

CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO PROGRAMMA NON FREQUENTANTI ANNO 2020/2021

RIASSUNTI LIBRI:

- **LOGICHE ORGANIZZATIVE NEL WELFARE LOCALE – Governance, partecipazione, terzo settore di Angelo Gasparre**
- **LA NUOVA RIVOLUZIONE DELLE MACCHINE – Lavoro e prosperità nell’era della tecnologia trionfante di Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee**

RIASSUNTI DISPENSE:

- **INDUSTRIA 4.0 OLTRE IL DETERMINISMO TECNOLOGICO – A. Salento, G. Masino, B. Maggi, A. Gasparre, M. Rinaldini**
- **INTERPRETARE L’AGIRE: UNA SFIDA TEORICA – La tecnologia come razionalità tecnica di G. Masino**

ALCUNE DOMANDE FREQUENTI

RIASSUNTO LIBRO “LOGICHE ORGANIZZATIVE NEL WELFARE LOCALE – GOVERNANCE, PARTECIPAZIONE E TERZO SETTORE” DI A. GASPARRE

Capitolo 1

La maggioranza delle persone entra spesso in contatto con il **terzo settore** (o non profit o privato sociale) nella vita di tutti i giorni: giovani dedicano parte del proprio tempo libero ad attività di volontariato, i genitori portano i bambini ad asili gestiti da cooperative sociali, molti sostengono con donazioni attraverso la formula del 5 per mille progetti di solidarietà realizzati da associazioni organizzazioni non governative. Le organizzazioni del terzo settore operano in una pluralità di settori tra cui assistenza sociale, sanità, istruzione, ambiente, cultura, sport. Il terzo settore così chiamato in realtà non è un settore tradizionalmente inteso: esso fa riferimento ad una terza categoria rispetto a due altre entità, cioè quella dello Stato e del mercato, incarnate rispettivamente dalle organizzazioni che operano nel settore pubblico e in quello privato for profit. Le organizzazioni del terzo settore in ogni caso non appartengono alla pubblica amministrazione ne sono imprese, essendo invece espressione diretta della società civile: comitati, associazioni, fondazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, organizzazioni non governative.

Il terzo settore non è un fenomeno recente, forme organizzate della società civile preesistono alla nascita dello Stato moderno e sono presenti in ogni parte del mondo e presso differenti culture. Addirittura, nel medioevo e nell'età moderna vi erano molte iniziative espressione della solidarietà di una società che si organizzava autonomamente in risposta a l'emergere di alcuni bisogni sentiti in maniera diffusa come ad esempio i Monti di pietà. Il sistema pubblico di offerta di servizi di assistenza sociale, il cosiddetto welfare state, si sviluppa in Italia e in Europa solo sul finire del XIX secolo. Tuttavia, maggiore attenzione è data agli ultimi decenni al terzo settore perché esso ha avuto una grandissima crescita solo negli ultimi 3 decenni.

Nel terzo settore convive una pluralità di organizzazione che assumono caratteristiche sai differenti e operano in diversi comparti di attività: alcune sono piuttosto note come Emergency, Amnesty International, Greenpeace, altre invece hanno dimensioni più modeste e sono sconosciute ai più, che spesso fanno coincidere il terzo settore con il mondo del volontariato, che è una sua componente ma non è l'unica. In esso infatti operano anche organizzazioni che utilizzano pochissimo personale volontario (le cooperative sociali) insieme ad altri che invece si avvalgono quasi esclusivamente di personale non retribuito. Le modalità di finanziamento possono essere molto diverse (il convenzionamento con l'ente pubblico, la raccolta di donazioni da parte di privati *fundraising* imprese *sponsorizzazioni sociali*). Ciò che sembra accomunare queste organizzazioni sono le modalità con le quali sono poste in essere, funzione degli obiettivi che si propongono di perseguire. non il raggiungimento di un livello soddisfacente di profitto ma un insieme di obiettivi di utilità sociale: ad esempio la tutela e la promozione dei diritti, la cura e la prevenzione di situazioni di disagio sociale, la promozione del benessere di una comunità.

Alcune teorie cercano di spiegare perché queste organizzazioni nascono, che caratteristiche hanno, che rapporto intrattengono con altri attori economici.

Tra gli economisti che si sono occupati del terzo settore un contributo fondamentale è quello di **Burton Weisbrod** il quale propone una teoria per spiegare l'esistenza stessa del terzo settore. L'analisi si concentra sui meccanismi di erogazione e finanziamento dei beni pubblici. Nella prospettiva dello Stato infatti si proporrebbe un problema di equilibrio tra la necessità di stabilire un livello di tassazione coerente con il livello quantitativo e qualitativo dei servizi pubblici offerti e la disponibilità dei cittadini a sostenere quel livello di tassazione. Tale equilibrio si collocherebbe in corrispondenza delle preferenze dell'elettore mediano, un costrutto teorico che indica il soggetto che esprime la maggioranza assoluta delle preferenze elettorali e che è quindi in grado di condizionare l'esito delle elezioni. Il corpo elettorale in ogni caso è costituito anche da una minoranza distribuita a destra o a sinistra delle preferenze dell'elettore mediano: coloro che vorrebbero pagare meno e avere meno e altri che invece sarebbero disposti a sostenere un livello maggiore di tassazione per ottenere maggiori servizi. In ogni caso la teoria dell'elettore mediano spiega l'esistenza di una domanda di beni pubblici insoddisfatti dallo stato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. È a questa domanda che Weisbrod riconduce l'esistenza del terzo settore: il fallimento dello Stato (*government failure*), un concetto derivato dall'analisi dell'economia dei costi di transazione di Williamson (indurrebbe i cittadini insoddisfatti dei beni pubblici erogati dallo stato e che non ritengono affidabile l'impresa tradizionale per la produzione di beni relazionali, ad organizzarsi per avviare autonomamente un sistema di offerta integrativo rispetto a quello statale). Una delle maggiori critiche al modello è che in molti casi il terzo settore preesiste allo stato e talvolta è quest'ultimo che subentra al primo nell'erogazione dei servizi. Tuttavia, il ragionamento di Weisbrod non muta: i servizi avviati dalla società civile scontenta dell'offerta pubblica sono offerti successivamente dallo stato nel momento in cui la minoranza che sosteneva il terzo settore diventa maggioranza politica e riesce a esprimere una volontà coerente con le attese del nuovo elettore mediano.

A questa impostazione si collegano i contributi di **Douglas** che riconoscono al terzo settore il ruolo di agente in grado di ampliare il grado di copertura delle diverse istanze che coesistono nell'ambito di una medesima comunità. Lo stato secondo la logica dell'elettore mediano non può dare voce contemporaneamente a politiche di segno opposto (ad esempio non può attuare una politica che contemporaneamente approva e disapprova l'aborto). La nascita del terzo settore dunque si spiegherebbe alla luce della molteplicità di correnti ideali che percorrono il tessuto di una comunità e della volontà di esprimere questa ricchezza non rinunciando ad iniziative la cui legittimità non è riconosciuta a livello istituzionale.

Una terza lettura di questa teoria è quella che vede le organizzazioni del terzo settore come soggetti in grado di rispondere all'esigenza delle democrazie di gestire le tensioni tra le molteplici istanze ideali che caratterizzano la società civile, ampliando di fatto la gamma di politiche che possono essere portate avanti contemporaneamente dai governi.

Altro approccio molto noto è quello di **Henry Hansmann**. Egli tenta di spiegare l'esistenza del terzo settore partendo da una critica alla teoria di Weisbrod, che secondo Hansmann non fornisce una risposta soddisfacente a questo interrogativo: come mai molte organizzazioni del terzo settore offrono servizi di fatto simili a quelli delle imprese, piuttosto che dello Stato? La spiegazione ruota intorno al fallimento del contratto (*contract failure*) o del mercato (*market failure*). In alcune circostanze infatti le imprese orientate al profitto non godono di sufficiente fiducia da parte delle persone, soprattutto nei settori caratterizzati da forti asimmetrie informative. In tali circostanze il vincolo alla non distribuzione dei profitti che caratterizza le organizzazioni del terzo settore costituirebbe una garanzia rispetto a possibili comportamenti opportunistici tesi a far leva sulla asimmetria informativa dei consumatori per ottenere guadagni non giustificati dalla qualità dei servizi offerti. Hansmann fornisce una spiegazione che riguarda anche il caso in cui le organizzazioni del terzo settore diventano fornitori dei beni pubblici quando non è lo stato a produrli: anche in questo caso il concetto ruota intorno al tema della fiducia, un problema che si pone in particolare in tutti i casi in cui sia possibile ottenere il consumo senza pagarne il prezzo (*free riding*), o nei casi in cui il prezzo da fissare sarebbe troppo alto rispetto alla disponibilità pagare da gran parte delle persone non incluse nella fascia reddituale alta della società. In tutti questi casi lo stato che non ritenesse di intervenire per colmare il divario tra entrate e costi di esercizio tenderebbe a non offrire questi servizi, aprendo uno spazio d'azione per l'avvio di un sistema di offerta da parte delle organizzazioni del terzo settore, che rispetto allo stato potrebbero di maggiore credibilità nel momento in cui chiedessero i cittadini di sovvenzionare con donazioni le proprie attività.

Entrambe le due precedenti analisi tendono a spiegare la nascita del terzo settore come *fenomeno residuale*, portato del fallimento di altre soluzioni che in qualche modo costituiscono la via maestra per la fornitura di beni e servizi: stato e mercato. Una prospettiva diversa è quella di **Salamon**: fallimento del terzo settore (*voluntary failure*), che giustifica l'intervento dello Stato del mercato. Un fallimento che sarebbe da attribuire all'incapacità del terzo settore di sviluppare capacità, competenze e risorse tali da consentirgli di governare in modo autonomo un sistema di offerta in grado di soddisfare i bisogni che emergono nelle rispettive aree di intervento. Una constatazione che porta l'autore a mettere al centro dell'analisi la struttura le necessità di collaborazione tra pubblica amministrazione e terzo settore. Altri studiosi hanno criticato l'impostazione residuale di Weisbrod e Hansmann: il limite più significativo di queste impostazioni è che si concentrano esclusivamente sulle carenze dei sistemi alternativi a quello di *welfare community* (dov'è al centro c'è il terzo settore). Cosa spinge alcuni membri di una comunità a organizzare iniziative a carattere ideale o imprese sociali per le quali il conseguimento di un profitto non costituisce il collante all'azione? La **James** sviluppa una teoria sulla nascita del terzo settore che tende a individuare la spinta propulsiva all'azione in rapporto ad alcuni collanti ideologici che caratterizzano movimenti politici, sindacali, religiosi. La disponibilità di risorse da parte di queste organizzazioni e la tensione ideale condivisa dai loro membri costituirebbe l'elemento più significativo di spiegazione dello sviluppo del terzo settore, a cui si aggiunge la possibilità di ottenere risorse gratuite tramite donazioni o lavoro volontario o di corrispondere ai lavoratori salari più bassi di quelli di mercato in funzione della connotazione ideale della loro mission. Altra spiegazione che mette a tema la questione delle motivazioni è **Rose-Ackermann** che elabora la questione delle specificità delle motivazioni che caratterizzano i fondatori dell'organizzazione del terzo settore: una connotazione ideale che li spinge ad agire per conseguire obiettivi altruistici ma che in alcuni casi potrebbe corrispondere anche motivazioni egoistiche legate alla volontà di mascherare attività imprenditoriali lucrose sotto la veste della mission sociale al fine di ottenere sussidi e tassazione agevolata.

Altro ambito disciplinare nel quale si è sviluppato un dibattito sul terzo settore è quello **sociologico (Etzioni)**. Il punto di partenza è una critica alla polarizzazione stato-mercato radicata culturalmente nella società americana: mentre il dibattito su come soddisfare i bisogni si concentrava sull'alternativa pubblico o privato, una terza opzione è cresciuta tra il settore statale e quello del mercato. Questa alternativa potrebbe essere la più importante perché ha la capacità di combinare bilanciare i ruoli dello Stato e del mercato (il meglio dei due mondi). Questa soluzione secondo l'autore avrebbe permesso di contrastare la crescita dimensionale della burocrazia pubblica in tutte quelle circostanze nelle quali

l'attività necessaria per rispondere alla soddisfazione di un bisogno non è sufficientemente attrattiva per un imprenditore orientata al profitto.

Altro contributo sociologico è quello di **Woody Powell**, che si avvicina allo studio del terzo settore a partire da un interesse di ricerca sulla rilevanza delle specifiche forme istituzionali dal punto di vista delle performance organizzative. Le organizzazioni del terzo settore sono prese in esame come modalità peculiari di organizzazioni della società civile, delle quali si sottolinea la rilevanza dei valori di fondo dell'altruismo, della socialità e della solidarietà che si traducono in specifiche modalità di approccio ai bisogni e alle modalità di relazione con le altre organizzazioni. Tali studi focalizzano gli effetti che si producono sul terzo settore dalla relazione sia con i soggetti pubblici sia con le imprese, e più specificatamente con i codici di comportamento, gli standard, le buone pratiche che connotano l'agire delle imprese. Ciò che emerge dalle ricerche di Powell è che la regolazione pubblica sia sostanzialmente subita dalle organizzazioni del terzo settore, che sviluppano una forte dipendenza nei confronti del pubblico, anche per via dei meccanismi di finanziamento e di incentivazione economica governati dagli enti pubblici. Tali circostanze producono l'effetto di una progressiva perdita dei tratti originari che caratterizzano le organizzazioni del terzo settore. Tali processi di *isomorfismo istituzionale* si producono come conseguenza della progressiva managerializzazione indotta dalla diffusione nel terzo settore di soluzioni organizzative, logiche gestionali e strumenti di controllo tipici del for profit. Un fenomeno che trova spiegazione nella progressiva affermazione di un'esigenza di modernizzazione dei sistemi burocratici che per rinnovarsi necessiterebbero di nuovi schemi di riferimento i nuovi modelli organizzativi capaci di orientare il cambiamento nella logica di una maggiore dinamicità.

Fin dalle origini del dibattito italiano sul terzo settore il tema portante non è la ricerca di una spiegazione alla sua esistenza (come nei contributi anglosassoni). Il terzo settore esiste, è radicato nella storia e nella tradizione italiana ed è naturale attribuirgli una soggettività autonoma rispetto alla pubblica amministrazione e alle imprese. L'analisi piuttosto si preoccupa di cogliere le potenzialità connesse ad un suo sviluppo rispetto ai processi di trasformazione dei sistemi nazionali di welfare e di porne in risalto le specificità.

Dalla metà degli anni 80 si inizia ad assumere l'ipotesi che dallo sviluppo del terzo settore si potesse generare un contributo significativo in termini di ampliamento dell'offerta dei servizi di welfare, nella direzione di una maggiore copertura dei bisogni a fronte delle gravi lacune che caratterizzavano l'intervento pubblico, fortemente gerarchizzato e standardizzato nell'erogazione di servizi a poche categorie protette di utenti. La collaborazione tra stato e terzo settore si propone come obiettivo a cui tendere sul piano politico, nella prospettiva di una transizione da un sistema di welfare state ad uno di welfare mix. Per altri invece l'accento si pone sul riconoscimento di un'identità autonoma per il terzo settore, concepito come soggetto capace di autoregolazione ma il rischio di perdere la propria specificità a seguito di una collaborazione troppo intensa con il sistema pubblico.

Un profilo di analisi del terzo settore alternativo rispetto ad altri contributi è quello di **Ranci**. Secondo una parte consistente della letteratura nazionale il vincolo alla non distribuzione dei profitti che caratterizza le organizzazioni del terzo settore, l'essere organizzazioni infuse di valori e la circostanza di produrre beni relazionali costituirebbero una garanzia per il perseguimento del bene comune, e dunque uno sviluppo del terzo settore e la possibilità di affidare ad esso l'offerta dei servizi pubblici. L'analisi di Ranci assume un punto di vista diverso, in quanto non tutte le attività sociali che rinunciano al profitto sono necessariamente meritorie. I motivi per cui il terzo settore ha successo variano da contesto a contesto e da settore a settore: essi non derivano da una superiorità teorica di queste organizzazioni, quanto da un insieme di fattori istituzionali storici tra cui l'esistenza di ordinamenti giuridici e fiscali favorevoli, l'accesso privilegiato a risorse umane finanziarie altrimenti indisponibili, la reputazione di cui certe organizzazioni godono, la presenza di amministrazioni pubbliche che offrono un generoso sostegno finanziario, la forza di istituzioni religiose fortemente impegnate in campo sociale ed educativo. Questa riflessione ci conduce a una conclusione che ribalta quella da cui partono le analisi che insistono sull'importanza del non profit: l'esistenza del terzo settore non sembra motivata tanto dal vantaggio comparato che ne consegue per chi acquista o fruisce dei suoi servizi, quanto dal fatto di costituire una forma di organizzazione dell'attività sociale che facilita il perseguimento di determinati obiettivi collettivi.

Altro aspetto importante che occorre citare è quello dei molti termini utilizzati per riferirsi al terzo settore. Sono diffuse molte diciture risultato sia di un'attenzione crescente per questo settore da parte di studiosi di diversa estrazione sia di un'oggettiva difficoltà definitoria rispetto alle forme organizzative e le modalità operative complesse: cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, fondazioni, comitati.

Colozzi e Bassi rilevano sei definizioni nazionali: terza dimensione, terzo settore, privato sociale, terzo sistema, economia civile, azione volontaria. Ogni definizione risente delle finalità che il ricercatore si propone di perseguire, così da risultare facilmente criticabile o inutilizzabile da parte di chi si proponga finalità diverse.

Le proporzioni del fenomeno a livello internazionale e nazionale: un riferimento importante è il lavoro svolto dalla Johns Hopkins University che a partire dal 1991 ha avviato la prima rilevazione sistematica sulle dimensioni e sulle caratteristiche delle non profit organizations, cioè *organizzazioni formalmente costituite, private, che non distribuiscono profitti, si autogovernano, usano significativamente lavoro volontario e non hanno carattere religioso e politico* (definizione molto restrittiva, che ad esempio non include tutte le organizzazioni del terzo settore non costituite dal punto di vista formale, o le cooperative sociali che pur avendo una mission sociale stornano ai soci parte degli utili).

L'analisi in questione è particolarmente significativa in quanto analizza il valore aggiunto sul pil, gli addetti del settore dei servizi e la forza lavoro della popolazione adulta in 34 paesi inclusi nel Global Civil Society Index. I dati tuttavia non sono di recente rilevazione e ad oggi non esiste una fotografia comparativa più aggiornata del fenomeno a livello globale.

Anche a livello nazionale l'aggiornamento dei dati non è migliore: per l'Italia la fonte ufficiale dei dati è il primo censimento sulle istituzioni non profit realizzato dall'Istat del 1999, integrato poi col censimento del 2001 e nel rapporto annuale Istat del 2003. Fino ai primi anni 2000 il terzo settore italiano era composto circa dal 5% di istituzioni non profit, gli addetti erano circa il 2,5% del totale. Nella maggior parte dei casi si trattava di istituzioni localizzate nell'Italia settentrionale aventi la forma giuridica di associazione operanti in via principale nel settore della cultura, dello sport e della ricreazione dove si concentrava la gran parte dei volontari. In larga prevalenza si trattava di organizzazioni giovani di dimensioni economiche complessivamente modeste poco o nulla diversificate. Ultimo elemento di osservazione riguarda la prevalenza di fonti pubbliche o private rispetto al totale delle entrate: la maggioranza delle organizzazioni fondava la propria attività su entrate di origine prevalentemente privata. Il fenomeno assume connotati differenti una volta assunto come elemento di discriminazione, anziché la forma giuridica i settori di attività prevalente e l'ammontare delle entrate. Rispetto alla forma giuridica la prevalenza del finanziamento privato era più accentuata per le associazioni non riconosciute mentre una situazione opposta si rilevava per le cooperative sociali che nella maggioranza dei casi si finanziavano con entrate prevalentemente pubbliche. Rispetto al settore di attività prevalente una maggiore dipendenza dalle entrate pubbliche si rilevava per i settori della sanità, dell'assistenza sociale e dello sviluppo economico e coesione sociale, dell'ambiente dell'istruzione ricerca.

Punto di vista di Livia Turco, ministro per la solidarietà sociale dal 1996 al 2001 e principale promotore della legge:

Secondo la ministra le politiche sociali italiane più innovative e i servizi sociali erano stati inventati del tutto dal terzo settore, in particolare c'era qualcuno che aveva anticipato le istituzioni e il legislatore. In riferimento alla legge 328 la Turco afferma che l'idea di politica sociale del legislatore era quella di promuovere il benessere delle persone, superare le discriminazioni, promuovere l'inserimento attivo, e quindi un welfare che puntava molto sull'attivazione delle capacità delle persone e alla valorizzazione delle reti umane nelle quali la persona è immersa. Per fare questo era necessario un pubblico che promuoveva attivamente il superamento delle discriminazioni e quindi un pubblico che faceva la sua parte. Questa secondo la ministra è la governance, cioè convivialità e gioco di squadra. La posizione del ministro è netta: il terzo settore ha titolo di partecipare ai processi decisionali delle politiche sociali perché ha inventato i servizi sociali prima dello Stato. La relazione tra comune e terzo settore è spesso impostata dai primi secondo una logica di fondo che è quella di considerare il terzo settore come un fornitore di servizi più che un partner.

La Turco tuttavia critica il mondo del sociale perché ritiene che abbia peccato nel linguaggio nella comunicazione: era una legge della dignità sociale, dei diritti esigibili, della lotta alla povertà, era una legge che doveva avere un grande impatto sulle persone ma è diventata una legge che capivano soltanto gli addetti ai lavori.

Altra critica descritta è relativa alla riforma del titolo V che è stato inteso erroneamente come la riforma che attribuiva la competenza delle politiche sociali alle regioni: ciò sostiene la Turco non è vero perché questo titolo costituzionalizzava quella che era la sostanza della legge 328 e cioè la questione dei livelli essenziali di assistenza; e il titolo V poneva in capo allo stato la funzione di garantire i diritti civili e sociali. La sovrapposizione tra queste due norme ha creato problemi interpretativi autentici.

Il welfare italiano nel dibattito pubblico è ancora molto legato all'idea di un costo e non di un investimento.

Altra questione è quella relativa al fatto che spesso occorrerebbe un approccio diverso: l'impresa in rete con il soggetto pubblico perché è nel suo interesse che i servizi per l'infanzia siano potenziati così come la rete di supporto agli anziani e le politiche di conciliazione, che sono le i tasselli dello sviluppo del paese. Bisogna lasciare che siano i cittadini a diventare protagonisti dell'invenzione e della gestione dei servizi della cura del territorio.

IN SINTESI: Il terzo settore non è un settore anche perché in esso convivono componenti significativamente diverse, che da un lato contribuiscono a rendere più complessa o fuorviante una lettura complessiva del fenomeno, dall'altro restituiscono una sorta di magmaticità strutturale che è un dato di fondo di questo non settore, alla quale corrispondono sia una pluralità di percorsi evolutivi, culture organizzative e approcci sia una significativa frammentazione, che in periodi di crisi può rispondere anche una scarsa coesione interna e un limite allo sviluppo.

Welfare locale

L'ambito dei servizi sociali corrisponde alle politiche che indichiamo tradizionalmente come assistenza sociale, destinatarie di una molteplicità di progetti di riforma nel corso del secolo fino all'approvazione della **legge 328 del 2000**, legge che si proponeva come riforma del welfare locale. Questa legge si pone in continuità con i contenuti della legge 285 del 97 che prevedeva in riferimento al terzo settore “gli enti locali assicurano la partecipazione dell'organizzazione non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento”. La legge 328 amplia l'orizzonte di riferimento e prevede che gli enti locali, le regioni e lo stato riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata. È previsto inoltre l'obbligo di promuovere il ricorso a forme di aggiudicazione negoziali che consentono ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità.

In tema di riforma del welfare è interessante la proposta **dell'istituto di ricerche sociali di Milano**. Si punta in particolare sul decentramento decisionale ai territori ai quali dovrebbero confluire anche le risorse oggi gestite centralmente. La valutazione dei ricercatori dell'Irs è di una spesa pensionistica eccessiva, una spesa sanitaria complessivamente non allarmante ma di cui si stima un trend di crescita per il futuro e una spesa per assistenza complessivamente non trascurabile. In particolare, quest'ultima categoria vede la prevalenza di trasferimenti monetari mentre la quota assorbita dai servizi gestiti dal terzo settore rimane molto limitata. Colpiscono le stime in merito alla spesa privata delle famiglie per assistenti familiari, le cosiddette badanti, per altro un'area del welfare caratterizzata da una larga prevalenza di lavoro nero, bassa qualificazione degli operai e scarse o nulle possibilità di coordinamento degli interventi da parte degli operatori pubblici.

I TAGLI AL SOCIALE: I 10 fondi nazionali che in due riprese erano stati istituiti e finanziati (1997 -1998 e 2006 -2007) nel corso degli anni successivi sono stati ridimensionati in maniera drastica ed alcuni del tutto azzerati. L'effetto ultimo sulle politiche sociali a livello comunale dipende dalle scelte politiche operate dalle singole amministrazioni. Per quanto riguarda i fondi nazionali il taglio più significativo ha riguardato il fondo nazionale per le politiche sociali che costituisce la principale fonte di finanziamento statale della spesa sociale. Le risorse del fondo nazionale finanziano i trasferimenti economici alle persone alle famiglie gestiti dall'Inps e contribuiscono a finanziare la rete integrata dei servizi sociali territoriali attraverso una quota del fondo che viene ripartita tra le regioni (-95%). Un'altra importante fonte nazionale è il fondo per le politiche della famiglia che finanzia il piano nazionale per la famiglia, le attività dell'osservatorio nazionale sulla famiglia e altre misure più specifiche come le adozioni internazionali (-90%). Il fondo per la non autosufficienza invece è stato del tutto eliminato: si trattava di un fondo finalizzato a garantire i livelli essenziali per le prestazioni sociali favore delle persone non autosufficienti. La stessa sorte è toccata al fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e al fondo servizi per l'infanzia. Il fondo per le politiche giovanili istituito nel 2006 era diretta promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale, professionale e all'inserimento della vita sociale attraverso interventi volte garantire il diritto all'abitazione l'accesso al credito: esso ha subito riduzioni per un taglio complessivo del 92%. A livello complessivo il finanziamento nazionale delle politiche sociali ha subito un decremento del 90% a partire dal 2008. La crisi si traduce in un progressivo aumento della domanda di protezione sociale sia a causa di un aumento della fragilità sociale che caratterizza i periodi di stagnazione, sia per l'effetto di un'ulteriore riduzione delle entrate fiscali indotto dal rallentamento dell'economia.

I servizi sociali

Il sistema integrato dei servizi sociali disegnato dalla legge 328 del 2000 si realizza concretamente in una molteplicità di azioni che si articolano in alcune aree principali:

- 1) **Minori e famiglia:** le politiche sociali in questione risentono in maniera decisiva dei mutamenti sociali e culturali che a partire dagli anni 70 hanno inciso in maniera profonda sulla struttura dei rapporti familiari. Si tratta di un'evoluzione che ha condotto ad un aumento della complessità di questa area a seguito di fenomeni quali mutamenti demografici che hanno condotto alla compresenza in famiglia di più generazioni e al conseguente sovrapporsi di richieste di sostegno da parte dei minori anziani, mutamenti sociali in materia di matrimonio e procreazione, mutamenti sociali che hanno condotto il progressivo aumento delle donne lavoratrici. La legge 328 del 2000 riconosce queste trasformazioni dei rapporti familiari identificando la famiglia come soggetto destinatario di misure di sostegno nelle proprie responsabilità e come risorsa del sistema. Questo rinnovato protagonismo della famiglia non impedisce di riconoscere che si tratta comunque di un soggetto da supportare nella quotidianità per prevenire situazioni di disagio, e non più come in passato porre rimedio a situazioni sociali già trasformatesi in emergenze. Il provvedimento più importante in merito è la legge 285 del 97 che istituiva uno specifico fondo (ad oggi

esaurito); tuttavia la legge riveste ancora un ruolo di primo piano nell'ambito delle politiche sociali. Essa risulta un provvedimento innovativo: fa riferimento a una teoria pedagogica e sociale che si preoccupa non solo della soluzione dell'emergenza sociale ma della promozione delle opportunità; inoltre minori adolescenti sono visti non solo come destinatari di interventi socioeducativi ma anche come soggetti ai quali viene riconosciuta individualità e protagonismo tali da consentirgli di essere interpreti del proprio compito evolutivo.

La legge prevedeva anche forme di intervento finanziabili decisamente nuove rispetto alla tradizione ad esempio interventi socio educativi per l'infanzia e di sostegno alla relazione genitori figli nella forma di ludoteche o spazi verdi o centri gioco.

Tra gli ambiti di azione della legge 285 del 97 ricadono anche interventi finalizzati alla **deistituzionalizzazione** cioè alla promozione di servizi residenziali per minori differenti rispetto alla soluzione tradizionale dell'istituto. La deistituzionalizzazione è un modello organizzativo che tenta di riprodurre il contesto familiare (le cosiddette case-famiglia) nell'intento di garantire un trattamento individualizzato all'interno della struttura e la piena partecipazione dei minori e degli adolescenti alla vita di comunità.

- 2) **Anziani:** Da diversi anni ormai le linee di politica sociale riflettono il trend di progressivo invecchiamento della popolazione (la rivoluzione demografica, un fenomeno che implica un cambiamento strutturale nelle caratteristiche delle società moderne rappresentabili secondo lo schema della piramide rovesciata). In Italia la popolazione con più di 75 anni è più che triplicata nell'arco di sessant'anni gli ultrasessantacinquenni oggi sono pari al 20,3% del totale della popolazione, secondo le stime Istat aumenteranno fino al 2043. Una sorta di emergenza anziani determinata dalla crescita del numero di anziani bisognosi di assistenza ma anche dal mutare della figura dell'anziano che si presenta con una molteplicità di sfaccettature che rendono sempre più inadeguato un intervento standardizzato. Sono sempre più numerose le iniziative sperimentali volte a promuovere il ruolo attivo dell'anziano come risorsa per la propria famiglia e per la comunità nel suo insieme, al fine di promuovere i diritti dell'anziano e di rallentare il più possibile la perdita di autonomia e il ricorso ai servizi sociosanitari.

Altro importante filone delle politiche sociali è quello dell'assistenza alle situazioni di perdita di autonomia, che negli ultimi anni ha subito una profonda evoluzione nella logica della deistituzionalizzazione: si cerca di occuparsi non soltanto dei bisogni di natura sanitaria ma anche delle esigenze di cure, legate alla relazione affettiva.

Ulteriore filone è quello che riguarda i servizi più tradizionali di assistenza domiciliare finalizzato a consentire all'anziano di vivere in un contesto locale riconosciuto come luogo di appartenenza e al contempo di supportare la famiglia nei propri compiti di cura. Si tratta dei servizi di domiciliarità pesante: servizi di mobilità locale, abbattimento delle barriere architettoniche nell'abitazione e nelle aree urbane, manutenzione e accessibilità degli spazi verdi.

L'obiettivo della deistituzionalizzazione è perseguito non soltanto attraverso il potenziamento dei servizi domiciliari ma anche riprogettando gli interventi di natura residenziale nella direzione di un progressivo allontanamento dal modello tradizionale di istituto. Anche per questi servizi il terzo settore svolge un compito fondamentale.

- 3) **Persone disabili:** I bisogni delle persone con disabilità si caratterizzano per un alto grado di complessità e soggettività. La complessità nasce dalla trasversalità dei bisogni di cui il soggetto è portatore rispetto molteplici ambiti di riferimento: le persone innanzitutto sono individui con aspirazione dal punto di vista educativo, lavorativo e sociale. Questo è l'approccio che caratterizza oggi le politiche a favore dei disabili che a differenza di quanto avveniva nel passato sono considerati cittadini i cui diritti vanno tutelati e promossi nei diversi ambiti della vita sociale. Coerentemente con questo approccio le politiche in questa area mirano all'integrazione delle persone disabili nella scuola, nel lavoro e nella società.

Per quanto riguarda l'integrazione scolastica il percorso è iniziato dagli anni 70 attraverso la predisposizione di specifici strumenti di sostegno e promozione e attraverso la rimozione delle barriere alla piena integrazione dei giovani con disabilità.

Il mercato del lavoro dal punto di vista dei disabili è oggi di una vera e propria rivoluzione con il passaggio dalla disciplina del collocamento obbligatorio a quella del collocamento mirato introdotto nel 99. Una svolta epocale perché segna la transizione verso una logica di promozione dei diritti e delle opportunità per il disabile; infatti la legge 68 del 99 indica un nuovo schema di collocamento mirato teso a soddisfare sia le attese delle aziende sia le esigenze di rispetto della dignità delle persone disabili.

L'interpretazione della disabilità psichica ha fatto prevalere per molti anni un approccio di tipo repressivo volta al controllo sociale attraverso i manicomi ai quali è affidato dalla prima legislazione psichiatrica italiana

il compito di operare come strutture chiuse all'interno delle quali veniva risolta l'intera problematica del disagio psichico. La consapevolezza circa la povertà delle azioni di cura nei manicomi e il degrado umano che connotava la vita dei degenti in quegli istituti ha portato a rivisitare quel modello di approccio al disagio. Oggi sono presenti a livello regionale i dipartimenti di salute mentale titolati alla realizzazione di reti territoriali di intervento riabilitativo sul disagio psichico.

- 4) **Inclusione sociale:** Gli sforzi maggiori sono stati tradizionalmente dedicati ad affrontare le problematiche legate alle fasi più delicate del ciclo di vita delle persone (cioè infanzia e adolescenza e terza e quarta età) e all'emergere di situazioni patologiche (cioè disabilità fisica e psichica). Nel corso del tempo si è reso però necessario un cambiamento di rotta che consentisse di sviluppare percorsi di risposta alle problematiche sociali nell'età adulta: l'area delle tossicodipendenze, quella dei servizi alle persone senza fissa dimora e quelli connessi alle condizioni di disagio sociale che caratterizzano il fenomeno dell'immigrazione. Le politiche tendono a promuovere l'erogazione di servizi di diverso tipo, come il sostegno economico, l'accoglienza abitativa, la fornitura di beni di prima necessità e l'integrazione lavorativa.

Gli interventi di natura economica rappresentano l'ambito di operatività più tradizionale che per molto tempo ha rappresentato l'unica forma di sostegno alle persone in difficoltà, che spesso erano identificate semplicemente come povere. Una novità è il cosiddetto reddito minimo di inserimento, che propone una forma di assistenza economica subordinata all'impegno della persona a seguire specifici piani di inserimento. Altra area di intervento riguarda l'erogazione di servizi legati all'accoglienza abitativa e all'erogazione dei beni di prima necessità, un'area nella quale l'azione dell'associazione del volontariato organizzato a permesso di costruire nel tempo sistemi di offerta nei quali il livello di integrazione tra terzo settore intervento pubblico è particolarmente rilevante.

Approccio di nuova generazione sono i servizi inerenti al lavoro e la promozione del benessere delle persone in difficoltà, servizi che tendono a riconoscere all'utenza adulti in difficoltà non soltanto i diritti all'assistenza ma anche quelli alla valorizzazione delle proprie potenzialità nei diversi ambiti della società.

SUSSIDIARITA'

= L'idea di uno stato che di fronte alla società civile non debba fare di più ma neanche di meno che offrire un aiuto all'autonomia. (Non chiedete cosa può fare il vostro paese per voi, chiedete cosa potete fare voi per il vostro paese. JF Kennedy)

Nel lessico degli studi la sussidiarietà si distingue tra **verticale** e **orizzontale**: la prima si riferisce alla ripartizione delle funzioni tra livelli istituzionali sovraordinati e veicola un messaggio del tipo "non faccia lo stato quello che può fare la regione, la regione quello che può fare la provincia e la provincia quello che può fare il comune". La seconda si riferisce invece alla valorizzazione della capacità e dell'autonomia delle persone e dei cosiddetti corpi intermedi della società civile nel rispondere ai bisogni collettivi e individuali e veicola un messaggio del tipo "non faccia lo stato, la regione, la provincia, al comune ciò che i cittadini fanno e possono fare già da soli e lo stato e i corpi intermedi intervengono solo quando i singoli e gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli". Secondo questo principio di sussidiarietà orizzontale l'intervento dello Stato dovrebbe essere teso in primo luogo alla valorizzazione e al sostegno delle iniziative di pubblica utilità che nascono dal basso, cioè nel tessuto delle reti sociali della società civile di cui il terzo settore costituisce l'espressione organizzata. -> da un lato si schierano con loro che individuano in questo principio un principio filosofico sulla base del quale legittimare politiche tese ottenere "meno stato", dall'altro si richiama una pluralità di forze sociali dell'area cattolica e progressista che valorizzano l'idea della centralità dell'uomo e delle formazioni sociali che costituiscono l'espressione concreta della volontà di prendersi cura del prossimo.

PROVVEDIMENTI:

L'affermazione della sussidiarietà nel nostro ordinamento ha avuto un input particolare con **la riforma dell'articolo 118 della costituzione**: è stata introdotta nel nostro ordinamento il principio per il quale stato, regione, città metropolitane, provincia e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. In particolare, si richiama il principio di sussidiarietà tra i principi fondamentali stabilendo che l'attribuzione di responsabilità pubbliche all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati sia realizzata dove possibile anche al fine di favorire l'assolvimento dei compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Altro punto di riferimento fondamentale per l'applicazione del principio di sussidiarietà è la **legge 328 del 2000**: essa delinea la fisionomia di un sistema che è frutto di una valorizzazione del percorso di riforme iniziato nella seconda metà degli anni 70 e che ha trovato espressione in alcune leggi storiche per quanto riguarda le prerogative delle organizzazioni del terzo settore nel sociale (volontariato, cooperazione sociale, associazioni di promozione sociale...).

Nella logica di sussidiarietà incarnata nella legge 328 del 2000 è la stessa funzione pubblica ad essere condivisa tra pubblico e formazioni della società civile, tra cui il terzo settore. Infatti, sarebbe necessario superare lo strumento civilistico del contratto, per lo più di appalto, per applicare altre forme (quella pubblicistica dell'accordo e degli accordi di collaborazione oppure quello della concessione che prevede la titolarità della funzione in capo al concessionario). In entrambi i casi si sottende la cooperazione con i soggetti che si candidano all'affidamento dei servizi e non la competizione, che dovrebbe essere relegata ad un ruolo residuale ed eccezionale ove la cooperazione si rivela impraticabile o inopportuna. I comuni hanno una tendenza a concepire le logiche di relazione con il terzo settore in chiave competitiva più che collaborativa, e la forma maggiormente utilizzata per gestire l'affidamento di questi servizi è quella del contratto di appalto. Si ricorre al contratto di appalto perché si tratta della soluzione che consente il rispetto delle direttive europee ed è coerente con i controlli delle autorità di vigilanza sulla pubblica amministrazione. Sempre i comuni considerano le organizzazioni del terzo settore come fornitori di servizi (e non come partner). A questo proposito, diversa impostazione è quella delle linee di indirizzo recentemente emanate dalla Regione Liguria: in questo documento la giunta regionale ligure dopo aver ribadito l'importanza della cooperazione e del terzo settore quale partner delle istituzioni nell'esercizio della funzione sociale, provvede a indicare alle amministrazioni locali modelli sostanziali procedurali innovativi cui ispirarsi.

La legge 328 del 2000 è effettivamente espressione di una cultura sociale particolarmente avanzata ma si colloca all'interno di un quadro di azione per la pubblica amministrazione particolarmente complesso e a tratti contraddittorio: il cambiamento auspicato dagli studiosi richiede un salto sul piano culturale nelle PA italiane i cui segni non appaiono ancora visibili.

Perché i Comuni dovrebbero assumere il principio di sussidiarietà come logica di relazione con il terzo settore?

I comuni faticano ad assumere questo principio come logica concreta d'azione nel rapporto col terzo settore. Assumere pienamente il principio come criterio guida della costruzione delle politiche sociali implicherebbe anche un orientamento degli enti pubblici teso ad agevolare l'espressione di autonomia del terzo settore sul piano progettuale.

Differenza tra giudizi di valore e giudizi di fatto: una cosa è sostenere che l'applicazione del principio di sussidiarietà sarebbe opportuna in sé (giudizio di valore), un'altra è dimostrare l'opportunità di questa scelta rispetto agli esiti che vi si connettono.

Con il termine *non-profitness* si tende a sintetizzare i fattori che contraddistinguerebbero l'azione delle organizzazioni del terzo settore sia rispetto al pubblico sia alle imprese: si tratta del vantaggio comparato del terzo settore. Gli studi in questo campo mettono in risalto alcune caratteristiche di questa organizzazione che le renderebbero più adeguate del pubblico e delle imprese nell'erogazione dei servizi sociali:

- **il non distribution constraint** come deterrente rispetto alla possibilità di tenere comportamenti opportunistici tipici degli operatori di mercato in condizioni di non perfetta concorrenza
- **il radicamento territoriale e l'inclusione degli stakeholder** negli assetti di governance delle non profit come garanzia di una superiore capacità di lettura dei bisogni del territorio rispetto a quanto potrebbe fare il soggetto pubblico a fronte dei condizionamenti indotti dal meccanismo di risposta dell'elettore mediano
- il terzo settore come soggetto in grado di **mobilitare risorse aggiuntive** rispetto al finanziamento pubblico attraverso ad esempio donazioni

Tali considerazioni possono essere citate per connotare una sorta di vantaggio comparato teorico del terzo settore, la cui manifestazione concreta si connette a una pluralità di fattori che riguardano sia le specifiche caratteristiche del terzo settore in una certa area territoriale sia altre circostanze.

Un'analisi accurata del valore sociale creato dal terzo settore peraltro richiederebbe informazioni che non è facile ottenere, ad esempio la qualità dei servizi sociali è difficile da valutare e le organizzazioni del terzo settore raramente mettono in pratica sistemi di rendicontazione sociale sufficientemente articolati e puntuali. Queste circostanze hanno ostacolato molto la ricerca in questo campo.

Uno studio interessante è quello svolto **dall'Irs**: il primo tentativo di stima del valore aggiunto sociale per il non profit italiano tesa a misurare l'andamento sociale delle risorse utilizzate dal terzo settore. Ciò che emerge sono risultati superiori di circa 1/3 rispetto ai costi totali sostenuti per svolgere le attività.

Tuttavia queste indicazioni non consentono di poter affermare che esistono solide basi sulle quali appoggiare un ragionamento teso a dimostrare in assoluto l'esistenza dei vantaggi specifici connessi alla valorizzazione sussidiaria e dal coinvolgimento del terzo settore da parte degli enti pubblici.

Capitolo 2

DAL GOVERNMENT ALLA GOVERNANCE

Il **government** corrisponde all'apparato di governo inteso come complesso istituzionale costituito dall'esecutivo della macchina amministrativa. L'espressione Government col tempo si è dinamicizzata arrivando a definire quel particolare tipo di governo caratterizzato dalla prevalenza del ruolo degli attori pubblici e da una logica decisionale tendenzialmente *top down*.

In contrapposizione a questo stile di governo tendenzialmente chiuso, la nozione di **governance** rimanda l'idea di apertura cioè ad un pubblico che condivide con una pluralità di soggetti terzi le sue prerogative decisionali, aprendo spazi originali di progettualità sociale per definire le linee di intervento politico. Nella governance il pubblico assume la veste di co protagonista insieme ad altri dei processi decisionali che governano la programmazione, la progettazione e la gestione delle politiche. La governance fa riferimento a network auto organizzanti dotati delle seguenti caratteristiche: interdipendenza tra le organizzazioni (la governance è più ampia del government e include attori non statali); interazioni continuative tra i membri dei network a causa del bisogno di scambiarsi risorse e negoziare obiettivi condivisi; interazioni competitive fondate sulla fiducia e regolate da regole del gioco negoziate condivise dai partecipanti ai network. L'idea di fondo è quella di un progressivo superamento dei meccanismi di coordinamento verticale a beneficio di forme organizzative non gerarchiche fondate sul **coordinamento orizzontale**. (altra definizione di governance: modello o struttura che emerge in un sistema sociopolitico come risultato comune delle interazioni fra tutti gli attori coinvolti, un modello che non può essere ricondotto ad un singolo autore o ad un gruppo di attori in particolare).

Cosa significa buona governance secondo la commissione europea? apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza in uno sforzo teso a ridisegnare le modalità di costruzione delle politiche sia a livello europeo che nei singoli Stati membri al fine di instaurare una governance più democratica.

Nel corso del tempo si sono affiancate numerose ricerche che tendono a focalizzare i **limiti** o le **ambiguità** della governance.

In primo luogo, la governance implicherebbe l'interazione tra differenti razionalità, quella degli attori statali, della società civile, del privato del mercato, non essendo funzione di nessuna di esse in particolare. Le ambiguità deriverebbero dalla contrapposizione dalle difficoltà di convivenza tra i differenti principi e valori guida dei diversi attori.

Una seconda fonte di ambiguità deriverebbe dalla presenza simultanea di una pluralità di meccanismi di coordinamento che incorporano filosofie differenti e specifiche regole istituzionali. Di nuovo si tratta di un problema di convivenza tra le logiche organizzative alternative che si traduce in tensioni e ambiguità.

Un terzo ordine di ambiguità sarebbe da connettere alle traiettorie storiche di sviluppo della transizione alla governance, specifiche di ogni area territoriale: in alcuni casi si tratta di processi top down guidati dalle istituzioni pubbliche che definiscono in modo sostanzialmente autonomo il framework istituzionale delle interazioni fra i partecipanti alle reti e mobilità nella società civile, mentre in altri è la società civile stessa che si auto organizza. In entrambi i casi l'azione degli attori pubblici contribuisce a limitare o comunque vincolare il potenziale auto organizzante della società civile creando altri elementi di ambiguità.

Infine, ambiguità connesse alla diversa dotazione di potere in capo agli attori: la logica del coordinamento orizzontale il caratterizza le relazioni tra pari nelle reti della governance assume come ipotesi di funzionamento l'equa distribuzione del potere tra le parti, ma di fatto questa circostanza non si verifica dando luogo a tensioni tra gli attori.

DAL WELFARE STATE ALLA WELFARE SOCIETY

La chiave di lettura dicotomica *Government e Governance* assegna grande importanza al cambiamento ma rischia di non riuscire a comprendere fino in fondo la complessità dei meccanismi reali di relazione tra soggetti pubblici e privati. A partire dalla fine del trentennio d'oro del welfare state dai primi anni 70 i sistemi di welfare locale si sarebbero avviati lungo un complesso sentiero di trasformazione: *dal welfare state alla welfare society* o talvolta *welfare community*, per rendere esplicito il tratto di novità di quei sistemi capaci di valorizzare gli apporti operative e progettuali della comunità nelle sue espressioni formali (come le organizzazioni del terzo settore) e informali (come le famiglie e gli individui). Tale approccio al governo dei sistemi locali di welfare si caratterizzerebbe per:

- una progressiva devoluzione di competenze funzioni verso livelli istituzionali inferiori (sussidiarietà verticale)
- una maggiore valorizzazione delle capacità di risposta autonoma ai bisogni da parte della società civile (sussidiarietà orizzontale)
- una riorganizzazione del sistema orientata ad un riconoscimento del ruolo di cura delle famiglie
- maggiore valorizzazione della funzione di acquisto autonoma dei servizi di welfare affidata al portatore di bisogno alla sua famiglia nell'ambito di un sistema che ne agevola sostiene la libertà di scelta