

# Come ridisegnare il welfare locale per il benessere dei cittadini

*Carlo De Angelis*

## **Il contesto**

La spesa sociale viene costantemente e sempre più rappresentata come un puro costo, da contenere o abbattere in nome dell'efficienza, del risanamento, della competizione, del mercato. In poche parole si tende a ridurre l'azione politica e istituzionale a un'attività puramente amministrativa, delegittimando la funzione di regolamentazione, l'opera di giustizia sociale, la riduzione delle disuguaglianze, la costruzione di istanze universalistiche.

Per fotografare questo andamento sul fronte delle città basti pensare che, a fronte dell'enormità e della continua crescita dei bisogni, si registra nel 2014 una quota pro capite annua per le spese sociali di 286 euro a Milano, 242 euro a Roma, 95 euro a Napoli (Fonte: Elaborazione Eures su dati di bilancio dei Comuni e portale [Open bilanci](#)).

All'interno di questa spesa pro capite annua sono racchiuse le mille attività dei servizi sociali svolti nelle nostre città per l'assistenza di anziani, disabili, tossicodipendenti, detenuti, poveri, senza dimora, rom, migranti: cioè per sostenere quel complesso di interventi sociali che dovrebbero costituire il sistema di servizi sociali territoriali integrati, definiti dai Piani di zona sociali della Legge 328 del 2000.

È evidente che risorse così scarse non sono sufficienti a costruire un sistema di interventi diffusi e radicati nei territori delle nostre metropoli. Emerge qui con chiarezza la responsabilità del Governo centrale, che non finanzia come necessario il Fondo nazionale delle politiche sociali – e quindi i trasferimenti agli Enti locali –, così come non è riconosciuta la giusta capacità di spesa alle aree metropolitane. Ed è altrettanto evidente il generale disinteresse delle Amministrazioni metropolitane a dare il giusto peso e le giuste risorse alle politiche sociali.

Peraltro questa generalizzata tendenza alla riduzione delle risorse non produce né innovazione dell'intervento istituzionale né tantomeno un ripensamento delle politiche. Piuttosto, si preferisce monetizzare il disagio, con il ricorso a voucher individuali o altre forme simili in sostituzione e compensazione dei servizi. In buona sostanza si è affermata la riduzione dei servizi sociali a erogazioni di semplici prestazioni individuali: una chiave di lettura che di fatto isola l'individuo dal contesto e approda a un intervento sociale ridotto alla funzione puramente riparativa e assistenziale, mutuata acriticamente dalle modalità operative del sistema ospedaliero.

Il perseguimento degli obiettivi del pareggio di bilancio e della riduzione delle spese, inoltre, produce ulteriori effetti negativi, agevolando i meccanismi di centralizzazione e di accorpamento finalizzati a raggiungere un maggiore dimensionamento delle organizzazioni deputate a operare nel sociale. Nella tensione a massimizzare i risparmi si fa massiccio ricorso a sistemi di gara che di fatto agevolano i monopoli: gare d'appalto e bandi di gara tutti improntati alla logica del massimo ribasso, seppur camuffato.

In questo modo la relazione tra istituzioni e operatori del sociale viene semplificata perché riduce il numero degli interlocutori/concorrenti, con il risultato che si perde la qualità del servizio, il decentramento, la capillarità dell'intervento, il radicamento sul territorio. Cioè si riducono le politiche sociali a un mercato di prestazioni singole! Di pari passo si amplificano gli interventi emergenziali, che appunto richiedono centralizzazione e maggiore dimensionamento a scapito degli interventi decentrati, di prossimità, pianificati e di prevenzione.

La centralità del momento economico – e del conseguimento del risultato economico immediato – porta con sé la ricerca spasmodica del risparmio sul breve periodo, utilizzando il volontariato contro la cooperazione sociale, riducendo lo spazio dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas) in

favore di interventi di beneficenza e carità. Aumenta contestualmente l'intervento privatistico nelle politiche sociali, con risorse proprie (fondazioni bancarie e d'impresa) che di fatto si sostituiscono alla funzione di pianificazione e regolazione delle istituzioni pubbliche.

Tutto ciò ci consegna l'immagine e la realtà di un welfare contraddistinto da una disomogeneità di intervento, dal ritrarsi delle istituzioni, dalla diffusione delle leggi di mercato come uniche regolatrici delle politiche sociali, come confermato peraltro dall'impostazione della Legge in approvazione sulla "Riforma del terzo settore". Si monetizzano così i bisogni, il disagio e i diritti, sposando tardivamente modelli di welfare anglosassone totalmente estranei alla nostra tradizione, composizione sociale, storia, esperienza.

### **Le sfide**

In questo quadro, il lavoro e i servizi sociali possono ridiventare scoperta, sperimentazione, nuova progettualità, tornando al progetto originario del cambiamento? Poiché la crisi economica impone un ripensamento degli interventi di welfare locale, in molti hanno iniziato a praticare nelle città forme di lavoro sociale che poco hanno a che vedere con la classica "presa in carico individuale". Il lavoro sociale ha quindi cercato di rappresentare l'opportunità di ridare voce agli invisibili, costruire istanze di nuova partecipazione, promuovere nuovi lavori, ma anche nuovi modi di convivere, sostenere nuove vertenze sociali, realizzare nuove gestioni di spazi pubblici in cui incrociare bisogni, diversa socialità, rispetto della persona e dell'ambiente.

Queste nuove prassi inducono a un aggiornamento delle competenze della figura dell'operatore sociale, che sembra diventare più un animatore territoriale, un facilitatore dello sviluppo eco-socio-sostenibile: una figura complessa in grado di attivare le energie presenti sul territorio per dare risposte plurime, sul versante dei servizi e degli interventi sociali e di cura, in una nuova forma di mutualismo e protagonismo dei cittadini. Qualcuno ha già definito questa nuova figura del lavoro sociale come *operatore sociale comunitario*.

È in questo contesto che rinasce l'agricoltura sociale, si affermano esperienze di *housing* sociale, laboratori di sviluppo locale, agenzie dei diritti, interventi territoriali di mediazione sociale che attivano lavori verdi, rigenerazione urbana, street art, facendo spesso riferimento a una nuova gestione dei beni comuni. Siamo quindi di fronte a un nuovo modello di welfare locale in tempo di crisi, che prende forma e si sostanzia nell'intreccio con il rispetto dell'ambiente e con le forme della partecipazione diffusa.

La possibilità di assicurare un livello dignitoso di coesione sociale risiede in un ripensamento delle politiche economiche, dell'occupazione, sociali, culturali e ambientali, che devono essere viste come reciprocamente condizionabili. Ma proprio la lunga e grave crisi che stiamo attraversando ci obbliga alla riflessione sulla natura stessa del sistema di welfare fin qui prodotto. Pur permanendo, e forse anche aumentando, la necessità di interventi assistenziali (legate ad esempio al prolungamento dell'aspettativa di vita), si tratta innanzitutto di verificare se possano esistere – e a quali condizioni – forme di intervento sociali diverse, innovative, capaci di produrre significativi impatti e modificazioni.

E in particolare si tratta di verificare queste forme di intervento dal punto di vista del miglioramento delle capacità relazionali delle persone, dello spostamento di spesa dal versante assistenziale al quello delle politiche orientate alla coesione sociale e all'integrazione socio-lavorativa, della possibilità di costruire le condizioni di sviluppo di nuove forme di aggregazione che stimolino l'auto-aiuto, la diffusione di responsabilità, l'acquisizione di forme di solidarietà diffusa.

La sfida per un nuovo welfare locale consiste poi nel prendere in considerazione e indirizzarsi a tre elementi fondamentali: il territorio, la partecipazione e la sostenibilità ambientale. Il primo elemento – il *territorio* – è il luogo delle relazioni e della possibile coesione sociale, il luogo degli

interventi di cura ma anche di prevenzione e di superamento degli ostacoli alla coesione sociale. È uno spazio definito in cui costruire esperienze di sviluppo locale in grado di produrre significative e durature relazioni, reti, opportunità economiche di reddito, comunità solidali.

La *partecipazione* chiama in causa la capacità di partire dal protagonismo delle persone nelle città, emancipandoli da oggetti dell'intervento sociale e amministrativo a soggetti attivi e consapevoli del cambiamento. Costruire partecipazione significa allora disegnare e implementare percorsi di responsabilità e di gestione di beni comuni. La rinnovata diffusione di appropriazioni di spazi per "cultura e coltura" (teatri, cinema, azioni di rigenerazione urbana e street art, orti urbani e sociali), per il diritto all'abitare (case occupate), per la socialità e il lavoro (diffusione dei centri sociali e di fabbriche autogestite), sollecita un nuovo confronto sulle possibili alternative a una gestione della proprietà, peraltro riconosciuta dalla Costituzione, che non sia direttamente statale/istituzionale e neanche privatistica. C'è infatti una gestione collettiva, pubblica, dei beni da parte di cittadini organizzati che deve essere riconosciuta. È possibile allora immaginare una gestione dei beni comuni da parte di reti di cittadini organizzati – che vada oltre la custodia autogestita di parchi e giardini cittadini – con un uso a fini produttivi, di sviluppo locale, culturale e appunto di inclusione sociale.

Infine, il terzo elemento al centro della sfida per un nuovo welfare locale – quello della *sostenibilità ambientale* – si declina nella capacità di pensare e progettare il futuro rispettando l'ambiente e le sue risorse, e di esprimere un atto di rispetto verso le generazioni giovani e quelle future costruendo un nuovo modello ecologicamente sostenibile nelle città, più sobrio e in grado di produrre benessere per tutti. Una buona base per la ricerca della felicità.

## **Le proposte**

### ***Assicurare le risorse necessarie al welfare locale***

La condizione di partenza per un nuovo welfare territoriale e diffuso è l'indispensabile allineamento della quota pro capite annua delle singole città ai parametri e valori più alti e dignitosi presenti sul territorio nazionale. Allo stesso tempo va affermato che la spesa sociale rappresenta una spesa di investimento incompressibile che deve essere collocata al di fuori del Patto di Stabilità. Inoltre, presso gli Assessorati alle Politiche Sociali devono costituirsi cabine di regia per la raccolta e la gestione dei fondi di derivazione pubblica e privata. La città deve diventare l'interlocutore diretto di fondazioni bancarie, fondazioni d'impresa, donazioni e dell'accesso ai Fondi europei. E occorre ridimensionare contestualmente il ruolo e la libertà di movimento dell'iniziativa privatistica esercitata in totale autonomia da fondazioni e imprese private ai fini della sponsorizzazione e del finanziamento dei progetti sociali. Anche queste utili risorse devono, in qualche modo, essere ricondotte nei Piani di zona sociali. Le entrate derivanti dalle locazioni sociali e/o calmierate dei patrimoni pubblici a uso sociale, infine, devono costituire le risorse per il funzionamento di un Fondo di rotazione per gli interventi di manutenzione del patrimonio pubblico utilizzato a fini sociali.

### ***Dal Piano regolatore sociale ai Piani territoriali per l'ecologia sociale***

Alla luce delle modificazioni intervenute nel tessuto sociale e della necessità di contrastare la povertà nelle città, è prioritario definire i Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas). In tal senso appare logico inserire il reddito di dignità, di inclusione o di cittadinanza nelle misure del progetto personalizzato all'interno degli interventi dei Piani sociali di zona. Inoltre, per uscire da una logica esclusivamente assistenziale e prestazionale è necessario attivare politiche sociali connesse a uno sviluppo locale ecologicamente e socialmente sostenibile. Per conseguire questo

obiettivo, le città dovrebbero dotarsi di *Piani territoriali per l'ecologia sociale* e finanziare progetti decentrati: la riconversione ecologica delle città può effettivamente produrre occasioni di reddito, anche per le persone in condizioni di svantaggio, e trasformare i territori in comunità solidali e accoglienti. Per questo la definizione dei Piani territoriali per l'ecologia sociale dovrà essere rivolta a promuovere e sostenere: (i) le azioni di formazione del funzionariato pubblico sul sistema della co-progettazione e sulla valutazione dell'impatto sociale; (ii) la figura dell'operatore sociale comunitario; (iii) l'integrazione tra cooperazione sociale di tipo a (interventi sociali) e cooperazione sociale di tipo b (inserimento lavorativo di persone svantaggiate); (iv) la costruzione e il consolidamento delle reti territoriali pubblico/privato (istituzioni pubbliche territoriali, terzo settore, cittadini) attraverso processi di co-progettazione; (v) le azioni di tutela dei diritti e gli interventi comunitari nei territori (servizi di integrazione socio-lavorativa, Agenzie dei diritti, interventi di mediazione sociale, progetti di sviluppo locale, eccetera).

### ***Riscrivere le regole dell'accreditamento e favorire la co-progettazione***

Se si vogliono realizzare politiche e interventi sociali diffusi, di prossimità, in grado di generare protagonismo dei cittadini e cambiamenti nei territori, si deve ripensare il sistema di affidamento di servizi e interventi. È quindi necessario destrutturare e superare il modello dei bandi di gara al ribasso e affermare al suo posto quello dell'accreditamento connesso alle diverse forme di co-progettazione. Per invertire la rotta occorre in particolare accreditare le organizzazioni del sociale, prestando attenzione ai processi di qualità, e avviare percorsi di co-progettazione decentrata e diffusa. Spesso l'accreditamento, infatti, è rivolto soltanto all'area dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas), lasciando fuori tutti gli interventi innovativi, le progettualità di territorio e quelle rivolte a nuove povertà e marginalità sociali. In questo contesto, la co-progettazione – un processo governato dalle istituzioni pubbliche locali – ha come centralità il riconoscimento delle reti territoriali composte dalle organizzazioni del lavoro sociale, il volontariato, l'associazionismo, le realtà (formali e non) dei cittadini. Essa sperimenta forme di collaborazione più trasparente rispetto ai bandi di gara, perché è più vicina ai cittadini ed è quindi più controllabile: si tratta di uno strumento utile e importante per evitare la riproposizione di servizi sociali sempre uguali a se stessi, incapaci di innovazione, chiusi in logiche assistenziali. Grazie alla co-progettazione la funzione pubblica istituzionale può così riacquistare un ruolo attivo, oltre la mera applicazione delle regole; mentre il decentramento delle funzioni alle Istituzioni di prossimità (municipi, distretti, ambiti, quartieri) connesso al sistema della co-progettazione permette la costruzione di modelli più appropriati di verifica e valutazione dell'intervento sociale, proprio perché rende più facile, diretto e visibile l'impatto e la "reputazione" territoriale dei progetti e dei servizi attivati.

*(articolo in pubblicazione su "Sbilanciamo le città" a cura di Sbilanciamoci)*