il tutto in un contesto economico-sociale che inasprirà le condizioni dei cittadini e, quindi, metterà i Comuni ancora più sotto pressione. A cominciare dall'aumento della povertà assoluta e delle nuove povertà: si stima che l'attuale recessione determinerà un ulteriore incremento della disoccupazione, con pesanti ricadute soprattutto sull'occupazione femminile. Un fenomeno che in termini di bilancio comunale significa non solo crescita delle domande di aiuto, ma anche un gettito inferiore in entrata per i servizi erogati (se le tariffe sono proporzionali ai redditi, se calano i redditi calano le entrate). Oltre questo si devono considerare: il mutamento nella composizione dei nuclei familiari, il che richiede interventi più flessibili; l'allungamento dell'aspettativa di vita media, con evidenti ripercussioni sulle richieste per assistenza e non autosufficienza, col rischio che il problema degli anziani – così come quello dell'assistenza ai disabili – venga scaricato sulle famiglie, gravando soprattutto sulle donne e sulla conciliazione famiglia-lavoro, con effetti negativi sul già basso livello di occupazione femminile (un problema che potrebbe essere acuito anche dalle difficoltà degli enti locali nel garantire i servizi per l'infanzia); la crescente complessità sociale, con una nuova fascia di popolazione a rischio povertà – fino a oggi quasi assente agli occhi delle politiche sociali –, ossia quella dei giovani fino ai 40 anni; infine, una significativa presenza di persone immigrate, che richiede nuove risposte in termini di integrazione e di equilibrio urbano.

Come conseguenza di una società più complessa, i cittadini presenteranno domande di aiuto molto più articolate e parcellizzate rispetto a solo pochi anni fa, rischiando così di ridurre il sostegno pubblico a mero assistenzialismo, compromettendo l'attivazione di politiche e soluzioni su larga scala. Bisognerà quindi trovare una via per favorire l'aggregazione delle domande sociali e della capacità dei cittadini di mettere insieme i loro bisogni, riscoprendo, ad esempio, nuove forme di mutualismo (Intervista 1).

3. VERSO NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE: IL SENTIERO DEI PIANI DI ZONA

In questo nuovo scenario, uno dei presupposti che potranno favorire la sostenibilità delle politiche sociali e la garanzia dei diritti sociali, come vedremo, è l'introduzione di nuovi modelli di *governance* nei rapporti tra gli enti locali e i soggetti operanti nell'ambito del welfare. Un'idea che non è in realtà nuova, anzi ha contribuito a ispirare la legge 328/2000, e in particolare l'istituzione dei Piani di zona. Possiamo quindi ragionevolmente supporre che, nei territori dove tali Piani sono più sviluppati, esista una *policy legacy* che ha favorito una reazione più immediata alla crisi come risposta partecipata e *multi-stakeholders*, grazie alla maggior abitudine al confronto tra attori sociali (Interviste 1 e 2).

3.1. La spinta della legge 328/2000

Dall'analisi presentata emerge un contesto istituzionale e sociale fortemente mutato rispetto ad alcuni decenni fa, quando è stato definito il nostro sistema di welfare, e che impone di ripensarne il funzionamento, compreso il ruolo svolto dagli enti locali. Si tratta di un percorso che è già stato avviato con la legge 328/2000. L'idea di un cambiamento di *governance* in senso «inclusivo», ad esempio, è uno dei principi che hanno ispirato tale legge (in particolare, l'istituzione dei Piani di zona), tra i cui obiettivi c'era appunto quello di mettere in rete i soggetti – e, conseguentemente, le politiche – del settore socio-assistenziale.

Questa legge nasceva, infatti, dall'esigenza di riformare il welfare italiano, caratterizzato da logiche e misure corporative e particolaristiche, e avvicinare così l'Italia ai paesi europei più evoluti, attribuendo maggior consistenza, autonomia e unitarietà ai diversi livelli di governo. A tal fine era necessario partire dalla critica al carattere settoriale, parcellizzato e spesso non equo delle principali misure vigenti, aprendo prospettive di innovazione e sviluppo nel segno dell'uguaglianza dei cittadini, dell'integrazione fra le varie misure e competenze, dell'appropriatezza ed efficacia rispetto alle situazioni di vulnerabilità e di bisogno. Puntare, anche con una legge quadro, a indirizzare, implementare e consolidare la maturazione in corso delle culture e delle pratiche, rappresentava inoltre un fattore di convergenza e coordinamento delle diverse posizioni ed esperienze, nonché la condizione per poter sviluppare su questa base la costruzione di sistemi territoriali integrati di servizi e interventi specifici per la trattazione di determinati bisogni fondati su criteri innovativi di appropriatezza e di efficacia dell'intervento (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012).

Con la legge 328/2000 si è avviato quindi il passaggio dal *supply planning* al *community planning*, ovvero dalla pianificazione basata sull'offerta (un elenco di servizi, attività e output rivolti a categorie di utenza predefinite) disponibile in un dato territorio – meno permeabile al cambiamento, poiché ciascun attore continua a proporre in modo auto-conservativo i propri progetti/servizi – alla pianificazione costruita a livello di comunità locale e basata su una rilettura e ricodifica reciproca di bisogni, risorse e soluzioni (Leone 2011).

Nello specifico, l'art. 19 della legge 328/2000 definisce il Piano di zona come lo strumento con cui i Comuni associati, negli ambiti territoriali specifici¹², d'intesa con le Aziende unità sanitarie locali e nell'ambito delle risorse disponibili, programmano il sistema dei servizi sociali individuando, in particolare:

- gli obiettivi strategici e le priorità d'intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;

¹² Che spesso coincidono con il Distretto sanitario.

- le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali;
- le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni.

Il Piano di zona, di norma adottato attraverso un accordo di programma, è volto a:

- favorire la formazione di sistemi locali d'intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché responsabilizzando i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
- qualificare la spesa definendo i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle Aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi.

La realizzazione dei Piani di zona doveva introdurre quindi cinque significativi obiettivi di cambiamento nelle politiche sociali che, se ben attuati, avrebbero potuto assumere una portata storica (Gori 2005):

- ❶ sintetizzare gli interventi e le politiche dello stesso settore, mettendo insieme tradizioni programmatiche e fonti di finanziamento in passato considerate in modo separato e autonomo;
- ❷ favorire il passaggio dal *government* alla *governance* nella programmazione sociale, estendendo anche ai soggetti della società civile la facoltà di partecipare alla programmazione delle politiche sociali;
- ❸ promuovere lo sviluppo locale programmando a un nuovo livello, quello della zona, superando così l'*impasse* storica legata al frazionamento comunale. Il Piano di zona crea infatti, attraverso l'aggregazione di Comuni, uno spazio in cui essi si conoscono, si confrontano, negoziano orientamenti e scelte sull'uso delle risorse e sulle politiche sociali;
- ❹ programmare in modo congiunto anche con l'ASL, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa, della *partnership*;
- ❺ programmare le politiche sociali seguendo la logica dei livelli essenziali di assistenza, ponendosi cioè il problema dei requisiti minimi che un sistema integrato di servizi deve avere per rispondere ai diritti di cittadinanza.

La legge 328/2000 conteneva già, quindi, molti degli obiettivi che oggi riteniamo cruciali per la sostenibilità del welfare. In particolare il Piano, strumento di programmazione locale, doveva favorire l'integrazione sia tra settori di politiche (sociali, sanitarie, urbanistiche, del lavoro, istruzione e cultura) sia tra attori sociali, la cui frammentazione è invece spesso causa di risposte inefficaci e sprechi, soprattutto per quanto riguarda il settore sociale e quello sanitario (Agenzia Redattore Sociale 2012). Il sistema delle politiche sociali andrebbe infatti inteso in senso lato includendo, ad esempio, le politiche per la casa, i servizi domiciliari e semi-residenziali, i sussidi economici, eccetera. Ripensare alle politiche sociali in fase di pianificazione ed elaborazione di un Piano di zona significa quindi sviluppare interazioni, scambiare reciproche visioni sugli oggetti di intervento con soggetti e segmenti di ambiti differenti, segnando così il passaggio dalla logica del *problem solving* a quella del *problem setting*, ovvero dalla risposta ai bisogni alla pianificazione e progettazione di strumenti di *policy* volti a fronteggiarli.

3.2. Quali esiti dalla 328? Limiti e aspetti virtuosi

A più di dieci anni dall'introduzione della legge 328 siamo ancora piuttosto lontani da una sua completa attuazione: la mancata riforma strutturale delle erogazioni monetarie (che costituiscono ancora l'85 per cento delle politiche sociali), la riduzione dei finan-

ziamenti alle politiche sociali e la mancata integrazione del livello socio-sanitario sono i fallimenti più evidenti (Agenzia Redattore Sociale 2012).

La stessa portata della legge è stata depotenziata poco dopo la sua approvazione. Con la riforma del titolo V della Costituzione è stata infatti compiuta «una scelta federalista» nel campo della politica sociale (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012) che ne ha, in parte, ridimensionato la portata, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa primaria¹³, con l'inevitabile conseguenza che esse possono valutare se e quanto costruire il proprio sistema di servizi sociali facendo riferimento alla normativa nazionale della legge 328/2000 – non più vincolante – o imboccare invece sentieri diversi¹⁴.

Per quanto riguarda più specificatamente i Piani di zona – certamente una delle principali innovazioni introdotte dalla 328 – vi è stata una buona diffusione sull'intero territorio italiano, pur con diverse velocità e importanza a seconda delle aree: nel 2012 i Piani sono ormai diffusi in tutte le regioni, a esclusione della Calabria e della Provincia Autonoma di Bolzano (De Ambrogio e Pasquinelli 2012).

Tuttavia, sono emersi diversi limiti, omissioni e resistenze a una loro completa attuazione. L'introduzione dei Piani si è spesso limitata a un semplice assemblaggio di ciò che già esisteva sul territorio, il che, se da una parte ha contribuito a contenere i costi, dall'altra ha impedito di sfruttare le potenzialità innovative dello strumento, favorendo il mantenimento dello *status quo*.

L'integrazione tra attori sociali certamente si è andata rafforzando e raffinando a livello programmatico, ma è ancora lacunosa sul lato dell'attuazione operativa e organizzativa. Non sempre infatti quanto disegnato nei Piani riesce a tradursi a livello pratico, in modalità e procedure comuni di regolazione e gestione dei servizi (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012). Sul fronte dell'integrazione tra servizi, la possibilità di attuare le procedure disegnate in fase di programmazione si scontra spesso, in fase di implementazione, con rigidità organizzative e differenze culturali e professionali. In particolare, i Comuni, che sono oggetto di studio nel presente capitolo, hanno maturato una scarsa consapevolezza rispetto al ruolo del Piano di zona e delle funzioni di governo e di gestione della rete dei servizi, e hanno manifestato spesso forme di resistenza motivate dalla volontà di non perdere la propria autonomia¹⁵.

L'esperienza dei Piani di zona ha comunque introdotto prospettive nuove nella definizione delle politiche sociali dei territori, favorendone – dove il loro sviluppo è più maturo – il processo di innovazione, anche in un'ottica di secondo welfare¹⁶. Grazie all'impatto simbolico e culturale¹⁷ che hanno avuto su amministratori, operatori, associazioni

¹³ Ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

¹⁴ Salvo garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti a livello centrale.

¹⁵ Se guardiamo poi alla gestione associata, il limite è ancora più evidente. Le realtà che hanno dato vita a forme di gestione associata autonome sono una minoranza e sono concentrate in poche regioni che hanno fatto scelte esplicite in questa direzione (ad esempio, in Piemonte i Consorzi, in Emilia Romagna le Aziende pubbliche di servizi alla persona, in Toscana le Società della salute, in Lombardia, in parte, le Aziende speciali dei servizi sociali), mentre perlopiù nel territorio italiano questo continua a essere un tema critico (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012, 104).

¹⁶ Si veda, in seguito, l'esempio del Piano di zona per la salute e il benessere sociale del distretto di Forlì.

¹⁷ Per impatto simbolico e culturale non si intendono sentimenti o pensieri astratti, poco incidenti sui dati di realtà, ma il riconoscimento e consolidamento di uno spazio concettuale, politico, professionale proprio del sociale che favorisca un'assunzione di identità e di consapevolezza degli attori e un loro riconoscimento da parte degli interlocutori (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012).

e volontari, i Piani di zona hanno comunque avviato quel percorso di valorizzazione e messa a sistema di tutti gli attori su cui si reggono il welfare locale e il principio di sussidiarietà, incentivando l'istituzione di organismi plurali di governo (assemblee dei sindaci, tavoli politici, tavoli tecnici) e di partecipazione (tavoli tematici, tavoli di rappresentanza, consulte, eccetera). Pur nelle diverse specificità territoriali, l'esperienza più diffusa è certamente quella dei tavoli tematici locali, luoghi in cui, spesso per la prima volta, i diversi attori hanno potuto mettere a confronto conoscenze, visioni ed esperienze sui problemi delle proprie comunità e contribuire a orientare le politiche e gli interventi da attuare a livello locale. L'esperienza dei tavoli ha generato apprendimenti sia per le istituzioni pubbliche sia per il privato sociale, offrendo una conoscenza più articolata e approfondita della conformazione del sistema sociale in cui tali soggetti operano. Questi luoghi rappresentano ormai una realtà consolidata nella maggior parte dei Piani di zona, sia pure con gradi di efficacia e soddisfazione diversi (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012). Si evidenziano ad esempio, in alcuni casi, un'eccessiva staticità e codificazione dei tavoli e la necessità di sostituire la modalità del *tavolo* con quella del *processo*, eventualmente istituendo sedi di lavoro «itineranti» così da favorire l'estensione della partecipazione a nuovi soggetti (Lodi Rizzini 2013d).

Restano tuttavia alcuni limiti, a cominciare dalla difficoltà di coordinare l'assetto di *governance* costruito, in particolare a causa della mancanza di competenze che possano agire come *social planner*. Si rileva inoltre una bassa maturità della cultura partecipativa: il coinvolgimento di attori e utenti e il dialogo pubblico-privato spesso si fermano alla mera consultazione e non riescono a tradursi in una partecipazione in grado di produrre effetti vincolanti, né nella fase di definizione di *policy* né in quella di valutazione dei risultati. Inoltre, non si è ancora imparato a gestire il duplice ruolo del Terzo settore – da una parte produttore di welfare, dall'altra portatore di bisogni e istanze dei cittadini –, che spesso non riesce a scindere i luoghi deputati all'una o all'altra cosa finendo così per mescolarle.

Infine, bisogna considerare l'impatto dell'*austerità*. La spinta all'attuazione della 328, e dei Piani di zona in particolare, era data anche da finanziamenti che lo Stato centrale erogava ai territori a integrazione della spesa sociale dei Comuni e di quella socio-sanitaria delle ASL, col vincolo che fossero gestiti in modo integrato. Nel contesto di sotto-finanziamento al welfare che ha sempre caratterizzato il nostro paese, si può allora affermare che è anche grazie alla disponibilità di tali risorse aggiuntive che si sono potuti sviluppare politiche e servizi integrati. Le politiche di disinvestimento dell'ultimo decennio, unite a quelle di *austerità*, possono pertanto compromettere anche la completa realizzazione dei Piani di zona. La continua contrazione delle risorse sta portando infatti gli enti locali ad affrontare una forte incertezza finanziaria, che rischia di mettere in pericolo l'investimento stesso nella programmazione di zona e di indurre movimenti opposti, ossia di chiusura, soprattutto da parte dei Comuni, verso gli altri attori: quando le risorse scarseggiano, invece di dividerle si preferisce tenere per sé il poco che c'è a disposizione. Ciò è vero specialmente per quei territori che hanno basato il Piano di zona unicamente sulla programmazione e gestione delle sole risorse trasferite. Nei territori dove, invece, alla programmazione associata si è affiancato un lavoro di gestione di servizi che ha potuto beneficiare anche di risorse proprie dei Comuni¹⁸, e dove si è investi-

¹⁸ Il Piano di zona non è sostenuto esclusivamente con le risorse del FNPS (Fondo nazionale politiche sociali) – che in molti ambiti copre meno di un quarto del budget previsto dal Piano –, ma, a seconda delle realtà e delle Regioni, gran parte dei contributi derivano da fondi propri dei Comuni, della Regione, di privati (ad esempio: ticket orario, rette).

to, al contempo, pure sul potenziamento della progettazione e della ricerca di altri finanziamenti – attraverso, ad esempio, la partecipazione a bandi europei e la valorizzazione delle risorse territoriali –, la riduzione delle risorse trasferite dal livello centrale ha e avrà un impatto certamente meno dirompente. Purtroppo, però, queste realtà rappresentano ancora esperienze minoritarie (Ranci Ortigosa e Ghetti 2012, 108).

4. QUALI RISPOSTE DAGLI ENTI LOCALI?

La crisi economica e le politiche di *austerità* – in questo caso, in particolare i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita – mettono dunque a dura prova il compito degli enti locali di dare risposta alle domande sociali dei propri cittadini. Secondo un'indagine svolta da Ipsos-Anci Lombardia (2012), l'81 per cento dei sindaci non riesce più a soddisfare adeguatamente¹⁹ le richieste degli abitanti (Sangaletti 2013). Di fronte ai nuovi tagli, il 96 per cento degli amministratori e il 76 per cento dei cittadini lombardi prevedono inoltre una forte ripercussione sull'operato sociale.

Anche le interviste da noi effettuate confermano un sentimento di «impotenza» da parte degli amministratori locali, che lamentano la difficoltà di prendersi carico delle conseguenze di decisioni prese da altri, dal Governo centrale (Interviste 1, 2 e 7). Come abbiamo visto, buona parte della spesa sociale degli enti locali è infatti data, in termini sia di finanziamenti pubblici che di servizi da offrire (ci sono servizi «fissi» che devono essere garantiti secondo modalità prestabilite e su cui il livello locale ha ben poco margine di intervento) (Lodi Rizzini 2013b). Come posso io, Comune, dare dinamicità al mio territorio se il Patto di Stabilità mi impedisce di spendere, se ho tempi infiniti per pagare le imprese – che stanno infatti iniziando a rifiutarsi di lavorare per gli enti pubblici? Come posso generare innovazione se devo operare nel rispetto di procedure burocratiche e normative estremamente rigide? Il lavoro degli enti locali non è vincolato soltanto a livello statale, ma anche a livello regionale – che talvolta è in contrasto col primo²⁰.

Nel caso, ad esempio, del Comune di Forlì, si riscontrano difficoltà dovute al fatto che si «subiscono» gli effetti delle decisioni di due livelli: da una parte, uno Stato che negli ultimi dieci anni ha fatto un passo indietro sulle politiche sociali, non dando corso a normative – come la 328/2000 – potenzialmente in grado di favorire la creazione di servizi sociali integrati, e che ha tagliato drasticamente i fondi nazionali (calati, dal 2010 al 2011, di ben il 76,3 per cento); dall'altra, una Regione «molto presente». Quest'ultima svolge una funzione positiva attraverso il sostegno che garantisce soprattutto a livello economico – mettendo a disposizione, tra gli altri, un Fondo regionale per la non autosufficienza che ha la capienza del precedente fondo nazionale, circa 400 milioni di euro –, ma in diversi casi richiede un'applicazione delle risorse molto rigida e vincolata, che tende a standardizzare i servizi: un modello, cioè, che offre servizi di alta qualità

¹⁹ Dato in aumento di 15 punti rispetto allo scorso anno.

²⁰ Non sono solo il governo centrale e quello locale ad avere atteggiamenti contrastanti, quanto, talvolta, anche diversi organi di uno stesso livello. Ad esempio, mentre l'Agenzia Sociale Regionale della Regione Emilia Romagna sta investendo in sperimentazioni «di nicchia» come i Community Lab, riconducibili alle pratiche di *welfare community*, gli assessorati alla salute e alle politiche sociali, che gestiscono le risorse, restano ancora molto legati all'idea di un welfare a offerta e regolazione esclusivamente pubblica (Interviste 1 e 2).

complessiva, ma che lascia pochi spazi a quei bisogni e a quelle persone che non rientrano nei percorsi e nei casi previsti dalla normativa. La combinazione di una spesa centrale in decremento, da una parte, e una standardizzazione eccessiva, dall'altra, impone quindi di cercare nuove strade di lavoro (Interviste 1 e 2).

Uno dei rischi più seri che vanno affrontati, in particolare, è l'incapacità di programmare. In un contesto politico – e, di conseguenza, anche normativo ed economico – instabile, i Comuni rischiano di ridursi a «vivere alla giornata», sostituendo la logica della risposta immediata e di emergenza a quella della pianificazione sul medio-lungo periodo, la sola in grado di produrre innovazione e cambiamenti sistemici. Il tutto proprio in una fase di recessione nella quale queste riforme sarebbero più urgenti, anche al fine di evitare che le politiche sociali si traducano nella mera assistenza. La crisi sta in effetti dimostrando che non si può fare a meno delle politiche. La tensione sempre più forte tra bisogni e risorse rischia di produrre un welfare circoscritto a interventi di tipo prestazionale, che intercetta prevalentemente bisogni manifesti e conclamati e che affronta situazioni con un elevato livello di compromissione, intensità e urgenza (Gori 2013).

4.1. Le linee di intervento

Come si stanno organizzando gli enti locali? Quali strategie hanno adottato per continuare a garantire i diritti sociali ai propri cittadini? I Comuni hanno intrapreso strade differenti, dando spesso vita a esperienze innovative che possono darci utili suggerimenti per la riforma dell'intero welfare nazionale.

Molti di essi hanno provveduto alla riorganizzazione dei servizi sulla base delle risorse disponibili. A questo scopo si razionalizza l'offerta accorpando servizi ed evitando duplicazioni; si taglia il «superfluo», eliminando gli interventi che non mostrano di avere grande impatto; si riducono i costi, intervenendo solo nei casi di bisogno estremo – contenendo, in particolare, il numero di nuovi casi presi a carico, limitatamente alle situazioni più fragili – o attraverso una compartecipazione maggiore degli utenti (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Questa riorganizzazione ha effetti sia positivi sia negativi: elimina sprechi e inefficienze, concentrando le risorse pubbliche là dove sono più utili, ma rischia di compromettere l'efficacia degli interventi. Introducendo dei *means test* troppo selettivi, infatti, si può finire per escludere quei cittadini che, pur non trovandosi in condizioni estreme, sono comunque in reale difficoltà; si tratta di quegli *outsiders* che vanno invece intercettati al fine di evitare che la classe media sparisca tra le file dei nuovi poveri (Lodi Rizzini 2013a).

In altri casi, si riduce l'impegno pubblico ricorrendo alla delega – completa o parziale – a soggetti terzi, generalmente del privato, dell'offerta di servizi che sarebbero di competenza dell'ente locale ma che questo da solo non riesce più, o almeno, non completamente, a garantire. Un esempio di «delegato» è ParmaInfanzia, società per azioni a capitale misto pubblico/privato, che gestisce e sviluppa servizi rivolti all'infanzia. Si tratta di un'esperienza realizzata con l'obiettivo di ridurre le liste d'attesa sul territorio comunale, salvaguardando gli standard qualitativi elevati caratteristici del contesto emiliano-romagnolo e sperimentando, nel contempo, una forma innovativa di *governance* pubblica, applicata alle attività di un soggetto giuridico il cui socio di maggioranza appartiene al privato non profit (Canale 2012c). C'è poi il caso del Comune di Bologna, dove è invece presente un sistema integrato della scuola dell'infanzia composto da scuole statali (17 per cento), paritarie comunali (60 per cento) e paritarie private (23 per cento) finalizzato a garantire il servizio con una spesa minore mantenendone inalterata la qualità. In questo caso il Comune, erogando alle paritarie private il 3 per cento di

quanto destinato al sistema integrato, sostiene un servizio che copre oltre il 20 per cento dell'utenza totale (Bandera 2013).

Siamo quindi in presenza di un processo che determina un riposizionamento dell'ente pubblico e che può dar luogo a non poche obiezioni perché, se da un lato può contribuire a offrire un servizio dove lo Stato non ha più risorse sufficienti per agire da solo, dall'altro può essere visto come un'ulteriore sottrazione di risorse al già lacerato sistema pubblico e mettere in discussione uno dei paradigmi – in questo caso, quello dell'istruzione pubblica – su cui si è costruito lo Stato sociale sin dalla fondazione. Una soluzione potrebbe forse essere quella di ricercare una sorta di compromesso tra queste due visioni. Un sistema caratterizzato da meno risorse e più rigidità della spesa rischia di diventare circoscritto solo ad alcune fasce di popolazione, al di fuori delle quali si potrebbe affermare un welfare deregolamentato, in parte sommerso o in balia di operatori poco affidabili. Per scongiurare questo pericolo, gli amministratori locali ritengono necessario disporre della facoltà di esercitare qualche forma di controllo anche su tali aree, ma lamentano di non essere supportati da strumenti normativi (Intervista 1). La normativa non ha infatti ancora regolato questa fascia, si è concentrata quasi esclusivamente sulla spesa pubblica e sulla concezione del ruolo degli amministratori di gestori di questa spesa anziché di regolatori dei mercati sociali, pubblici e privati. È uno spazio su cui si ritiene invece di dover lavorare, così da incentivare lo sviluppo di un settore privato sociale responsabile e condiviso: mescolare le risorse, usare quelle pubbliche come volano per quelle private permetterebbe infatti di orientarle, gestirle con regole definite e in luoghi pubblici (Interviste 1 e 2).

Per far fronte ai tagli ai trasferimenti statali, talvolta gli enti locali si danno a vere e proprie attività di *fundraising* e ricercano finanziamenti presso soggetti non statali (soprattutto Fondazioni, Unione Europea²¹, Regioni) attraverso bandi e progetti. In certi casi sperimentano forme di finanziamento molto innovative e fino a poco tempo fa impensabili: ad esempio, il Comune di Pulfero (Udine) ha avviato un progetto di riqualificazione di una scuola materna in collaborazione con il Comune sloveno di Caporetto²².

Molti Comuni hanno inoltre intrapreso il passaggio dal *government* alla *governance* nel sistema dei servizi, mettendo in rete i soggetti che operano nel sociale e che compongono la comunità locale²³ per condividere rischi e obiettivi, sulla base dell'idea che

²¹ Nell'ambito dell'Unione Europea, un aiuto importante può venire dai Programmi di Cooperazione Transfrontaliera. Il Programma Italia-Slovenia 2007-2013, ad esempio, prevede uno specifico asse – Asse 3/Integrazione Sociale – volto a raggiungere i seguenti obiettivi operativi: rafforzare i sistemi di comunicazione e d'istruzione per ridurre l'isolamento che caratterizza soprattutto alcune aree; salvaguardare la conoscenza e la fruizione comune del patrimonio culturale e accrescere gli scambi culturali; aumentare la qualità della vita attraverso lo sviluppo coordinato dei sistemi sanitari e sociali. Poiché l'elevato costo dei servizi socio-sanitari rappresenta, infatti, un serio problema per le amministrazioni nazionali e locali, il Programma intende favorire la messa a punto di sinergie tra i diversi sistemi sociali e sanitari nazionali, tali da produrre significative economie di scala, la sistematizzazione dei servizi esistenti e l'innalzamento della qualità dei servizi offerti ai cittadini. Se consideriamo che a questo asse sono stati assegnati finanziamenti pari a 32.537.941 euro, è evidente che in tempi di risorse scarse la collaborazione con gli altri paesi, e più in generale con l'Unione Europea, può fornire un aiuto davvero consistente per migliorare le condizioni delle nostre politiche sociali.

²² Il progetto è illustrato più avanti, nella sezione 4.2.

²³ Gli attori che concorrono, nell'ambito delle proprie competenze, a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali possono essere sommariamente identificati nei seguenti: il Comune e sue articolazioni che hanno in genere la responsabilità del Piano di zona; la Provincia; le Aziende sanitarie locali; le scuole; gli Uffici di giustizia; le imprese; i soggetti del Terzo settore (onlus, cooperative sociali, volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato); le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB); le organizzazioni sindacali e le associazioni di

«l'unione fa la forza». Si tratta quindi della costruzione di una *welfare community* in cui l'ente locale non è più il solo soggetto deputato alla gestione delle politiche sociali locali, ma promuove la rete, la favorisce e la coordina. Un sentiero già avviato con i Piani di zona e in parte consolidato nel Terzo settore e nel volontariato, per i quali, in molte città, sono già stati costituiti dei forum che, superando la precedente frammentazione, operano come interlocutori privilegiati con le istituzioni²⁴.

Il problema in questo caso consiste nel come dare sostanza a tale partecipazione, superando la mera consultazione che spesso non produce effetti vincolanti. Inoltre, bisognerebbe meglio definire la *ratio* su cui si basa il coinvolgimento del Terzo settore, onde evitare che diventi un sostituto delle istituzioni sul quale queste scarichino l'offerta dei servizi cui non riescono più a provvedere. Inoltre, quando l'attività del Terzo settore nell'offerta dei servizi è così intensa, si rischia che gli effetti dei tagli agli enti pubblici si riflettano su di esso²⁵ (Lodi Rizzini 2013c). Infine, da molti viene riportata la preoccupazione che un eccessivo coinvolgimento di nuovi attori possa tradursi in un prolungamento dei già lunghi tempi decisionali degli enti pubblici.

Questa integrazione tra attori sociali è complementare a quella tra *policy responses*. A fronte dell'aumento della complessità dei bisogni, le politiche sociali si stanno sempre più «contaminando» con le politiche del lavoro, dell'istruzione, della casa e della conciliazione dei tempi di vita e lavoro (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Ma se le politiche devono integrarsi, superando la tradizionale logica «a sportello», devono necessariamente integrarsi anche i soggetti competenti – e non solo soggetti diversi quali ente pubblico, Terzo settore, eccetera, ma anche settori della stessa amministrazione. Una separazione che si rileva soprattutto tra il settore sociale e quello sanitario, ma anche in quelli dell'occupazione e della lotta alla povertà (Intervista 8). La mancata integrazione tra settori di *policy*, dovuta specialmente all'assenza di coordinamento e chiara attribuzione di competenze tra le istituzioni, ha infatti effetti notevolmente penalizzanti sull'efficacia delle risposte sociali. L'ente locale deve quindi superare le tradizionali separazioni che ne hanno caratterizzato il funzionamento per decenni e sviluppare nuove capacità di azione. Si tratta di un risultato non facile da raggiungere, dal momento che i fondi sono ancora assegnati per target (Intervista 2). Un buon esempio è rappresentato dal Progetto Sicis, avviato dal Comune di Novara, per l'integrazione tra politiche del lavoro e della povertà (Canale 2012a).

Al fine di favorire queste reti e condividere ansie e soluzioni con tutti i cittadini e gli attori portatori di interessi e risorse sociali, molti Comuni hanno organizzato dei momenti di riflessione sulla crisi economica, e sui suoi impatti, che hanno funto da cataliz-

tutela degli utenti; gli enti delle chiese e confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e che operano nel settore dei servizi sociali; i cittadini e gli utenti in forma associativa o come singoli; il mondo della ricerca e formazione; il mondo delle attività produttive, le imprese.

²⁴ L'istituzione di organi consultivi e partecipativi permanenti, sia per singoli cittadini che per il Terzo settore, è molto efficace perché consente di disporre di un soggetto interlocutore unico e, di conseguenza, in grado di esercitare una maggiore pressione sui decisori politici.

²⁵ Molti amministratori, in materia di appalti, ritengono inevitabile una stretta per avvicinare la spesa ai soli costi orari di erogazione dei servizi, mettendo così a rischio la qualità del lavoro professionale e il ruolo propositivo e di co-progettazione del non profit (De Ambrogio e Pasquinelli 2012). Un ribasso eccessivo delle offerte rischia di ritorcersi su lavoratori e utenti. In un primo momento, il fatto che il committente non sia disponibile a pagare il giusto prezzo per il servizio verrà subito dai lavoratori, che si dovranno far carico di erogare lo stesso servizio allo stesso livello di qualità nonostante non venga garantito il giusto compenso. In un secondo tempo, però, nei lavoratori è inevitabile che diminuisca questa disponibilità (a essere flessibili, a fare straordinari), e quindi a pagare il costo di una retribuzione scorretta saranno gli utenti (Battistella 2013).

zatori di attenzione sulla questione delle politiche sociali e si sono rivelati occasioni proficue per passare in rassegna pregi e lacune del territorio, raccogliere suggerimenti e formulare proposte. Tra questi, il Forum delle Politiche Sociali della Città di Milano, un appuntamento di confronto, elaborazione e progettazione che coinvolge l'intera società civile e politica milanese; e la Conferenza Generale del Welfare della Città di Torino, un'iniziativa volta a comprendere la fattibilità di un welfare a fonti e attori plurali che, oltre al pubblico, solleciti la sussidiarietà, la responsabilità sociale d'impresa, la dimensione negoziale e quella associativa e sappia rivolgersi anche al mercato, dove l'istituzione locale dovrebbe detenere un ruolo di garante delle opportunità di accesso e della complementarità tra welfare pubblico e welfare privato (Maino 2012). Da questa Conferenza sono nati molteplici tavoli di lavoro: esponenti di differenti organizzazioni e istituzioni, grazie a tali occasioni di confronto, hanno preso consapevolezza della necessità di lavorare insieme sulla programmazione e sulla condivisione dei problemi. In particolare, è stato istituito un tavolo sulle povertà che si sta occupando intensamente delle nuove articolazioni di questo fenomeno (Intervista 4).

Gli incontri vengono organizzati anche a livello sovra-locale. «Risorse Comuni», ad esempio, sostenuto da Anci Lombardia e Ancitel Lombardia, ha tenuto nell'aprile 2013 il convegno «Politiche sociali, attrattività e sviluppo del territorio», in cui amministratori locali ed esperti si sono fermati a riflettere sul ruolo delle istituzioni locali nello scenario odierno, su come trasformare le politiche sociali in fattori di coesione sociale sui quali basare non solo la capacità di una comunità di soddisfare le esigenze dei cittadini, ma anche la sua attrattività e il suo sviluppo (Sangaletti 2013).

4.2. Alcune esperienze dai territori

Progettazione partecipata: il Piano di zona del distretto di Forlì. Il distretto di Forlì (Interviste 1 e 2) rappresenta un caso esemplificativo di come i Piani di zona possano costituire la base per lo sviluppo di reti di welfare e per innovare i servizi locali (Lodi Rizzini 2013d). Il territorio forlivese, seppur ricco e con un buon livello di servizi, si trova sotto pressione a causa principalmente di tre ordini di problemi: la crisi economica; l'evoluzione demografica²⁶, caratterizzata da un generale invecchiamento della popolazione; i processi migratori, che rispecchiano l'andamento tipico del Centro-Nord Italia.

Nonostante i vincoli di stabilità, a livello comunale si è deciso di non diminuire la spesa per interventi sociali, recuperando le risorse necessarie da altre voci del bilancio. C'è stato infatti un forte calo dei trasferimenti nazionali, che sono stati reintegrati con fondi regionali – come quello della non autosufficienza – o comunali. In generale, non si è voluto intaccare il livello di spesa sociale, anzi si sono aggiunte due linee di intervento. La prima, concertata con le organizzazioni sindacali, prevede trasferimenti finanziari diretti (del valore di 500 euro, che salgono a 1.000 se i beneficiari hanno figli) erogati attraverso bandi destinati a persone che hanno avuto cessazioni o riduzioni del rapporto di lavoro e bandi per contributi per l'affitto. È questa una misura destinata non alle fasce di popolazione più svantaggiate, caratterizzate da una povertà assoluta, ma a quelle colpite dall'*impoverimento* generato dalla crisi economica. Con la seconda linea di intervento, dedicata alle povertà estreme, il Comune svolge invece un'azione diretta e prevede interventi specifici per le persone senza fissa dimora, creando una

²⁶ Si tratta di una delle città con le età più elevate a livello nazionale, con il 25 per cento della popolazione oltre i 65 anni e più di 100 ultracentenari.

struttura apposita dove vengono organizzati anche progetti personalizzati di reinserimento sociale. Questo per quanto riguarda le esigenze più immediate. Tuttavia, ci si è resi conto che andava sviluppata anche un'altra «pista» di lavoro al fine di generare un cambiamento profondo, ricercando nuove metodologie di innovazione sociale e nuovi strumenti per creare relazioni virtuose tra pubblico e privato, in base al presupposto che il problema degli enti locali non deve essere «come gestire meno risorse», bensì «come portare a un governo pubblico risorse di natura diversa, anche privata». Per non essere solo esecutori di normative, ma creatori di una nuova modalità di azione territoriale.

Si è deciso quindi di partire dai Piani di zona, che qui hanno una discreta «maturazione» dal momento che da più di un decennio si sta cercando di perseguire l'integrazione sia tra enti sia tra settori (ambiente, salute, eccetera)²⁷. L'obiettivo era di arrivare a una programmazione che superasse due parametri: quello della rappresentanza, allargando gli incontri anche a quei soggetti solitamente non previsti dai Piani, verticalizzando la partecipazione; e quello degli obiettivi, che consiste nel ripensare gli oggetti della programmazione lavorando non più su uno specifico target ma in modo trasversale – un risultato difficile da raggiungere perché i fondi sono ancora assegnati per target.

Come primo passo è stato avviato un dibattito che ha coinvolto soggetti eterogenei: Terzo settore, dirigenti dell'Azienda sanitaria, funzionari di altre istituzioni, settori diversi del Comune (ad esempio, ambiente e urbanistica), associazioni, cooperative, volontariato. Ne è scaturita l'idea di riformare il processo di programmazione in modo appunto partecipativo, passando dalla logica dei *tavoli* a quella dei *processi* di lavoro. Per l'elaborazione del nuovo Piano di zona (2013-2014) sono state istituite tre aree, che funzioneranno in modo «tradizionale» ma in forma più snella, al fine di sostenere:

- il rapporto tra ambiente e salute;
- famiglie e minori;
- non autosufficienza.

A esse sono state affiancate due aree trasversali, nelle quali confluiranno parte delle azioni in capo ai tavoli della programmazione 2009-2012, caratterizzate dall'utilizzo di strumenti di partecipazione sperimentali:

- sostegno alle famiglie che si prendono cura di anziani, disabili, minori e persone con disagio mentale;
- vulnerabilità: dalla crisi nuove opportunità.

Queste ultime due aree sono state individuate da una «cabina di regia» ristretta – 10 persone – che ha scelto il nome e il filo conduttore dell'area di riferimento, allargata poi a 25 componenti per includere i «grandi assenti», cioè i nuovi attori e leader informali che generalmente non vengono coinvolti nel processo di programmazione. La fase finale prevede uno stadio conclusivo di progettazione di comunità in cui verranno esaminate buone prassi, idee nuove e risorse sconosciute per arrivare, infine, alla realizzazione del piano 2013-2014. Per stimolare la partecipazione, si ipotizza inoltre di rendere la «cabina di regia» itinerante, con incontri da tenere nei diversi territori del distretto.

²⁷ Un'integrazione che, dal punto di vista dell'ente locale, si è rivelata spesso più efficace con il Terzo settore che con altre istituzioni (ad esempio, sulle politiche del lavoro). Buono invece il rapporto con l'ASL, grazie all'esperienza avviata nell'ambito del Distretto sanitario e con gli altri enti locali: il territorio forlivese ha sviluppato un discreto dialogo tra Comuni perché alcune politiche sociali, come i servizi di tutela di minori e disabili, sono da anni governate congiuntamente a livello distrettuale (Intervista 1).

Il progetto Abitanza del Comune di Forlì. Il progetto Abitanza di Villafranca di Forlì (Intervista 2) si è sviluppato nell'ambito del tavolo sulla coesione sociale del Piano di zona e nasce dalla presa di coscienza delle diversità dei territori, non solo tra Forlì e gli altri Comuni del distretto ma anche tra zone della città stessa. La prima fase di Abitanza ha visto la mappatura dei bisogni della popolazione, realizzata attraverso interviste e attività sul territorio. A questa è seguita la costituzione di un comitato di partecipazione (formato da tecnici del Comune, imprenditori, associazioni e cittadini desiderosi di partecipare) e di cinque gruppi di lavoro, ognuno con un obiettivo ben preciso. Si è lavorato direttamente nei quartieri coinvolgendo anche i cittadini, per far capire che il modello «Io chiedo, il Comune dà» non è più praticabile.

Villafranca è un quartiere residenziale di circa 2.000 abitanti a 15 chilometri dal centro della città. Di forte tradizione agricola, ha vissuto negli ultimi anni una rapida trasformazione, fino a diventare il classico «quartiere dormitorio»: pochi spazi di socializzazione e pochi servizi, soprattutto per anziani, giovani e famiglie. Per questo si è deciso di dar vita a un progetto che unisse la valorizzazione del territorio con la creazione di un *welfare soft* finalizzato a promuovere l'accoglienza, la socializzazione e le attività di aiuto e mutuo aiuto. Tra le attività previste, ci sono una banca del tempo locale – «Ufficio Collocamento Energie» –, forma di *welfare soft* che interviene in aiuto ai servizi sociali; una biblioteca autogestita dai genitori; il progetto di recupero dell'ex istituto agrario, edificio dismesso che potrà essere gestito autonomamente dalla banca del tempo e da altre associazioni e che potrà ospitare la biblioteca, ma anche un ufficio postale e alcuni servizi del Comune; il consorzio «Il triangolo dell'ortofrutta», creato da 11 aziende agricole accomunate dal desiderio di bandire i concimi chimici e promuovere la vendita a chilometri zero. Inoltre, è stato costituito un comitato di quartiere aperto: chiunque può partecipare e, al fine di favorire il coinvolgimento della popolazione, le riunioni avranno luogo in sedi informali (bar, circoli, eccetera).

La comunità sta rispondendo bene per quanto riguarda il supporto al progetto e l'impegno attivo per il welfare, mentre ci sono ostacoli di natura economica – per reperire, ad esempio, i fondi necessari a ristrutturare l'istituto agrario (si sta pensando a un *project financing*) – e burocratica: ci sono moltissima paura e tantissimi vincoli, specie in materia di responsabilità. Per meglio capirlo, guardiamo al caso di un quartiere della città, Foro Boario, dove c'è un problema di integrazione sociale dovuto alla realizzazione di un complesso di alloggi di edilizia residenziale pubblica a fianco di uno stabile medio-borghese di classe A, oltre ad altre questioni legate alla «qualità dell'abitare» (traffico e inquinamento provocati da un parcheggio di autobus). In particolare, in quest'area si trova un terreno, un ex cantiere, abbandonato dopo il fallimento della società proprietaria. Dal momento che in zona manca uno spazio verde, il Comune ha chiesto il comodato d'uso dell'area per metterla a disposizione degli abitanti. L'idea degli amministratori è questa: «Noi vi diamo un terreno gratis, dato che non avete spazi per bambini, voi lo gestite e lo mantenete in ordine». È subito sorto un problema di responsabilità: «E se un bambino si fa male?» (Intervista 2). Il presidente della circoscrizione si è assunto allora la responsabilità e ne risponderà personalmente.

Si tratta di un esempio che dimostra l'importanza delle relazioni personali e del lavoro di comunità: Caritas mette a disposizione un educatore di strada, che sta aiutando a recuperare lo spazio, gli abitanti dell'ERP si occuperanno della pulizia del verde, il Consorzio «Il triangolo dell'ortofrutta» contribuirà a trasportare la terra per recuperare il terreno. Non è direttamente welfare, ma è un modo di fare comunità, di produrre equilibrio e coesione sociale. Il tutto a costo zero per il Comune. Sono esperienze che

nascono e vivono grazie ai cittadini e nelle quali l'impegno del Comune è esiguo, un fattore cruciale in tempi di risorse scarse.

Il Piano di sviluppo del welfare della Città di Milano. Il 25 settembre 2012 il Consiglio comunale cittadino ha approvato il nuovo Piano di zona per il periodo 2012-2014 – denominato Piano di sviluppo del welfare – che costituisce la base per la riorganizzazione radicale delle politiche sociali milanesi. Con questo documento l'amministrazione comunale ha individuato i principi relativi all'utilizzo delle risorse statali e regionali²⁸ riguardanti i diversi Fondi delle politiche sociali, e ha definito visioni, obiettivi e priorità per la costruzione di una politica sociale efficace e utile allo sviluppo (Canale 2012b).

Il Piano di sviluppo del welfare della Città di Milano nasce da un processo politico partecipato che ha visto il coinvolgimento dei principali *stakeholders* attivi sul territorio comunale, i quali, per la loro esperienza sul campo, dovrebbero essere in grado di coniugare le istanze di solidarietà con la creatività e la capacità di innovazione. La progettazione del Piano è stata realizzata anche grazie a una serie di incontri tematici che hanno toccato tutti i principali nodi delle politiche sociali: dall'infanzia all'adolescenza, dalle dipendenze alla salute mentale, dalle nuove povertà alle solitudini.

Il Piano ha aperto innanzitutto una seria riflessione sulla natura e sull'entità delle risorse destinate al welfare ambrosiano. I principali problemi individuati sono, da un lato, l'eterogeneità delle fonti e la conseguente frammentazione degli interventi, dall'altro – con riferimento specifico alla spesa sociale del Comune – l'oggettiva difficoltà di dar vita a un sistema coerente di servizi nella misura in cui la spesa pro capite per il welfare è composta per il 43 per cento da risorse messe in gioco da Comune (25 per cento), ASL (16 per cento), Regione e Stato (2 per cento), mentre per ben il 57 per cento delle risorse proviene direttamente dai cittadini, che decidono in quasi completa autonomia come allocarle. Un aspetto che si traduce in un'estrema dispersione delle risorse, senza logiche e strumenti sistematici di integrazione tra i diversi attori che si occupano di welfare all'interno della città, con inevitabili sprechi e difficoltà per l'operato dell'ente locale.

La riforma contenuta nel Piano è ispirata a una visione di universalismo selettivo che viene dichiarata con grande trasparenza sin dalle pagine iniziali del documento: *la politica sociale è, innanzitutto, una questione di diritti*. Partendo da questo presupposto, gli obiettivi del Piano vengono sintetizzati come segue:

- promozione dei diritti di cittadinanza di tutte le persone, senza discriminazione;
- creazione di un sistema collettivamente diffuso che veda la società come attore nella costruzione e promozione dei diritti e non come soggetto passivo oggetto di un intervento «esterno»;
- promozione delle relazioni tra individui, per riconnettere le persone e non produrre solo prestazioni;
- crescita del capitale sociale; di fronte alla crisi, occorre rilanciare il sistema del welfare e non limitarsi a retrocedere il meno possibile; bisogna valorizzare le risorse della città;
- capacità di leggere i bisogni della città e di ridefinire le priorità.

²⁸ Nel Piano figura anche la ferma richiesta alla Regione Lombardia di aprire al più presto un confronto sulla politica sanitaria nella città di Milano volto all'integrazione socio-sanitaria, come si auspica da anni.

Queste le principali azioni individuate:

- sviluppare progetti sociali di comunità;
- costruire piattaforme d'incontro tra domanda e offerta nel mercato della cura per cambiare il modello attuale, basato sul *care giver* individuale;
- allargare la platea degli utenti dei servizi comunali anche alla classe media, introducendo forme di compartecipazione in grado di sostenerne l'aumento qualitativo e quantitativo;
- provvedere alla ridefinizione delle tariffe;
- diffondere e supportare programmi e occasioni di incontro, accrescendo le relazioni tra le famiglie e le persone e contribuendo alla ripresa del capitale sociale;
- affrontare l'emergenza abitativa, in particolare tramite la ricognizione degli spazi pubblici (cascine, negozi sfitti, patrimonio sottratto alle mafie, scuole dopo il loro orario di chiusura e nel fine settimana) da affittare ai diversi attori sociali (giovani, famiglie, anziani, stranieri, artisti, società sportive, eccetera);
- sviluppare e sostenere il volontariato e la cittadinanza attiva;
- mettere in rete in modo organico e strutturato le istituzioni del welfare, operando a diversi livelli nel settore pubblico, nel Terzo settore e nel settore profit;
- unificare i servizi evitando sovrapposizioni.

È molto interessante notare come la visione di matrice socialdemocratica che ispira il Piano – e in particolare l'enfasi sul welfare quale espressione alta dell'insieme dei diritti sociali di cittadinanza improntati a principi universalistici – venga declinata in obiettivi che sono centrati soprattutto sulla dimensione «attiva» della cittadinanza, in una prospettiva che non mette tanto in rilievo il bisogno di ciascuno di «ricevere», quanto l'esigenza di ognuno di «partecipare» a un processo collettivo di accumulazione del capitale sociale: la società non è l'oggetto di lavoro del sistema di welfare, semmai ne è il *soggetto*. Il protagonismo della società civile insito in questa visione ha, ovviamente, importanti ricadute sul secondo welfare, nella prospettiva di incoraggiare il Terzo settore, le imprese for profit e gli enti locali ad attivare sinergie in grado di dare soluzioni nuove ai bisogni emergenti, creando al contempo opportunità di crescita, traducendo il Piano per lo sviluppo del welfare in un Piano di welfare per lo sviluppo (Rosina 2012).

Sono tre i passaggi del Piano particolarmente significativi rispetto a queste dinamiche: la presa di coscienza dell'inadeguatezza del sistema di azioni, servizi e politiche di fronte a una comunità segnata da profondi e importanti mutamenti sociali, culturali ed economici; la particolare attenzione – che domina l'intero documento – rivolta alla necessità per gli attori pubblici coinvolti nell'erogazione di prestazioni sociali (Comune, ASL, Provincia, Regione) di aprirsi a un confronto sull'efficacia delle rispettive azioni per un welfare finalizzato non solo a *star* meglio ma a *far* meglio (Rosina 2012); infine, il riconoscimento del ruolo della società civile e delle imprese nella riforma del welfare cittadino del futuro. Come ha spiegato l'assessore Majorino, si tratta di un mix tra pubblico e privato che può generare un equilibrio virtuoso: il primo da solo non può reggere i costi, il secondo da solo vorrebbe dire privatizzazione.

A pochi mesi dall'approvazione del Piano, sembra che il Comune stia effettivamente andando nella direzione auspicata. Il primo *social market* per persone in difficoltà dovrebbe partire entro l'autunno del 2013; sono state introdotte regole più restrittive di controllo delle condizioni economiche di chi chiede aiuto ai servizi sociali; sportelli anticrisi sono stati aperti nelle 9 zone della città; un fondo unico per le emergenze sociali sostituirà i vari e frammentati aiuti e sarà finanziato da 20 milioni di fondi pubblici e da eventuali risorse private.

Pulfero: l'asilo transfrontaliero. Per far fronte alla carenza di scuole per l'infanzia, il Comune di Pulfero (Udine) ha avviato a luglio 2012 un'interessante collaborazione col Comune sloveno di Kobarit (Caporetto). Il progetto prevede il recupero e la messa in sicurezza dell'ex scuola elementare di Pulfero – chiusa da un paio d'anni – e sarà sostenuto da un finanziamento regionale di 40.000 euro, con la compartecipazione del Comune di Pulfero. A realizzazione ultimata, i due Comuni definiranno i propri impegni futuri nel sostegno al progetto attraverso una convenzione alla quale probabilmente aderiranno altri sette comuni della Valle del Natisone e ulteriori comuni sloveni. La gestione dell'asilo sarà affidata a un ente del territorio in grado, oltre che di garantire il servizio, di mettere a disposizione personale bilingue. L'asilo nido ospiterà circa 20 bambini (10 italiani e altrettanti sloveni) da 0 a 3 anni. Per le famiglie delle località di confine si tratta di un'opportunità importante, perché con questo servizio avranno la possibilità di risiedere nelle valli con la garanzia di un asilo nido per i propri figli, che fino a oggi non era presente in quest'area. Uno degli obiettivi dell'asilo transfrontaliero è, infatti, recuperare bambini anche oltre confine per riportare in vita le scuole della zona e rispondere al progressivo spopolamento di questi territori, provocato anche dalla carenza di servizi. La portata innovativa dell'iniziativa è chiara: consolidare la sinergia tra le due nazioni e unire le rispettive risorse per creare nuovi servizi dove i modelli tradizionali non sono più sufficienti. È già in cantiere, infatti, il progetto di una casa di riposo transfrontaliera che sorgerà a Caporetto e la cui realizzazione sarebbe, questa volta, a carico dell'amministrazione locale slovena (così come quella italiana di Pulfero si accollerà gli oneri della progettualità dell'asilo nido).

L'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine. Al fine di riconoscere e valorizzare il ruolo che le famiglie svolgono come ammortizzatori sociali in tempo di crisi, il Comune di Udine ha avviato un percorso per la costituzione di un'Agenzia per la famiglia che dovrebbe coadiuvare il Comune nella riforma delle politiche a essa rivolte. L'obiettivo è duplice: migliorare la qualità degli interventi, attivando nuove risorse grazie alla collaborazione tra Comune, mondo dell'associazionismo e volontariato; coinvolgere le famiglie nella progettazione delle politiche sociali. Sostenere le famiglie, infatti, significa anche dare loro voce, farle partecipare attivamente al processo di *policy-making* (Lodi Rizzini 2013c).

A questo scopo è stato istituito un Gruppo di lavoro – composto trasversalmente da dipendenti di servizi diversi tra loro, tutti afferenti però al Dipartimento dei Servizi alla persona e alla comunità – con il compito di fare una ricognizione dei servizi per le famiglie esistenti sul territorio e di porre le basi per l'istituzione dell'Agenzia per la famiglia. Il Gruppo di lavoro, le cui ricerche sono durate circa un anno, ha elaborato una proposta di piattaforma programmatica attraverso cui ridisegnare il sistema di welfare locale a favore delle famiglie²⁹. Essa prevede, in particolare, la costituzione di una Consulta delle famiglie che dovrebbe collaborare con l'amministrazione comunale svolgendo funzioni consultive, propositive e attività di progettazione partecipata. Aperta al contributo di soggetti pubblici e privati, dovrebbe avere anche la funzione di laboratorio sperimentale per costruire una ragnatela di reti locali, ognuna delle quali attivata su una singola area di intervento ma connessa con le altre attraverso un'apposita struttura di coordinamento cittadino (per ora chiamata Coordinamento delle reti locali per le

²⁹ Si tratta di un prototipo perché è modificabile sulla base dei suggerimenti di cittadini, famiglie e associazioni.

famiglie). Si tratterebbe quindi di un organismo rappresentativo di istituzioni pubbliche, forze sociali, categorie economiche e soggetti culturali che, in accordo tra loro, promuovano l'approvazione e la successiva applicazione di linee guida relative a politiche, servizi e progetti *family friendly*, allo scopo di rendere la comunità locale più accogliente e attrattiva per le famiglie e di realizzare un sistema integrato di servizi su uno spettro sempre più ampio di materie (alloggi, trasporti, servizi scolastici ed educativi, servizi assistenziali, servizi di accesso al lavoro, eccetera).

Oltre alla Consulta, il programma contiene indicazioni per la riforma dell'Isee – attualmente utilizzato in almeno 35 procedimenti del Comune di Udine – volta a conseguire un più efficace sistema di valutazione delle condizioni economiche delle famiglie e attuare politiche sociali e familiari caratterizzate da elevati livelli di equità sociale, sia in termini di accesso ai servizi e alle prestazioni sia in termini di compartecipazione dei cittadini alla spesa, migliorando il sistema dei controlli di veridicità delle dichiarazioni sostitutive uniche.

Da segnalare, inoltre, la proposta per la creazione di uno sportello unico per la famiglia, sempre funzionante secondo il modello della rete, tale da orientare e informare gli utenti sui diritti e i servizi attivi a livello sia locale sia nazionale. Ancora, si propone di inserire la VIF (Valutazione dell'Impatto Familiare) tra i criteri di valutazione delle attività del Comune.

Il progetto Sicis del Comune di Novara. Il Progetto Sicis – Sistema Città per l'Inclusione Sociale (Intervista 8) – nasce con l'obiettivo di contrastare i processi di impoverimento legati in particolare alla perdita del lavoro (Canale 2012a). Novara, nella seconda metà del Novecento, ha conosciuto uno sviluppo industriale tale da garantire alla città decenni di benessere economico. Nel momento in cui il tessuto produttivo ha iniziato a indebolirsi, i problemi sociali sono esplosi e la crisi economica ha colpito numerose famiglie del ceto medio che, a seguito dell'evento traumatico della perdita del posto di lavoro, sono diventate protagoniste di processi di impoverimento che si sono manifestati specialmente nell'incapacità di far fronte alle spese della vita quotidiana. All'insediamento della nuova amministrazione, nel giugno del 2011, ci si è subito resi conto che gli strumenti tradizionali – prevalentemente, i trasferimenti monetari – non potevano più rispondere a tutti i problemi emergenti. In particolare, nel corso del 2011, l'esplosione delle richieste di contributo economico e la parallela riduzione dei finanziamenti agli enti locali hanno reso impossibile coprire tutte le domande: 288 richieste non sono state soddisfatte. Il Comune ha quindi cominciato a pensare a strumenti innovativi che potessero affiancare quelli tradizionali, fino a trovare un bando del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali volto a promuovere progetti di sperimentazione, di iniziativa dei Comuni e con il necessario coinvolgimento del Terzo settore, nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, della tutela dei minori, della non autosufficienza e del sostegno all'invecchiamento attivo³⁰.

Il progetto, che ha una durata di 18 mesi, si rivolge ai cittadini in condizioni di bisogno e convoglia le risorse economiche del finanziamento ministeriale, del cofinanziamento comunale e dei privati in un fondo civico (Fondo civico di sostegno economico) gestito dalla Fondazione di Comunità del Novarese, una fondazione di comunità³¹ che funge da rete tra le associazioni e le risorse del territorio.

³⁰ Dove si è classificato primo su 597 progetti candidati.

³¹ Per approfondimenti sulle Fondazioni di comunità si rimanda al capitolo 5, *Fondazioni di comunità: il nuovo volto della filantropia*.

Il Fondo permetterà di erogare ai destinatari aiuti economici sulla base di un percorso personalizzato di inclusione sociale che prevede l'attivazione dei soggetti in lavori di volta in volta individuati dalle associazioni di volontariato e col supporto esperto del Centro per l'impiego della Provincia di Novara. Dove è possibile si interviene con lo strumento del microcredito, in altri casi con il voucher di lavoro. Quest'ultimo funziona nel modo seguente: sulla base del progetto individualizzato, cioè ritagliato sui bisogni effettivi della persona, viene costituito un vero e proprio «patto di inclusione sociale» tra l'operatore pubblico e l'utente; da un lato, l'operatore si impegna a erogare il contributo, dall'altro l'utente dedica alcune ore del suo tempo a un lavoro individuato con il contributo orientativo della Provincia o delle associazioni di volontariato.

Il progetto rappresenta un esempio interessante di innovazione sociale grazie alla particolare collaborazione col Terzo settore. Da tempo si era diffuso a livello locale un meccanismo vizioso per cui quest'ultimo faceva da «supplente» al pubblico e il punto di arrivo dell'interazione tra pubblico e organizzazioni della società civile era divenuto l'erogazione monetaria. Questo meccanismo creava dipendenza e alimentava assistenzialismo nel senso deleterio del termine, perché la richiesta di trasferimenti economici veniva alimentata in modo completamente avulso da qualsiasi processo di inclusione sociale. L'effetto più preoccupante era il senso di deresponsabilizzazione degli operatori e degli utenti. La costruzione di un fondo civico, il cui impiego è condizionato al coordinamento degli interventi, è invece molto più efficiente perché esclude il meccanismo dei finanziamenti a pioggia e spinge invece verso la finalizzazione degli interventi.

Sicis si basa su una rete territoriale di soggetti pubblici e privati che contribuiscono con risorse economiche e umane a intervenire sul disagio sociale: il Comune di Novara, che mantiene la *governance* del progetto; la Fondazione di Comunità del Novarese, che gestisce il nuovo Fondo civico di sostegno economico; la Provincia, a cui compete, in particolare attraverso i Centri per l'impiego, il lato dell'occupazione; l'Università degli Studi di Trento, a cui è affidato il compito della misurazione scientifica dei risultati, in un'ottica di *learning*; la Caritas Diocesana, che attraverso i Centri di ascolto costituisce una fondamentale antenna sul territorio cittadino; le associazioni di volontariato, che potranno entrare nel progetto supportando la realizzazione delle diverse azioni previste, dando opportunità di lavoro ai destinatari dei voucher, contribuendo a mettere a sistema le diverse iniziative presenti sul territorio per migliorarne l'efficienza complessiva. È una modalità di collaborazione che si vorrebbe tradurre anche nella strutturazione del Piano di zona, che fino a oggi si è spesso rivelato insufficiente ai fini della progettazione e della definizione di obiettivi perseguibili per le comunità, limitandosi a un'occasione per portare contestazioni e lamentele o alla produzione di scenari troppo generici per essere declinati nella pratica.

I voucher di lavoro accessorio del Comune di Torino. Contro la disoccupazione è anche il progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio» (Interviste 5 e 6), un esempio di collaborazione virtuosa tra ente pubblico, Terzo settore e fondazioni attivato nel 2010 dal Comune di Torino e poi esteso ai Comuni della provincia con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

Anche in questo caso ci troviamo in un territorio industriale duramente colpito dalla crisi economica, e nell'ultimo periodo alla crisi occupazionale nell'industria si è affiancata anche quella del settore dei servizi, che non riesce più a creare posti di lavoro. Nel 2011, per la prima volta, il saldo tra i tassi di natalità e mortalità delle imprese torinesi è risultato negativo, determinando l'impennata delle ore totali di Cassa integrazione guadagni autorizzate dall'INPS – passate da circa 13 milioni nel secondo semestre 2008 a

61 milioni e mezzo del primo semestre 2011 –, del flusso dei nuovi «disponibili al lavoro» e dei nuovi iscritti alle liste di mobilità. Una situazione che ha ormai compromesso definitivamente il sistema di welfare «classico», sviluppatosi sulla stabilità dell'impiego e sul sistema delle grandi assicurazioni sociali obbligatorie e su cui l'ente locale ha sentito la necessità di intervenire, creando politiche del lavoro che sfruttassero tutto quello che il territorio può mettere a disposizione, a partire dai livelli istituzionali per arrivare agli operatori, al Terzo settore, al volontariato.

Il progetto nasce nel 2010 con un duplice intento: contrastare l'impoverimento sociale ed economico dei cittadini colpiti dalla crisi occupazionale, rafforzando il senso di appartenenza alla comunità locale, e rendere al contempo disponibili risorse lavoro per offrire ulteriori servizi alla comunità. In sostanza, i cittadini disoccupati vengono coinvolti in attività promosse da enti senza fini di lucro che abbiano come riferimento la «cura della comunità» e sono retribuiti utilizzando lo strumento dei voucher per il lavoro accessorio (D.Lgs. 276/2003, art. 70).

L'iniziativa si rivolge a soggetti disoccupati, in lista di mobilità, in cassa integrazione, studenti al di sotto dei 29 anni³², in possesso di un Isee inferiore ai 25.000 euro³³. La selezione viene effettuata dai committenti o, in caso di necessità, in seguito alla segnalazione dei servizi per l'occupazione dedicati sul territorio, ai quali i candidati possono segnalare la propria disponibilità – almeno un terzo deve essere indicato dalla Città. In certi casi, inoltre, anziché prendere a riferimento persone singole, si sono considerati gruppi di lavoratori provenienti da aziende in fallimento.

I soggetti committenti sono invece, come detto, organizzazioni, fondazioni, associazioni, comitati o enti affini, comunque privi di scopo di lucro – per evitare che si generino meccanismi di sfruttamento del lavoro – e di connotazioni partitiche o sindacali, le cooperative di solidarietà sociale, gli enti pubblici o pubblico-privati, gli enti senza fini di lucro da essi partecipati e gli enti religiosi di diversa natura giuridica.

Le attività gestite dai soggetti attuatori sono incentrate sul «senso di appartenenza e partecipazione alla cura della città e dei suoi cittadini» e rientrano tra le seguenti tipologie: lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli; attività di cura dei luoghi del territorio e di educazione civica, culturale e ambientale; attività a carattere solidale e di aggregazione sociale. Parliamo quindi di attività con una forte valenza sociale, utile sia per il beneficiario che per la comunità. Ad esempio, sono state impiegate queste risorse per il Comitato Italia 150, in occasione dell'ostensione della Sindone e per il Traffic Festival.

Il voucher di lavoro accessorio è quindi una particolare tipologia di rapporto di lavoro la cui finalità è, appunto, quella di regolamentare le prestazioni occasionali, definite appunto «accessorie», che non sono riconducibili a contratti di lavoro in quanto svolte in modo saltuario. Si offrono così occasioni di impiego e di integrazione di reddito a soggetti usciti o non ancora entrati nel mondo del lavoro, garantite dalla copertura previdenziale e contro gli infortuni. Il pagamento delle prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio avviene attraverso l'erogazione di buoni lavoro, o voucher, del valore minimo di 10 euro orari (che corrispondono a 7,5 euro netti). Sono disponibili anche buoni multipli da 50 e 20 euro non separabili. Si possono ricevere fino a 3.000 euro netti l'anno, che però non vengono conteggiati ai fini del calcolo dei livelli di reddito (per Irpef e Isee), permettendo ai beneficiari di continuare a ricevere le indennità di disoccu-

³² Nel primo anno, il 2010, il limite era invece di 25.

³³ Le condizioni di accesso sono comunque ogni volta definite dal bando specifico.

pazione e cassa integrazione. Il progetto è finanziato dalla Compagnia di San Paolo, fondazione di origine bancaria dalla quale il Comune riceve mediamente 1,4 milioni di euro l'anno.

Il progetto è un esempio di partnership efficace, poiché vede l'effettiva collaborazione della Città di Torino (attraverso la Direzione Lavoro, sviluppo fondi europei e smart city), della Compagnia di San Paolo, dell'INPS Direzione Regionale Piemonte, dell'INPS Provinciale e di INAIL Direzione Regionale Piemonte con attività di supporto e assistenza tecnica. Inoltre, pervengono segnalazioni di persone in difficoltà da parte dell'Ufficio Pio³⁴ e di altri progetti della Compagnia (Nomis, Il Bandolo, Logos). Collaborano anche la Caritas e le associazioni del mondo cattolico. Il progetto è infatti sostenuto anche dalla Curia, che ha sollecitato i parroci a impiegare il lavoro accessorio con le risorse dell'otto per mille; la San Vincenzo, per esempio, ha iniziato a impiegare i voucher oltre agli aiuti monetari, alimentari, eccetera.

Si tratta di un progetto che ha diversi aspetti positivi: non grava sui bilanci degli enti locali, in quanto finanziato dalla Compagnia di San Paolo, e fa un passo in avanti rispetto all'assistenzialismo, dal momento che non consiste in un mero trasferimento monetario ma si incentra sullo svolgimento di un'attività lavorativa, aspetto che favorisce l'inclusione sociale del beneficiario. E il territorio ha così a disposizione un servizio aggiuntivo. Non mancano tuttavia critiche: in particolare, si segnala il rischio che tale strumento stabilizzi e istituzionalizzi i rapporti di lavoro precari.

Comuni e povertà alimentare. Con la crisi crescono gli investimenti degli enti locali nelle politiche contro la povertà, soprattutto le «nuove povertà». Per arginare la deprivazione alimentare, in molte città si stanno attivando empori solidali simili a supermercati: gli spazi e gli arredi ricordano infatti un tradizionale punto vendita, con l'offerta di prodotti sugli scaffali (principalmente, alimentari e prodotti per l'igiene personale) che però non hanno un prezzo in euro ma in punti, e vengono assegnati ai beneficiari in proporzione allo stato di bisogno.

I supermercati solidali rappresentano un altro esempio di collaborazione virtuosa tra attori privati, pubblici e Terzo settore. Il rifornimento dei magazzini avviene prevalentemente grazie alle donazioni di aziende che mettono a disposizione prodotti non più commerciabili per difetti nel *packaging* o perché prossimi alla scadenza; la gestione viene assicurata dal mondo dell'associazionismo e dai volontari, mentre il finanziamento dei progetti avviene con il sostegno di soggetti differenti: centrale è il ruolo delle fondazioni³⁵, accanto a Regioni, Comuni e altri enti variabili in base al contesto locale.

Per quanto riguarda più specificatamente gli enti locali, oggetto di questa analisi, il coinvolgimento varia sensibilmente da città a città. Può consistere in un ruolo centrale, come nel caso di Portobello a Modena³⁶, in cui il Comune, attraverso i Servizi sociali, si occuperà direttamente della selezione dei beneficiari e dell'assegnazione dei punti, dopo aver collaborato alla definizione del progetto e all'individuazione del target dei beneficiari affinché Portobello diventasse una risorsa aggiuntiva e specifica nel panorama del

³⁴ Ente strumentale della Compagnia di San Paolo che opera nell'ambito del sostegno alle persone e alle famiglie in situazione di vulnerabilità o disagio sociale ed economico nell'area metropolitana torinese.

³⁵ Specialmente delle fondazioni di origine bancaria. Si pensi, per esempio, che Fondazione Cariparma finanzia per il 46 per cento l'attività di Emporio Parma, mentre l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo sostiene per il 50 per cento il «social market» di Torino.

³⁶ Per maggiori informazioni sull'esperienza di Portobello si rimanda all'articolo *Modena: nasce Portobello, un «market di comunità» contro la povertà alimentare*, pubblicato su www.secondowelfare.it.

welfare locale e non il raddoppio di opportunità già presenti. In altri casi può consistere in un sostegno esterno, attraverso finanziamenti o l'assegnazione di spazi appositi; in altri ancora la Città funge da promotore dell'iniziativa, come sta facendo il Comune di Milano in seguito alla proposta di un gruppo di cittadini per la creazione di un market solidale; o da cabina di regia, costruendo la rete di associazioni che poi si occuperà della gestione dei progetti.

Gli empori solidali sono iniziative molto utili per gli enti locali. Innanzitutto costituiscono un'occasione per rendicontare i servizi dedicati sul territorio e metterli in rete, inoltre permettono di dare risposta a un problema emergente – quello della povertà alimentare – senza ulteriori sforzi, o quanto meno con sforzi contenuti per i bilanci locali e soprattutto in termini di risorse umane, dato che la gestione è effettuata dal mondo del volontariato e dell'associazionismo (Bandera e Lodi Rizzini 2013).

Comuni ed emergenza abitativa. Altro tema in cui è centrale il ruolo degli enti locali è quello delle politiche abitative, cruciali perché molto onerose – basti pensare ai costi di manutenzione di un alloggio, per non parlare di quelli di ristrutturazione e costruzione –, ma molto urgenti: con la crisi un numero crescente di italiani non riesce più a permettersi una casa. Le politiche abitative hanno inoltre importanti implicazioni sul governo degli enti locali, in termini di equilibrio urbano e coesione sociale.

Diversi Comuni, come quelli di Parma e Torino (Interviste 3 e 4), si trovano al momento nella situazione paradossale di possedere numerosi stabili potenzialmente usufruibili, ma che non possono essere messi a disposizione dei cittadini in quanto necessiterebbero di un minimo di lavori di messa a norma e riqualificazione, con costi insostenibili dati i vincoli di spesa posti sull'operato degli enti locali. Anche l'ipotesi di impiegare cittadini disoccupati per questi lavori in cambio di altri servizi, o degli stessi alloggi, si è rivelata di difficile realizzazione per via delle accuse – un po' come abbiamo visto nel lavoro accessorio – di sfruttamento della manodopera, e per le complicazioni burocratiche (assicurazioni contro i rischi di infortunio, eccetera).

Una buona soluzione si è rivelata, in molti casi, il ricorso al *social housing*³⁷. L'intervento del Comune può assumere in quest'ambito un diverso peso: dall'offerta delle aree edificabili alla compartecipazione ai finanziamenti o alla gestione sociale degli interventi una volta realizzati. Anche qui si rivela fondamentale il ruolo che il settore privato e il Terzo settore, in particolare le fondazioni, possono svolgere nel sostegno agli enti locali, sollevandoli da un ingente impegno di risorse. Con un impegno notevolmente ridotto, infatti, gli enti locali possono recuperare edifici in stato di abbandono e riqualificare interi quartieri evitando che si riducano a dei ghetti; possono trovare una risposta a costo zero all'emergenza abitativa dei propri abitanti – grazie ai protocolli d'intesa stretti tra *social housing providers* ed enti locali – e offrire servizi a valenza sociale che spesso vengono estesi dagli inquilini delle *social houses* a tutti gli abitanti delle aree circostanti.

Comuni e fondazioni: la Fondazione Welfare Ambrosiano di Milano. In epoca di scarsità di risorse un aiuto considerevole viene dalle fondazioni, i cui finanziamenti, come abbiamo visto, permettono spesso agli enti locali di continuare a investire in nuovi progetti. Nella città di Milano, ad esempio, la Fondazione Welfare Ambrosiano (WFA; Interviste 9 e 10) sta assumendo un ruolo di rilievo nel sostegno al welfare cittadino (Mallone 2011). Il ruolo del Comune all'interno della Fondazione è centrale in

³⁷ Per approfondimenti sul *social housing* si rimanda al capitolo 8, *Politiche abitative e secondo welfare: il social housing*.

quanto oltre a essere fra i soci fondatori – insieme a Provincia di Milano, Camera di Commercio di Milano, Cgil Camera del Lavoro Metropolitana, Cisl Unione Sindacale Territoriale di Milano, Uil Milano e Lombardia – il sindaco ne detiene la presidenza. La Fondazione è essa stessa un esempio di secondo welfare, data la rete di *stakeholders* che la compongono, in continua espansione.

La Fondazione, che punta a diventare un laboratorio di innovazione sociale, è stata creata allo scopo di intercettare prevalentemente «le vittime della crisi», ovvero i lavoratori e disoccupati di breve periodo, al fine di prevenire la loro caduta in povertà. Il target della Fondazione è costituito quindi da tutti coloro che stanno vivendo situazioni come, ad esempio, la cassa integrazione, o che sono meno tutelati a causa di contratti «deboli», e i giovani. La rete di sportelli costituita sul territorio prende in carico la persona, la accoglie emettendo una sorta di fidejussione morale, ossia scommettendo sulla volontà del soggetto di impegnarsi per risolvere il proprio problema. La logica attiva è fondamentale: lo slogan della Fondazione infatti è «ti aiutiamo ad aiutarti».

Tra i progetti della FWA c'è quello del microcredito d'impresa e sociale³⁸ (Intervista 8), il primo aperto a tutte le persone che vivono, lavorano oppure intendono avviare un'attività nel Comune di Milano, il secondo per chi si trova in situazione di temporanea difficoltà economica³⁹. In questo caso la rete di sportelli è affiancata da Vo.b.i.s., un'associazione di volontariato che effettua valutazioni di sostenibilità del prestito per il destinatario che si sostituisce a quella di bancabilità degli istituti di credito. Dopo la valutazione di Vo.b.i.s., la persona può rivolgersi alle banche convenzionate per ottenere il prestito, che sarà garantito dalla Fondazione fino all'80 per cento e verrà restituito a tassi di interesse agevolato e con modalità concordate da FWA, definite secondo parametri molto più convenienti per i beneficiari. Il credito erogabile va solitamente da un minimo di 2.000 a un massimo di 20.000 euro, con una distinzione tra credito sociale e credito per l'impresa, che di solito invece non supera i 10.000 euro. L'iniziativa ha anche un'importante funzione nella lotta all'usura; per questo FWA ha stipulato una convenzione con la Fondazione Lombarda Antiusura, che ha deciso di contribuire contro-assicurando la garanzia iniziale per un ulteriore 30 per cento, aumentando di fatto il credito a disposizione.

Un altro interessante progetto è quello del Fondo di garanzia per lavoratori in difficoltà, istituito grazie a un accordo tra la Fondazione e Cgil, Cisl e Uil insieme alle principali associazioni datoriali dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi (Assolombarda, Confapi, Unione del Commercio, Unione Artigiani, Cna, Apa-Confartigianato, Casartigiani) con l'obiettivo di tutelare il reddito delle persone che vengono collocate in cassa integrazione – straordinaria o in deroga – o con un contratto di solidarietà: il Fondo provvederà ad anticipare le indennità, i cui tempi di erogazione spesso si protraggono fino a sei mesi. Questo progetto, invece, permetterà di ottenere, in un tempo massimo di 30-60 giorni, le indennità tramite prestiti bancari garantiti attraverso il Fondo ed erogati dagli istituti di credito aderenti al programma, fino a un massimo di 7 mensilità per un importo non superiore a 6.000 euro. La gestione dell'intesa sul piano pratico sarà a carico della Fondazione, che si riverrà poi sull'INPS.

³⁸ Questa distinzione è stata richiesta dalle banche al fine di mantenere la differenziazione del rischio tra i due tipi di credito, che implica l'utilizzo di un tasso più alto per il credito d'impresa (6,50 per cento contro il 4 per cento del credito sociale).

³⁹ Rispetto ad altri strumenti, in questo caso sono previsti criteri meno rigidi nella definizione del nucleo familiare. Questa scelta, che manifesta la volontà di offrire delle possibilità anche a genitori separati e coppie non sposate, rispecchia l'orientamento laico dei soci della Fondazione.

Infine, l'attenzione della Fondazione si sta allargando anche all'ambito sanitario (Mallo-
ne 2013). Nell'autunno 2013 dovrebbe partire la sperimentazione di un fondo mutua-
listico sanitario incentrato prevalentemente sulla prevenzione. Tre i canali di azione:
prevenzione odontoiatrica rivolta ai minori; prevenzione per le donne per specifiche pa-
tologie oncologiche; assistenza domiciliare agli anziani. È prevista la possibilità di ade-
sione libera, volontaria e individuale, ma anche collettiva, da contrattazione aziendale e
territoriale, per coloro che non hanno accesso a un fondo professionale. Sono poi allo
studio una quota di adesioni assistite per soggetti particolarmente vulnerabili. L'idea alla
base dell'iniziativa rimane quella che ha ispirato la costituzione della Fondazione: fornir-
e un aiuto, integrativo rispetto al servizio pubblico, favorendo al tempo stesso la parte-
cipazione attiva dei beneficiari. Utilizzare dunque la mutualità come strumento per la
promozione dell'individuo.

5. ENTI LOCALI E SECONDO WELFARE: GOVERNANCE E TERRITORIO

Ai Comuni è richiesta allora una forte capacità d'innovazione: innovazione perché i bi-
sogni dei cittadini stanno cambiando profondamente, innovazione perché buona parte
delle risorse destinate al sociale presente in città non possono più essere gestite diretta-
mente. Gli amministratori locali non devono quindi essere preoccupati unicamente di
come continuare a offrire servizi sociali nonostante un bilancio sempre più povero, ma
di come riformare le politiche sociali stipulando un patto con tutti gli attori istituzionali
e non, pubblici e privati, presenti nella società, così da poter contare sulle risorse di
ognuno. Nell'analisi effettuata, due sono gli elementi, in particolare, che accomunano le
risposte degli enti locali e sui quali sembra giocarsi la sopravvivenza del welfare locale:
la *governance* e il territorio.

5.1. Dal *government* alla *governance*

Dalla nostra analisi possiamo concludere che sia in atto il passaggio dal *government* alla
governance nella relazione tra Stato e corpi sociali. In materia sociale il primo – il Gover-
no – attiene al modello del primo welfare, cioè il welfare tradizionale europeo, dove un
decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di forme istituzionali, centralizza-
to – lo Stato –, agisce entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una
posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti – gli attori sociali – facendo perno
sull'applicazione di procedure amministrative.

La seconda – la *governance* – evoca invece un insieme di soggetti che insiste su un
perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-
amministrative che concorrono alla gestione del potere di decisione (Bifulco e Borghi
2012). Il termine rimanda, dunque, a un piano relazionale e di coordinamento tra questa
pluralità di soggetti che è di tipo orizzontale, a differenza che nel *government*, dove è ver-
ticale. La teoria della *governance* nell'Europa continentale ha generalmente enfatizzato le
interazioni fra lo Stato e i corpi sociali e l'interdipendenza fra attori pubblici e privati.
Recentemente, invece, sembra aver imboccato una direzione più netta a favore di temi
quali il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali, la costruzione di *partnership*
cooperative e lo sviluppo di processi decisionali inclusivi. Si tratta quindi di una «inter-
pretazione estensiva» della *governance*, che progressivamente va comprendendo sempre
più soggetti fino a includere gli stessi cittadini. Come abbiamo visto, infatti, nell'arena

del welfare si assiste all'ingresso di nuovi attori sociali – talvolta addirittura estranei al sistema di welfare tradizionale – quali fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, Terzo settore e volontariato. Si tratta di soggetti che possono, grazie al forte radicamento territoriale, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni per arginare l'arretramento del welfare state pubblico, assicurando così agli individui il godimento dei diritti sociali.

Nel corso del tempo lo Stato ha assunto un ruolo assolutamente rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni, definendo le norme, le regole e gli standard di valutazione in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità fra i cittadini. A rischi e bisogni, tuttavia, si può far fronte ricorrendo anche a risorse e opportunità connesse alla sfera del mercato (in particolare il mercato del lavoro, dal quale si attingono redditi), alla sfera della famiglia (comprese le reti parentali e amicali) e a quella delle cosiddette associazioni intermedie (Ferrera e Maino 2012). In questo tipo di welfare – il secondo welfare appunto – possono quindi confluire programmi di protezione e misure d'investimento sociale da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da questo ampio e variegato insieme di attori economici e sociali ancorati sul territorio e disponibili alla creazione di reti *multi-stakeholders*.

In questo nuovo contesto, il ruolo dell'ente locale allora cambia, passando da quello di produttore di servizi a quello di promotore di reti: esso non può più limitarsi a produrre servizi, ma deve contribuire ad attivare risorse aggiuntive e promuovere la comunicazione e la collaborazione tra gli attori in campo, configurando modalità innovative di relazione tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali. Si tratta di un compito che richiede di ridisegnare i processi di *policy-making* aprendoli alla rappresentanza degli interessi di cui sono portatori i diversi *stakeholders*; superare la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una loro ripartizione tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche; sostenere una logica di rete piuttosto che di gerarchia, e processi di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di impostazione burocratica; incentivare l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione in un'ottica di *welfare mix* (Ferrera e Maino 2012).

È un percorso già avviato con i Piani di zona, che in molti casi, ad esempio quello di Forlì, hanno rappresentato un inizio, un luogo dove cominciare a confrontarsi e acquisire familiarità con mondi diversi, ma spesso con risultati ancora poco soddisfacenti per la messa a sistema degli *stakeholders* sociali. Perché ciò avvenga in modo virtuoso, infatti, è necessario che tutti gli attori coinvolti cambino il paradigma di riferimento in base al quale si sono mossi fino a oggi. A cominciare dalle istituzioni locali, che sono chiamate a contribuire al ribaltamento della logica di programmazione, per cui bisogni e possibili soluzioni devono diventare il punto di partenza per coinvolgere soggetti anche non pubblici⁴⁰. Il ruolo delle istituzioni pubbliche resta comunque decisivo per coordinare i singoli attori, evitando sovrapposizioni, e per aumentare l'impatto sociale degli interventi – è evidente che l'ente pubblico ha una legittimazione normativa, nonché risorse, pur se sempre più risicate, tali per cui resta l'unico soggetto a poter implementare politiche su vasta scala. Anche per tutti gli altri attori sociali, tuttavia, la sfida è imparare a sfruttare la rete e superare la contrapposizione derivata da quella logica di «funzionamento per settori e aree di competenza» che ha fatto sì che per anni operassero quasi in isolamento.

⁴⁰ Un coinvolgimento che non dovrebbe però essere meramente formale, come invece spesso accade attraverso le procedure consultive.

5.2. Il territorio: opportunità o ostacolo?

La seconda dimensione su cui sembra potersi basare il rinnovamento del welfare è la valorizzazione del territorio, che si configura come centrale nell'ambito delle politiche di welfare per tre motivi.

- ❶ Innanzitutto, il contesto gioca un ruolo primario nel determinare le condizioni di vita di una persona: il luogo dove questa vive influenza fortemente il grado di inclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla (Barca 2009). Non solo quindi il nucleo familiare, ma anche la comunità territoriale in cui la persona è inserita ha un impatto enorme sulle condizioni degli individui.
- ❷ In secondo luogo, la crisi economica ha avuto un impatto molto diverso in relazione ai territori e al contesto sociale di riferimento (Cittalia-Anci 2012). La crisi non ha travolto il paese come uno tsunami in forma indifferenziata, ma ha invece colpito in modo diverso le aree territoriali, a seconda delle specializzazioni produttive, del grado di coesione sociale, della infrastrutturazione e della qualità dei servizi disponibili nonché per dimensioni del capitale sociale (Sgritta 2012). Il territorio è infatti uno spazio circoscritto che presenta un buon livello di omogeneità dal punto di vista delle risorse e dei problemi. Per questi motivi, le politiche sociali risultano tanto più efficaci quanto più sono adattabili al contesto nel quale dovranno essere implementate, anziché essere calate in modo indifferenziato su tutto il paese.
- ❸ Terzo punto, pensiamo al territorio come a un'area caratterizzata anche da riferimenti culturali e simbolici omogenei, il che significa che gli attori che lo abitano dovrebbero avere un buon livello di condivisione di obiettivi e preoccupazioni – aspetto che dovrebbe facilitarne la cooperazione. Essere fisicamente più vicini – sembra banale – agevola la costruzione di reti e ne semplifica il coordinamento. Gli approcci e i discorsi incentrati sulla *governance* territoriale partecipata tendono infatti a valorizzare il territorio come un sistema d'azione caratterizzato da una varietà di attori potenzialmente mobilitabili, inclusi i cittadini. Le politiche *place based* avrebbero quindi una più elevata capacità di mobilitare gli attori locali – inclusi gli stessi cittadini –, aspetto fondamentale per garantire la sostenibilità, soprattutto in fase di implementazione, degli interventi⁴¹. Interventi che, infine, hanno il vantaggio di poter essere di tipo globale, a favore della persona o della famiglia, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana (dalla famiglia ai trasporti, dal *care giving* all'infanzia), sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando la coesione sociale. Ecco che allora gli enti locali potrebbero risultare determinanti per promuovere l'innovazione sociale, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale, e per realizzare risposte efficaci ai bisogni attuali e potenziali della persona⁴². Da una parte, quindi, se politiche su

⁴¹ Partendo da questo presupposto, c'è chi mette in discussione l'utilità stessa del livello di zona, sostenendo la necessità di non ragionare più in termini di distretto, ma di micro-aree (quartieri, scuole, eccetera). Il livello di «zona» sembrerebbe, da questo punto di vista, troppo vasto, mentre un livello più circoscritto permetterebbe di riconoscere più facilmente le risorse che già esistono, di adattare i servizi ai singoli contesti.

⁴² Il valore degli interventi locali trova una legittimazione anche nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2009): «Il territorio è la dimensione idonea per l'attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale».

scala nazionale sono fondamentali al fine di garantire universalmente diritti e servizi, dall'altra parte occorre disporre anche di strategie locali che siano definite alla luce dei bisogni, delle domande sociali e delle risorse dello specifico contesto locale, secondo una piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Nonostante gli interventi – e quindi le istituzioni – locali appaiano così potenzialmente efficaci, ed efficienti, va posta attenzione a che questa dimensione non diventi troppo autoreferenziale. Si tratta infatti di una dimensione che è stata, ed è tuttora, oggetto di profonde trasformazioni, nelle quali l'interazione tra dinamiche globali e istanze locali produce nuovi «assemblaggi», cioè nuove combinazioni tra territori, autorità e diritti. I processi di de-nazionalizzazione, in particolare, dischiudono nuove possibilità della geografia politica, a livello sovra- e sub-nazionale che hanno riflessi sui diritti dei cittadini anche a livello micro (Bifulco e Borghi 2012). L'eccesso di territorialità, inoltre, comporta il grave rischio di esacerbare le disuguaglianze fra aree del paese e allargare il divario fra territori ricchi (di risorse e di *entitlements*) e territori poveri (Kazepov 2009), soprattutto in un paese come il nostro, già caratterizzato da differenze locali enormi.

6. CONCLUSIONI

Le condizioni in cui si ritrovano gli enti locali oggi non sono sicuramente delle migliori. I tagli ai finanziamenti e il parallelo aumento delle richieste di aiuto dei cittadini potrebbero far saltare l'intero sistema sociale locale. In particolare, il rischio che si corre è quello di ritrovarsi con un welfare ripiegato su se stesso, di respiro corto (Ghetti 2012), ridotto all'assistenzialismo. La difficoltà di programmare, dovuta all'incertezza sia economica sia politica, può compromettere l'avvio di quei processi di innovazione che presuppongono invece stabilità e capacità di valutazione sul lungo periodo. Proprio oggi, quando sarebbe cruciale una riforma profonda del welfare state.

Tuttavia, abbiamo visto che di fronte a un tale scenario, anziché indietreggiare, molti Comuni hanno avviato percorsi di rinnovamento e di rigenerazione. Interventi che si concentrano soprattutto sulla tutela dei rischi derivanti dalla crisi – quindi sul lavoro e sulle nuove povertà –, nel tentativo di mantenere buoni livelli di equilibrio sociale e benessere della comunità, e sulla collaborazione con tutti gli attori sociali. La «salvezza» del sistema sociale locale passa allora per la creazione di un «welfare allargato» che integri le politiche sociali, che sia capace di valorizzare le risorse pubbliche – spendendo meglio – ma anche quelle private, consapevole del fatto che gran parte delle risorse disponibili non sono più gestite dal Comune direttamente, ma sono frammentate, eterogenee e in evoluzione; un «welfare allargato» che sia capace di mettere in rete tutti i «corpi vivi» della società: soggetti pubblici, privati, Terzo settore e cittadini (Majorino 2012). Un mix che rientra certamente nell'ambito del secondo welfare, dove l'ente locale non sparisce ma diventa, da mero produttore di servizi, promotore di una rete in grado di conservare il godimento dei diritti sociali dei cittadini, oltre che di mantenere una funzione di programmazione strategica, contrastando l'incertezza rendendo corresponsabile del disagio la comunità intera.

Si tratta, in generale, di sperimentazioni molto recenti, di percorsi intrapresi da poco, per cui è difficile al momento dire quanto possano essere efficaci e quanto invece si dimostreranno delle «bolle di sapone». Il solo fatto che siano in atto tentativi di innovazione, tuttavia, è davvero significativo, in un sistema che è rimasto per decenni uguale a

se stesso, incapace di «aggiornarsi». Quindi, se veramente le riforme più profonde avvengono nelle situazioni di crisi – quando non si può più continuare a fare ciò che si faceva prima, ma bisogna imparare a fare meglio con ciò che si ha –, allora la crisi potrebbe anche diventare un’opportunità per riformare il welfare locale rendendolo più efficace e in grado di tutelare maggiormente i diritti sociali di tutti i cittadini.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Accorinti M. (2012), *Innovazione e ruolo degli attori pubblici e privati nel contesto della crisi di finanziamento del welfare*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Agenzia Redattore Sociale (2012), *Il 2012 del sociale. Ecco cosa si è fatto (e cosa non si è fatto)*
- Anci Lombardia-Legaautonomie (2012), «Strategie amministrative», n. 10
- Bandera L. (2013), *Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole d’infanzia*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Bandera L. e Lodi Rizzini C. (2013), *Povert  alimentare e secondo welfare: i supermercati sociali*, «Quaderni di economia sociale», luglio, n. 3
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta di Danuta H bner, Commissario europeo alla politica regionale
- Battistella P. (2013), *Il massimo ribasso, un altro regalo della crisi economica*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 7
- Bifulco L. e Borghi V. (2012), *Governance, territorio, capacit : le questioni in gioco*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Canale L. (2012a), *Il Progetto Sicis del Comune di Novara: intervista all’assessore Augusto Ferrari*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2012b), *Il Piano di sviluppo del welfare della Citt  di Milano*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2012c), *I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma: l’esperienza di ParmaInfanzia*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Cittalia-Anci (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale dal quadro attuale alle priorit  di intervento future*
- De Ambrogio U. e Pasquinelli S. (2012), *La programmazione sociale nelle grandi citt *, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Dessi C. (2012), *La spesa sociale nei grandi Comuni. Un’analisi a partire dai dati*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Ferrera M. e Maino F. (2012), *Quali prospettive per il secondo welfare? La crisi del welfare state tra sfide e nuove soluzioni*, in M. Bray e M. Granata (a cura di), *L’economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris
- Ghetti V. (2012), *Il welfare che verr . Emergenziale, ripiegato sull’assistenza e di respiro corto?*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Gori C. (2013), *Le politiche di welfare in Italia e in Lombardia*, materiale per il convegno «Risorse Comuni» svoltosi a Legnano il 19 aprile
- (2005), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci
- Ifel-Fondazione Anci (2012), *Il quadro finanziario dei Comuni. Rapporto 2012*
- Ipsos-Anci Lombardia (2012), *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi*, novembre
- Kazepov Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci
- Leone L. (2011), *La valutazione dei Piani Sociali di Zona*, Roma, Studio CEVAS

- Lodi Rizzini C. (2013a), *Una risposta alla crisi del welfare: intervista a Gino Mazzoli, coordinatore nazionale di Spazio Comune*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013b), *Welfare: cosa si è fatto (e non) nel 2012? Quali sfide per il 2013?*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013c), *Welfare e famiglia: l'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013d), *Comuni, come sopravvivere in tempi di crisi? L'esperienza di Forlì*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Maino F. (2012), *Welfare, lavoro e sviluppo: competitività e coesione sociale sono ancora un binomio possibile?*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Majorino P. (2012), *Un nuovo welfare nel tempo della crisi*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9
- Mallone G. (2011), *Fondazione Welfare Ambrosiano: la parola al Direttore Romano Guerinoni*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013), *GNP 2013: presentato il nuovo progetto della Fondazione Welfare Ambrosiano*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Melzi A. (2012), *Dalla crisi ad un nuovo welfare*, «Welfare oggi», n. 6
- Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali (2009), *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*
- Ranci Ortigosa E. (2012), *Impoverimento e politiche sociali*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 12
- Ranci Ortigosa E. e Ghetti V. (2012), *A dodici anni dalla 328/2000: eredità, dispersioni e temi aperti*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Rosina A. (2012), *Le tre P che allargano gli orizzonti del welfare*, «La Repubblica», 13 gennaio
- Sangaletti L. (2012), *Richieste d'aiuto dalle famiglie, l'81 per cento dei sindaci non ce la fa più*, «Strategie amministrative», n. 10
- (2013), *Come generare benefici con risorse sempre più scarse*, «Strategie amministrative», n. 2
- Sgritta G.B. (2012), *Altre vie. Note sull'innovazione sociale*, «La rivista delle politiche sociali», n. 4

LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Ivan Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
2. William Revello, Responsabile Servizi alla Persona Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
3. Elide Tisi, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Torino, 17 luglio 2013
4. Davide Drei, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
5. Fausta Martino, Unità Innovazione Sociale e Valutazione del Piano di Zona del Comune di Forlì, 11 luglio 2013
6. Barbara Graglia, Dirigente Politiche attive del lavoro del Comune di Torino, 15 maggio 2013
7. Augusto Ferrari, Assessore alle Politiche sociali del Comune di Novara, 4 maggio 2012
8. Gino Mazzoli, Coordinatore nazionale di Spazio Comune, 14 febbraio 2013
9. Romano Guerinoni, Direttore generale Fondazione Welfare Ambrosiano, 25 ottobre 2011
10. Cristina Tajani, Assessore alle Politiche per il lavoro, sviluppo economico, università e ricerca del Comune di Milano, 25 ottobre 2011

ARTICOLI SU ENTI LOCALI E WELFARE PUBBLICATI SU WWW.SECONDOWELFARE.IT

- [Cittadini e enti locali nella crisi economica](#), Chiara Lodi Rizzini, 6 novembre 2013
- [Percorsi di coesione sociale per un nuovo welfare di comunità](#), Chiara Lodi Rizzini, 24 ottobre 2013
- [MI Generation Camp, per uscire dal giovanilismo](#), Chiara Lodi Rizzini, 3 ottobre 2013
- [A Milano un fondo di garanzia per aiutare chi ha perso il lavoro](#), Lorenzo Bandera, 18 settembre 2013
- [Comuni, come sopravvivere in tempi di crisi? L'esperienza di Forlì](#), Chiara Lodi Rizzini, 29 agosto 2013
- [Assistenza medica solidale per tutti i cittadini: il progetto di Carugate](#), Franca Maino, 30 maggio 2013
- [Welfare e famiglia: l'Agenzia per la famiglia del Comune di Udine](#), Chiara Lodi Rizzini, 18 maggio 2013
- [GNP 2013: presentato il nuovo progetto della Fondazione Welfare Ambrosiano](#), Giulia Mallone, 18 maggio 2013
- [Il referendum di Bologna sul sistema integrato delle scuole d'infanzia](#), Lorenzo Bandera, 14 maggio 2013
- [Modena: nasce Portobello, un «market di comunità» contro la povertà alimentare](#), Chiara Lodi Rizzini, 7 maggio 2013
- [Nuovi poveri, la crisi e le capacità di risposta](#), Chiara Lodi Rizzini, 24 aprile 2013
- [Povertà abitativa: la risposta di Parma Social House](#), Chiara Lodi Rizzini, 9 aprile 2013
- [La «Youth Guarantee» e l'impegno dei Comuni per l'occupazione](#), Franca Maino, 2 aprile 2013
- [Welfare: cosa si è fatto \(e non\) nel 2012? Quali sfide per il 2013?](#), Chiara Lodi Rizzini, 2 marzo 2013
- [Welfare partecipato e azionariato popolare: Casa Albinea](#), Chiara Lodi Rizzini, 1 marzo 2013
- [Welfare senza confini. Nasce a Pulfero il primo asilo nido transfrontaliero](#), Chiara Lodi Rizzini, 15 febbraio 2013
- [Una risposta alla crisi del welfare: intervista a Gino Mazzoli, coordinatore nazionale di Spazio Comune](#), Chiara Lodi Rizzini, 14 febbraio 2013
- [Milano: sottoscritto l'accordo sul Fondo di garanzia per lavoratori in difficoltà](#), Chiara Lodi Rizzini, 20 gennaio 2013
- [I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma: l'esperienza di ParmaInfanzia](#), Laura Canale, 12 novembre 2012
- [Il Piano di sviluppo del welfare della città di Milano](#), Laura Canale, 4 ottobre 2012
- [Il Progetto SiciS del Comune di Novara: intervista all'assessore Augusto Ferrari](#), Laura Canale, 4 maggio 2012
- [L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena](#), Stefano Neri, 6 aprile 2012
- Laura Canale, [Ripensare allo sviluppo del welfare locale: l'indagine di Cittalia](#), 26 giugno 2012
- [Microcredito a Milano: come va la Fondazione Welfare?](#), Giulia Mallone, 6 aprile 2012
- [Welfare, lavoro e sviluppo: competitività e coesione sociale sono ancora un binomio possibile?](#), Franca Maino, 16 marzo 2012
- [Innovazione sociale per l'inclusione attiva: le città europee si mobilitano](#), Ilaria Madama, 8 marzo 2012
- [Prima Conferenza Generale del Welfare della Città di Torino](#), Federico Razetti, 21 dicembre 2011
- [Welfare a Milano: intervista all'assessore Cristina Tajani](#), 25 ottobre 2011
- [Fondazione Welfare Ambrosiano: la parola al direttore Romano Guerinoni](#), 25 ottobre 2011