

SENZA WELFARE?

Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo

Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

Verso un declino della *governance*? Il ruolo del terzo settore nei piani di zona in Italia: forme di attivazione e negoziazioni di ruolo

Mauro Ferrari
Università di Padova

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010

Sessione: nr. 2A.

La riconfigurazione delle politiche sociali a livello locale e il ruolo del terzo settore

(*) Dipartimento di Sociologia

Via Cesarotti, 10/12

I - 35123 Padova

mauro.ferrari@unipd.it

1. Abstract. Obiettivo dell'intervento è di analizzare come, a partire dalla cornice generale definita dalla l.328/00, si stiano realizzando in Italia diverse e multiformi esperienze di frequentazione e di definizione dei ruoli fra soggetti istituzionali e soggetti di terzo settore.

La proposta prende lo spunto da ricerche qualitative ed etnografiche e da interventi di consulenza e formazione svolte in diversi distretti sovra comunali di due regioni italiane (Emilia Romagna e Lombardia), recentemente sedimentati in un volume (Ferrari, 2010).

Scopriremo come nel corso di un decennio, a fronte di retoriche simili - il richiamo alla governance, l'enfasi posta alla partecipazione attraverso l'istituzionalizzazione di tavoli generali e tematici - i diversi territori oggetto di studio rispondano in modi differenti a dilemmi simili. In termini generali potremmo definire come cruciale la questione dell'integrazione, una categoria la cui articolazione muta con il variare della scala geografica (da regionale a locale) e della dimensione demografico-organizzativa dei soggetti (urbani o extraurbani), così che a prevalere saranno i temi della integrazione fra settori diversi, oppure fra soggetti diversi; insieme a questa, emerge come problematica la questione della stabilità degli assetti, sia in riferimento alla estrema variabilità degli istituti di coordinamento, sia relativamente a tutti i servizi e i progetti rivolti a figure sociali emergenti, quali i migranti (Ferrari e Rosso, 2008).

In termini più specifici, relativi al tema della partecipazione incontreremo:

- il dilemma della esternalizzazione dei servizi, che pone interrogativi rilevanti sia rispetto alla dicotomia deliberativo-negoziale (Bobbio, 2005), sia in riferimento ai ruoli dei soggetti che partecipano alla programmazione e alla valutazione di servizi e progetti (Ferrari, 2008);
- il dilemma della visibilità o della invisibilità dei soggetti, della loro rappresentatività e dell'accesso alla sfera pubblica; ivi compresa la possibilità di una auto attivazione da parte del terzo settore, sia in termini di elaborazione di contenuti, sia di "negoiazione" di ruoli (Ferrari, 2009a e 2009b).

Infine, alcune considerazioni riguarderanno ulteriori minacce alla governance, ovvero l'aziendalizzazione e la sanitarizzazione delle politiche sociali. Se l'aziendalizzazione sposta l'attenzione verso questioni gestionali (oltre a generare nuove istituzioni territoriali che si giustappungono a quelle esistenti, non sempre rispettando economie di scala), intenderemo per sanitarizzazione una tendenza, in atto nella regione Lombardia fin dai primi piani di zona ma tendenzialmente anche in Emilia Romagna, di considerare le aziende sanitarie locali come il perno dei processi di programmazione locale. Due tendenze che, se non adeguatamente valutate, potrebbero compromettere gli stessi processi di governance.

2. I due pilastri della l.328/00: integrazione e partecipazione. Introduzione.

Possiamo sintetizzare il sistema di *governance*, e la sua attuazione attraverso i piani di zona, come un sistema su più dimensioni:

- *una dimensione politica*: ha al centro la conferenza dei sindaci (o comitato di distretto); equivalente ad un'assemblea elettiva di un ente locale (il consiglio comunale), è l'organo sovrano, deputato ad approvare i bilanci e le linee strategiche; spesso supportata da un più agile comitato ristretto (come è analogamente per la giunta municipale) che, con convocazioni più frequenti, mantiene il raccordo con i livelli tecnici;
- *una dimensione tecnico-programmatoria*: l'ufficio di piano è il luogo tecnico per eccellenza di conduzione del piano di zona; ad assetto molto variabile rappresenta, anche nella sua composizione e collocazione, la volontà di integrazione tra soggetti e tra politiche locali;
- *una dimensione partecipativa*: le modalità di costruzione partecipata dei piani di zona si svolgono in prevalenza all'interno di tavoli tematici, o gruppi tecnici, cui afferiscono soggetti istituzionali e non, ed a cui sono deputate riflessioni ed elaborazioni, con ruoli differenti a seconda degli ambiti territoriali;
- *una dimensione gestionale*: infine, con sempre maggiore frequenza compare una nuova tendenza, che consiste nel separare i ruoli di programmazione da quelli di gestione dei servizi: i primi vengono affidati all'ufficio di piano, i secondi possono venire affidati a soggetti esterni (cooperative sociali, aziende pubbliche costituite *ad hoc*, ecc.).

I contesti locali sono dunque in una condizione di relativo autogoverno; il che, specialmente in una fase come l'attuale, ha determinato una vera e propria apertura dei giochi strategici dei diversi attori; con il dipanarsi di due piste parallele: una esplicita (esposta) della elaborazione dei documenti strategici – attivazione e riorganizzazione di servizi e progetti su base territoriale più ampia, attenzione ai nuovi temi dell'integrazione e della partecipazione – ed una seconda implicita (agita) che ridefinisce in maniera turbinosa posizionamenti e riposizionamenti per un numero elevato di soggetti politici e tecnici; l'esito finale consiste in una discreta varietà di forme organizzative, un welfare ad assetto variabile su base locale e

sovracomunale¹. Non dobbiamo peraltro dimenticare che i contesti entro cui si realizzano elaborazioni di merito e giochi degli attori sono influenzati dagli assetti politici delle due Regioni in esame. Le indicazioni regionali su questa materia sono decisamente differenti: se la Lombardia adotta un profilo a “limitata intensità” (De Ambrogio, 2004, p.105), demandando alle Aziende Sanitarie Locali un compito di vigilanza assidua², l’Emilia Romagna amplifica la portata della legge-quadro nazionale ed i ruoli dei piani di zona e degli uffici di piano in funzione della promozione della cittadinanza sociale³. Frutto della negoziazione tra gli attori sociali presenti in ciascun contesto, della storia e della configurazione che in quel luogo i servizi hanno assunto, il piano di zona si configura quindi come una nuova arena organizzativa nella quale vengono attivate modalità stabili e istituzionalmente legittimate di confronto. Introduremo ora alcune variabili al tema dell’integrazione così come si sono rese evidenti grazie all’analisi del materiale empirico, così da contestualizzare alcuni dei dilemmi in cui si dibattono i contesti locali, per poi riprendere alcune di esse al fine di coniugare i temi dell’integrazione e della partecipazione.

3. Dilemmi, ambivalenze, disattenzioni: variabili organizzative e “processi erosivi”.

I processi avviati nell’ultimo decennio grazie alla legge 328 sono numerosi, innovativi, ma non scevri di ambivalenze⁴. In particolare, l’elemento sovracomunale della programmazione, l’affacciarsi di nuovi soggetti nei meccanismi della governance hanno segnato dei “punti di non ritorno” importanti per il welfare italiano. Nonostante queste spinte riteniamo sia tuttora in corso una pericolosa sottovalutazione delle ambivalenze che li contrassegnano. Queste ambivalenze da un lato risiedono ed amplificano temi squisitamente organizzativi - l’apertura o la chiusura rispetto agli ambienti esterni, l’oscillazione fra specializzazione ed integrazione, l’attivazione o meno delle periferie e degli attori sociali - mentre altre hanno a che fare con questioni annose legate alle politiche sociali, e più in generale alle politiche pubbliche - fra questi, la difficile ricomposizione dei ruoli di programmazione e di gestione, la partecipazione dei cittadini e dei soggetti di terzo settore. Vedremo ora sinteticamente come nei diversi contesti locali sia possibile registrare variabili significative nella combinazione fra assetti organizzativi ed integrazione, e di come queste variabili possono influenzare gli sviluppi dei processi di governance:

- i. *i frames regionali condizionano, ma non uniformano, i welfare locali.* In entrambe le regioni abbiamo frequentato enti locali governati da maggioranze politiche opposte rispetto a quelle regionali. I differenti *frames* regionali, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, contengono chiari elementi di indirizzo e di finanziamento - così che ad esempio la Lombardia enfatizza la libera scelta e vincola parte della spesa sociale all'utilizzo di titoli sociali, mentre l'Emilia Romagna stabilisce tempi e modi di attuazione della riforma in maniera puntuale e vincolante - spingendo stuoli di operatori a cimentarsi con compiti sempre nuovi che si aggiungono a quelli già presenti; ma queste cornici normative non impediscono, se mai rendono più difficoltoso, ai welfare locali di esprimere le proprie strategie: così la città di Parma, in Emilia, insiste sull'accreditamento e sulla esternalizzazione dei servizi (applicando una sorta di “modello lombardo”) mentre Brescia, nel vuoto di indicazioni regionali sulle politiche migratorie, attinge a risorse proprie e a finanziamenti europei per alimentare il servizio integrazione e cittadinanza che si occupa di migranti. Questa autonomia rappresenta un tema che ha conseguenze significative, poiché racconta di un potenziale a disposizione degli attori sociali locali, che può tradursi in capacità di sperimentare nuove modalità di azione, oppure indurre ad una resistenza passiva in attesa di indicazioni, in un gioco “a somma zero” nel quale prevalgono interessi e veti incrociati;
- ii. *la differente modalità con cui si presenta il dilemma dell'integrazione fra i soggetti per i distretti urbani e per quelli extraurbani;* nei distretti urbani riscontriamo una maggiore completezza dell'apparato organizzativo, che sembra costituire una conferma del postulato durkheimiano relativo alla maggiore divisione del lavoro collegato alla maggiore densità sociale: “la divisione del lavoro varia in rapporto diretto al volume e alla densità (...); infatti perché le funzioni si specializzino occorre che vi siano un maggior numero di cooperatori, e inoltre che essi si trovino abbastanza vicini per poter cooperare” (Durkheim, 1996, pp.262, 263). L'aumento e la condensazione delle organizzazioni sociali sarebbero dunque una “condizione necessaria” ad una maggiore divisione del lavoro. Per contro, a questa densità sembra fare da contrappeso interno una maggiore distanza tra

¹ Ricordiamo per inciso che stiamo parlando di una programmazione che avviene - con l’eccezione delle città di maggiori dimensioni - su scala sovracomunale, tendenzialmente distrettuale.

² Sull’analisi del modello lombardo Ferrari (2005a) e Gori (2005a).

³ Si vedano al riguardo il numero speciale di Prospettive Sociali e Sanitarie n.6/2003 “La riforma dei servizi sociali in Emilia Romagna” ed il rapporto “I piani sociali di zona in Emilia-Romagna” (Regione Emilia Romagna, 2005a).

⁴ Rimandiamo, per una lettura a più voci tuttora in svolgimento, al dibattito in corso sulla rivista “Prospettive Sociali e Sanitarie”.

settori e fra apparato centrale e periferie nella stessa organizzazione; una separatezza che nel caso bresciano abbiamo definito “consensuale”, cioè frutto di rappresentazioni differenti da parte di staff afferenti a settori diversi, particolarmente enfatizzata fra il servizio che si occupa di migranti e gli altri servizi. Definiremo come centrale, per quelle istituzioni, il tema della integrazione nei soggetti, da un lato fra i diversi settori e dall'altro fra centri e periferie organizzative. Nei distretti extraurbani, viceversa, l'assenza di un corpo centrale robusto in termini di numerosità e differenziato in termini di competenze rende più faticosa la legittimazione del ruolo delle nuove istituzioni (gli uffici di piano), ma al tempo stesso facilita le relazioni con gli altri attori sociali presenti nella scena locale. In questi casi quindi parleremo di questioni di integrazione fra soggetti; è evidente come questo tema informi in maniera differente il sistema di relazioni esterne agli uffici di piano: da un lato, nelle città, troveremo uffici molto ben attrezzati e nello stesso tempo relativamente meno duttili; dall'altro, nei distretti extraurbani, organizzazioni labili, in cerca di legittimazione, ma al tempo stesso aperte, fluide; due caratteristiche squisitamente organizzative che hanno conseguenze importanti sulla osmotività dei confini istituzionali, sulla maggiore o minore gerarchizzazione delle relazioni fra i soggetti;

iii. *la tendenza ad utilizzare il lavoro per progetti anche quando questi sono connotati come servizi;* soprattutto per quelle azioni che sono rivolte ad utenza migrante ci siamo trovati a constatare la presenza di “servizi chiamati progetti”. Non esistono cioè, anche nelle realtà locali maggiormente impegnate su questo tema, come è il caso della città di Brescia, servizi stabilmente collocati nelle strategie organizzative ma attività temporanee, definite anno per anno, agite da collaboratori precari⁵. Un tema che ci sembra folgorante nella sua drammaticità, poiché simbolicamente, ma anche nei suoi effetti pratici – sugli utenti, sulla autorappresentazione degli operatori, in particolare per quegli operatori che lavorano esclusivamente con utenza migrante, quali i mediatori – confermano uno statuto di provvisorietà a questo tipo di utenza, una provvisorietà che non è altro che la trasposizione nelle politiche sociali della condizione sociale, giuridica ed economica dei migranti presenti nel nostro Paese; una condizione che ovunque, nei terreni in cui si è svolta la ricerca, accomuna operatori ed utenti; infine, la divisione dei compiti tra stato centrale e autonomie locali (al primo il controllo delle frontiere esterne, alle seconde i processi di integrazione) può risultare rispettosa delle diverse funzioni istituzionali, ma certo non sembra rispondere alla necessità di un quadro stabile di riferimento per chi vi opera e per chi vi afferisce; col che non si vuole negare – tutt'altro – la bontà del metodo di lavoro per progetti, ma solo sottolineare come da un lato questo metodo possa venire adottato dall'intera macchina organizzativa, e dall'altro come potrebbe essere prevista una transizione “da progetti a servizi” che salvaguardi la funzione innovativa, sperimentale e temporanea dei primi e al tempo stesso ne preveda, qualora se ne presentino le caratteristiche, la confluenza nei secondi; infine, se il lavoro per progetti ha consentito di introdurre pratiche sperimentali di integrazione fra soggetti partner, abbiamo riscontrato nella complessità delle procedure amministrative di approvazione e monitoraggio una sorta di rigurgito dell’“ethos burocratico” che può appesantirne lo svolgimento e inficiarne le caratteristiche di dinamicità, adattabilità, trasparenza, valutabilità (se alcuni servizi vengono continuamente finanziati “a progetto”, questi stessi verranno riproposti nei successivi piani di zona, pena la loro cancellazione; in questo modo sottraendo risorse ad altre possibili sperimentazioni). Una conseguenza evidente del perdurare di questa modalità (una sorta di paradossale “cronicizzazione dei progetti”) risiede nel rendere esterne e precarie le condizioni di operatori ed attività. Si tratta di una particolare forma di composizione di ruoli fra i soggetti pubblici e del privato sociale che getta una luce preoccupante sulla possibile esistenza di relazioni di tipo strumentale fra i soggetti: la sussidiarietà altro non sarebbe se non una forma di fragilizzazione delle azioni in corso e degli operatori che le agiscono;

iv. *la partecipazione come scoperta;* in tutti i distretti indagati la partecipazione di soggetti non istituzionali alla programmazione locale si è sviluppata, o si è consolidata, a partire dalla l.328/00. Sia pure con qualche differenza tra distretti urbani ed extraurbani - nei primi dei quali le procedure di attivazione appaiono come maggiormente formalizzate – numerosi soggetti istituzionali e non (provenienti dai sindacati, dalla scuola, dalle ASL-AUSL, dalle Aziende Ospedaliere, oppure da organizzazioni di terzo settore) partecipano a tavoli tematici di confronto e programmazione delle diverse materie che compongono i piani di zona. Molto più rarefatta la partecipazione degli utenti,

⁵ A pochi mesi dalle elezioni amministrative svoltesi nella primavera del 2008, la nuova maggioranza che governa il Comune di Brescia ha messo in atto un processo di svuotamento del servizio – pardon, del progetto - dedicato ai migranti, ora frammentato e esternalizzato; un fatto ampiamente prevedibile (Ferrari, Rosso, 2008).

per i quali, sebbene sollecitati ad attivarsi dalle più recenti disposizioni europee e nazionali, non sono previsti investimenti e attenzioni particolari. Il pericolo dunque sembra rappresentato da una partecipazione poco disinteressata, come vedremo fra poco più negoziale che deliberativa (Bobbio, 2002, 2004, 2005, Paci, 2008), in cui possono prevalere interessi composti da potenziali gestori di servizi, che quindi intervengono in quanto rappresentanti del mondo non-profit ma in realtà potendo condizionare i processi decisionali a proprio vantaggio. Il tema della partecipazione dei cittadini alla programmazione dei servizi rimane dunque attivato, evocato, ma ancora largamente inesplorato. Mentre si apre invece una gamma di opportunità per il terzo settore.

3. Integrazione, partecipazione, contrattualizzazione. L'integrazione, oltre che una retorica delle politiche pubbliche, è uno dei due pilastri portanti l'idea stessa di organizzazione; connettendolo al tema della partecipazione vorremmo ora approfondire le conseguenze organizzative ed operative che questa opzione comporta, con un'attenzione particolare al ruolo – o alla gamma di ruoli – svolti dal terzo settore. Si tratta di un processo inevitabile, se è vero che nuovi attori si affacciano da protagonisti sulla scena del welfare, di fatto partecipando alla sua realizzazione. Inoltre, nella evoluzione delle politiche sociali italiane ed europee è forte infatti il richiamo a forme di partecipazione, se non di co-progettazione, da parte degli stessi fruitori dei servizi, o dei loro rappresentanti. In entrambi i casi possiamo ribadire come, in termini organizzativi, assistiamo ad una sorta di richiamo alla attivazione⁶ di quelli che per le istituzioni sono gli ambienti esterni, con la conseguente comparsa, sulla scena della programmazione e della valutazione - talvolta della gestione - dei servizi, di una molteplice serie di attori, con un ruolo, almeno potenziale, di co-protagonisti nella formulazione delle politiche⁷. Ma la presenza attiva dei cittadini potrebbe addirittura rappresentare un indicatore della qualità e coerenza dei processi in atto: “il ruolo dei cittadini costituisce (...) un banco di prova dei meriti che la postburocrazia promette di avere e un elemento decisivo per discriminare fra le sue possibili realizzazioni concrete” (Bifulco, 2002, p.119)⁸. Anche questa vicenda non è scevra di ambivalenze, o di opacità: da un lato è vero che le esperienze di *governance* portano alla ribalta l'ingresso in uno spazio, prima di esclusiva pertinenza delle istituzioni, di nuovi soggetti, cioè attraverso modalità di incontro tra soggetti nella sfera pubblica (Arendt, 2000; Habermas, 1997), cioè di un processo in cui si gioca un delicato equilibrio fra autonomie dei singoli e bene comune, in cui “ogni soggetto perde un'autonomia sul versante dei propri obiettivi, nel momento in cui accetta che questi siano sempre congruenti e concorrenti con gli obiettivi unitari, condivisi e concordati con gli altri (Scortegagna, 2002, p. 15). Dall'altro lato rimane aperto almeno un dilemma-chiave, relativo ai ruoli ed al potere esercitato da chi partecipa (e da chi, invece, non frequenta le arene, come vedremo fra poco): vale a dire che non sempre viene esplicitato il dilemma tra democrazia deliberativa e democrazia negoziale (Bobbio, 2005a)⁹. Un'opzione che appare con ancora più forza quando la negoziazione contiene aspetti distributivi (Baccaro, 2004), cioè quando le parti puntano alla conquista di una posta (contributi economici, appalti, convenzioni). È quella che potremmo definire come una partecipazione strumentale, e che può essere propria di soggetti direttamente interessati alla gestione di servizi o progetti, ma che può riguardare anche gli stessi attivatori, ovvero i soggetti pubblici che promuovono il processo. Questi infatti possono utilizzare le sedi dei tavoli di partecipazione come luoghi di ratifica *routinaria* del proprio modo di procedere, o ancora come luoghi di perfezionamento degli aspetti contrattuali delle relazioni con alcuni dei soggetti partecipanti.

Vediamo subito un esempio: utilizzeremo, per esemplificare questa nuova distribuzione di ruoli fra soggetti pubblici e del privato sociale, il caso di una esternalizzazione in un distretto: riporteremo uno schema, esito di un'intervista al referente dell'area immigrazione del Comune di Parma. Le due questioni – della partecipazione e della gestione esternalizzata - sembrano non essere così analiticamente separate; a suo parere i “fornitori” non sono semplici portatori di informazioni; spesso – ad esempio nel caso dell'immigrazione – coloro che gestiscono servizi per conto dell'ente locale si sentono e agiscono come “dipendenti impropri” del Comune. I servizi vengono gestiti on I logica del “global service”, seconda la quale viene appaltata la gestione complessiva del servizio: al Comune rimane una funzione detta “IVC” (indirizzo, controllo e verifica). Nella realtà quotidiana le cose vanno in maniera ben diversa. In caso di dubbi

⁶ Il richiamo è all'*enactment* di Weick (1997).

⁷ È questo, in termini organizzativi, il passaggio cruciale da forme di *government* a processi di *governance*; da ambienti chiusi a sistemi aperti.

⁸ La stessa autrice (Bifulco, 2005a) ricorda come spesso nei diversi tavoli tematici attuativi della 1.328/00 non sia prevista la presenza dei destinatari dei servizi; diremo, per il momento, che in letteratura la presenza dei destinatari delle politiche viene categorizzata in quanto collettivo (come è per le associazioni di categoria, o i sindacati), oppure in quanto “collezione di individui” (De Leonardis, 2006, p.141).

⁹ In cui per democrazia deliberativa (contrapposta, o integrata, dall'autore, alla democrazia rappresentativa) intenderemo un processo che avvenga secondo due caratteristiche fondamentali: il requisito dell'inclusività, cioè che i soggetti vi prendano parte su un piano di parità; e l'assunzione del metodo della deliberazione, vale a dire che l'interazione fra i partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali.

l'operatore della cooperativa infatti non si rivolge al proprio responsabile – il presidente della coop – ma lo scavalca e chiede consulenza al referente comunale, il quale viene paradossalmente confermato nel “vecchio” ruolo di gestore del servizio, non potendo svolgere un ruolo che è insieme nuovo e indefinito; come esemplificato nello schema sotto riportato, per ogni contatto (richiesta di chiarimenti) fra operatori della cooperativa che gestisce il campo nomadi e il proprio presidente ne corrispondono cinquanta con il referente comunale. In altre parole quella delle nuove funzioni assegnate ai referenti comunali sembra una retorica mal riuscita alla prova dei fatti.

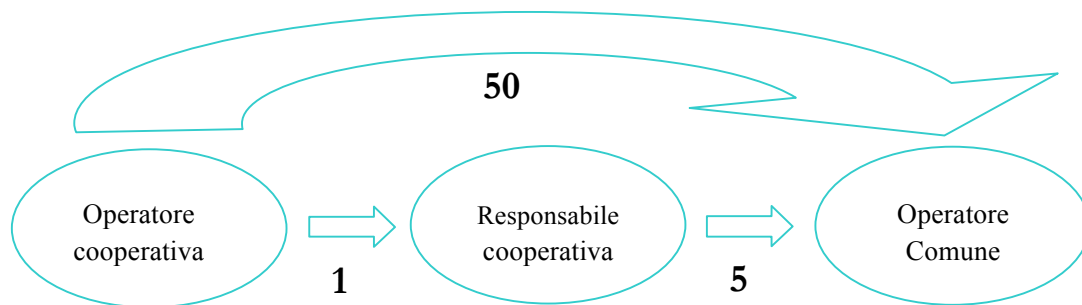


Figura 1. Esternalizzazione e partecipazione

Dunque da un lato troviamo l'opzione presente nei documenti strategici di quel Comune sul possibile utilizzo degli strumenti amministrativi più idonei a quel determinato servizio, e tra questi la scelta di esternalizzare servizi (attraverso accreditamento, convenzioni, appalti), ma dall'altro la vicenda sembra assumere altri aspetti; per quanto ci riguarda, vale a dire per le ricadute sul terreno della partecipazione, ci sembra di poter sottolineare come, se le relazioni all'interno dei tavoli tematici avvengono non tra co-progettisti – le cooperative sociali e l'ente locale - ma tra “fornitori” e “appaltatori” inevitabilmente il ruolo dei soggetti presenti ai diversi tavoli diventerà ambivalente. Da un punto di vista analitico potremmo argomentare che rispetto alla partecipazione questo modello comporta almeno tre ordini di questioni: di *asimmetria partecipativa*: esiste la concreta possibilità che si instauri un rapporto diretto che si prolunga all'interno dei tavoli tematici, fra i rappresentanti del Comune titolare ed i soggetti fornitori; il che indebolirebbe di riflesso la relazione con gli altri soggetti ivi presenti; di *asimmetria informativa*: le informazioni che i fornitori portano al tavolo potrebbero essere fortemente orientate al mantenimento del contratto, e soprattutto potrebbero essere le uniche disponibili; di *asimmetria di ruoli*: chi gestisce un servizio conosce molte più cose di chi, in teoria, dovrebbe controllarlo.

La contaminazione fra partecipazione e contrattualizzazione trova in questo modello esternalizzante una accelerazione che può pregiudicare proprio il ruolo di garanzia che dovrebbe venire svolto dall'ente locale, e dall'altra parte, ovvero per i soggetti che si affacciano alla partecipazione, crea da subito differenze che possono rivelarsi perniciose. Quindi, se nello spazio nel quale si pratica la partecipazione vengono elaborati non tanto, o non solo, significati ma contratti, per i soggetti potenziali fornitori diventa indispensabile partecipare, rendersi visibili, cercando di negoziarne gli esiti a proprio favore¹⁰; ma per tutti gli altri soggetti (compresi alcuni attori interni all'ente che li promuove) la ribalta dei tavoli tematici potrebbe svuotarsi di senso. La commistione tra partecipazione e gestione, insomma, in questo caso sembra presentarsi come una deriva contrattualistica impregnata quantomeno di ambivalenze.

4. Il modello “DEVI”, o le quattro variabili della partecipazione. C'è un ulteriore aspetto che va puntualizzato: se nel comporre questi momenti partecipativi è vero che inevitabilmente si creano questioni di rappresentanza¹¹, è altrettanto vero che è molto probabile che si creino asimmetrie (di potere, di influenza)

¹⁰ Inoltre, se il gioco delle parti tra Comune e cooperative è schiacciato su un esito contrattuale, questo può comportare che rappresentazioni divergenti, critiche o poco rassicuranti, corrono il pericolo di non venire ammesse, e possono così privare la discussione dentro i tavoli, cioè dentro il sistema dei servizi, di elementi di potenziale arricchimento.

¹¹ Sul tema della rappresentanza riteniamo utili ai nostri scopi le riflessioni riportate da La Valle (2006) su numero, tipologia e partecipazione nelle organizzazioni del terzo settore nelle diverse regioni italiane. L'Autore dimostra, dopo aver fornito un esauriente quadro della letteratura e dei dati di contesto internazionali sul fenomeno associativo, come la partecipazione dei cittadini alla vita associativa sia condizionata non già da dimensioni culturali (il riferimento è al Putnam della *civiness*) quanto piuttosto a semplici effetti della stratificazione sociale ed economica: partecipano cioè più

tra i diversi gruppi partecipanti; e che, infine, la componente dei cittadini potrebbe venire del tutto trascurata. Di nuovo, riguardo agli equilibri interni al gruppo riunito intorno al tavolo diventa fondamentale il ruolo di garante, di soggetto terzo svolto dall'istituzione. Mentre invece, per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini, ci sembra convincente la proposta di Regonini (2005), che parla di costi della partecipazione, cioè della necessità di individuare strategie di *community empowerment*, che riducano il rischio di sovrarappresentazione di istanze già forti ed organizzate e sottorappresentate le istanze della gran massa dei cittadini, che consentano ai cittadini di partecipare ai processi deliberativi¹².

Insomma, quella della partecipazione è un'opportunità faticosa e ambivalente che può essere frequentata con esiti diversi¹³; e che può crescere, utilizzando sistematicamente approcci e tecniche per l'ascolto attivo e per l'interazione costruttiva dei diversi soggetti, favorendo dinamiche di integrazione, migliorando il capitale sociale dei partecipanti. Un tema ancora in buona parte da scrivere, ma che, ove realizzato, ha già generato buoni risultati. Un esempio folgorante viene dall'esperienza riportata da Podziba (2006), relativa ad un processo di partecipazione che ha rigenerato una cittadina statunitense; ma, di nuovo, anche questa esperienza insegna che il percorso deve essere voluto e organizzato; le due fasi, di processo deliberativo, assembleare, e di momento decisionale, ristretto all'esecutivo, possono rimanere separati, ma nella chiarezza dei ruoli. Per il caso italiano ci sembra importante il recente contributo di Paci (2008), che fa riferimento alle esperienze di *governance* sviluppate in alcuni municipi della città di Roma; oltre a fornire un inquadramento analitico dei termini in cui la questione si sviluppa, gli esiti dell'indagine romana segnalano come dietro quella che sembra una medesima retorica si nascondano interpretazioni e processi che possono inficiarne i risultati. Riportiamo qui, per quel che più ci riguarda, due aspetti:

- la presenza, o meno, di imprenditori sociali¹⁴, di soggetti cioè che si mostrino capaci di attivare processi partecipativi;
- la volontà, o meno, di decentrare le sedi decisionali, dai luoghi istituzionali ai luoghi nei quali avviene la partecipazione dei cittadini (o delle aggregazioni di cittadini, o delle associazioni).

Proponiamo ora un ulteriore passaggio: come abbiamo visto non è raro il caso di incontrare soggetti che partecipano agli assetti del welfare secondo modalità differenti; in particolare, oltre a quell'approccio che abbiamo visto caratterizzare coloro - singoli o associati - che agiscono secondo la coppia negoziale-deliberativo, possiamo prendere in esame una seconda modalità, relativa alla visibilità o meno dei soggetti: nei diversi contesti locali troveremo infatti attori sociali che frequentano, volentieri e con fatica, i diversi tavoli di partecipazione, accettando la sfida del confronto in un'arena pubblica; altri invece che vi si sottraggono, rendendosi invisibili - è il caso del lavoro di cura domestico - oppure, all'estremo opposto, preferendo rivolgersi direttamente ad amministratori locali o ad altri potenziali erogatori di finanziamenti o servizi¹⁵. Se ricomprendiamo queste due variabili in uno schema otteniamo il seguente risultato (figura 2):

A. Visibilità	1. Approccio deliberativo-dialogico
B. Invisibilità	2. Approccio economicistico-negoziale

Figura 2. Variabili della partecipazione

facilmente ad attività di volontariato soggetti occupati e bene istruiti. Con buona pace di qualsiasi ipotesi di rappresentanza automatica dei cittadini da parte delle organizzazioni del terzo settore. Un tema spesso sottovalutato, che aggiunge complessità alle vicende che stiamo esaminando.

¹² Una recente indagine svolta dall'IRS per conto del Coordinamento dei Centri di Servizio del Volontariato della Lombardia ha messo in luce come di fatto la partecipazione del terzo settore al processo di programmazione e realizzazione dei piani di zona sia contrassegnato da alcune caratteristiche: partecipano perlopiù le organizzazioni più robuste, in termini di dimensioni e di bilancio; inoltre, la partecipazione è limitata soprattutto alla fase di rilevazione dei bisogni, e successivamente si diluisce fino a quasi scomparire (in Mosca, 2008).

¹³ Ma la partecipazione può essere promossa in diversi modi, coniugabili con ruoli diversi assunti nel progetto di *governance* dalle istituzioni locali. Borghi (2006) distingue fra tre idealtipi di ruoli: Amministrazione e management burocratico tradizionale; burocratico *liberal*; burocratico deliberativo, che considerano, rispettivamente, i cittadini come appartenenti a categorie standardizzate; come clienti e consumatori, oppure come co-organizzatori. E la partecipazione come processo passivo; oppure *problem solving*, infine *problem setting*. Vale a dire che quanto più le amministrazioni attivano i cittadini (poiché li considerano parte attiva e non semplici fruitori di beni e/o servizi) tanto più tenderanno ad agire per questioni aperte da portare nelle sedi nelle quali la partecipazione avviene (Bobbio, 2004).

¹⁴ Si tratta di quello che potremmo definire come il "teorema di Friedberg": il cambiamento organizzativo ed il coinvolgimento dei soggetti interessati non avviene spontaneamente ma è diretto da un leader (Friedberg, 1994, p.261), capace di vincere le inerzie strutturali, e soprattutto la tendenza del potere ad autorinforzarsi.

¹⁵ Immaginiamo ad esempio il responsabile di una grande azienda, o cooperativa sociale: difficile pensarlo impegnarsi in lunghe discussioni con soggetti locali, in distretti periferici, nei quali magari le risorse economiche disponibili siano scarse...

Potremmo scorrere le esperienze di partecipazione svoltesi nei primi due cicli dei piani di zona e trovare coincidenze e ricorrenze interessanti: ad esempio, una tendenziale maggiore disponibilità a partecipare alla sfera pubblica da parte di soggetti relativamente *disinteressati* alla gestione (coppia A-1), quali la maggior parte delle organizzazioni del volontariato; e, per contro, una modalità finalizzata allo scopo – al contratto – da parte delle aziende profit, o delle grandi cooperative sociali, *interessate* alla gestione, non alla partecipazione (coppia B-2), e capaci di bypassare i tavoli tematici per arrivare direttamente al cospetto dei decisori (in questo caso l’invisibilità è agita strumentalmente). Ma troveremo anche situazioni *ibride*, quali quelle di molte cooperative sociali radicate nei territori e capaci di mobilitare risorse volontarie, quindi interessate tanto alla gestione dei servizi quanto a partecipare alla costruzione della programmazione (A-1-2); o di condizioni particolari di invisibilità, tipiche di molti cittadini timorosi di esporsi a procedure di etichettamento sociale, così come di numerose piccole associazioni locali, *inabituato* alla frequentazione di ambienti complessi e rumorosi (oltre che spesso trincerate dietro l’orizzonte del proprio fare), e che solo indirettamente possono segnalare fenomeni sociali o esprimere valutazioni utili ai fini della programmazione (B-2-1). Insomma, se consideriamo questa prospettiva analitica, immaginiamo che il soggetto pubblico, titolare della programmazione e della regia complessiva dell’assetto delle politiche sociali, possa tenerne conto nel mettere in campo le proprie strategie partecipative; e, di nuovo, possa agire per facilitare l’accesso alla sfera pubblica di soggetti e questioni fragili, altrimenti sopravanzate da soggetti e questioni forti¹⁶. Facilitando il passaggio di questioni e soggetti invisibili verso una dimensione deliberativa, o dialogica; e operando con chiarezza rispetto ai reciproci ruoli nei confronti di chi insiste in un posizionamento negoziale. In ogni caso, ci sembra di poter affermare che queste esperienze, pur con tutto il loro carico di ambivalenze, rappresentano uno straordinario laboratorio, una palestra introvabile in altre esperienze, in altri settori; di più: poiché si tratta di processi in corso, la cui legittimazione risiede in documenti strategici di portata triennale, proporremo di definire le questioni della tenuta della partecipazione come una sorta di indicatore della stessa qualità del welfare locale. O addirittura un diritto esigibile, che chiameremo *Livelli Essenziali di Partecipazione*, al pari dei mitici Livelli Essenziali di Assistenza. L’alternativa infatti essendo la scomparsa di esperienze interessanti e faticose, a tutto vantaggio del ritorno a forme pericolose di autoreferenzialità istituzionale, e di relazioni dirette pubblico-privato al di fuori dalla sfera pubblica e focalizzate sugli aspetti gestionali. È possibile quindi utilizzare il prisma dell’integrazione e della partecipazione¹⁷ come una chiave di lettura di particolare interesse per l’analisi dei processi in corso. L’esplorazione di come si va realizzando l’integrazione organizzativa (nelle organizzazioni, tra le organizzazioni, tra i soggetti, tra le materie), che condurremo ora grazie all’analisi dei materiali empirici, ci porterà ad analizzare come sono individuate ed agite soluzioni diverse a dilemmi simili; un’analisi interessante proprio perché calata in una fase magmatica, non ancora cristallizzata; in cui la costruzione delle nuove istituzioni del welfare ci appare come l’esito ancora instabile e aperto di giochi condotti dai diversi attori sociali.

¹⁶ È evidente, all’interno dei giochi strategici messi in atto dai diversi attori, che un ruolo che amministratori e dirigenti potrebbero agire sta nel reindirizzare questi interlocutori verso quei tavoli, decentrando i luoghi della discussione e, perché no, della decisione. Viceversa, l’intero processo partecipativo ne risulterebbe sminuito.

¹⁷ In alcune proposte formative rivolte a soggetti di terzo settore (Ferrari, 2009) abbiamo potuto sperimentare la validità di questo approccio, che abbiamo sintetizzato nell’acronimo “V.I.P.” – Valutazione, Integrazione, Partecipazione.

5. Riflessioni conclusive. Verso un declino della governance? Nuove erosioni e controtendenze: aziendalizzazione e sanitarizzazione *versus* processi di *self-enactment*.

Aggiungeremo infine che anche nel caso della partecipazione numerose sono le insidie che possono inficiarne i buoni propositi. Al punto che, in assenza di significativi investimenti sulla materia e sul metodo, potremmo assistere ad un progressivo declino della governance, quantomeno di una sua accezione ampia, aperta, dialogica, extra-istituzionale ed extra-negoziale. In particolare, due tendenze si presentano come elementi importanti negli scenari locali e regionali: la sanitarizzazione e l'aziendalizzazione. Riguardo al primo tema accenneremo soltanto al fatto che nelle due regioni in esame, mentre la Lombardia sembra non voler rinunciare alla propria funzione di controllo e guida svolta per proprio conto dalle ASL, l'Emilia Romagna introduce criteri ed architetture di compartecipazione fra aziende sanitarie ed enti locali; fra questi segnaliamo il vincolo di partecipazione delle AUSL, in termini di messa a disposizione di personale e finanziamenti, alla realizzazione dei piani di zona; e la istituzione di una Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria spesso collocata presso le Province con funzioni di indirizzo complessivo del sistema locale di welfare, e di supporto al lavoro dei distretti. Nonostante questo interessante espediente, sembra persistere una sorta di sbilanciamento, in termini di competenze specialistiche e di potenza organizzativa, a favore delle aziende sanitarie, anche in virtù della persistente instabilità presente soprattutto nei distretti extraurbani. Ma è il secondo aspetto che sta generando effetti significativi, e sembra accomunare, sia pure con sfumature differenti, entrambi i contesti; con esiti incerti, o forse segnati. Potremmo affermare che il processo di aziendalizzazione prende il via con l'introduzione negli enti pubblici della logica del New Public Management (Bifulco, 2002): l'attenzione ai costi di gestione si traduce in una responsabilizzazione dei dirigenti pubblici, sottoposti ad una contrattazione di tipo privatistico che prevede una valutazione dei risultati. Aldilà della traduzione assai poco meritocratica che viene attuata a livello nazionale e locale, così che diventa assai raro trovare manager licenziati per scarsa produttività, ci interessa qui sottolineare come da qui si inneschi e si diffonda una modalità di gestione della cosa pubblica che tende a separare le funzioni di programmazione da quelle di gestione. Ne abbiamo visto un esempio poco sopra, nel caso della esternalizzazione operata da un Comune. Nella programmazione distrettuale questo processo assume la duplice veste della istituzione di aziende pubbliche, a loro volta governate da consigli di amministrazione e dirette da manager, e di un processo di lunga lena definito di accreditamento - cui le stesse nuove aziende sono chiamate a sottoporsi. Non è certo questa la sede per discutere di questo tema: ci interessa invece sottolineare come, in aggiunta ai dilemmi già presentati, ci troviamo di fronte ad un fenomeno nuovo ed ambivalente. Nuovo perché una serie di istituzioni si aggiungono a quelle già esistenti, con il corredo di ridefinizione di ruoli rispetto ai soggetti già esistenti, di individuazione del proprio campo di azione, direbbe Bourdieu. Ambivalente, perché da un lato si alimenta la relativa dis-integrazione locale: anche se non mancano difficili esperimenti di fusione fra agenzie preesistenti, per ogni soggetto che si aggiunge evidentemente si rende più complesso lo scenario dei partecipanti ad uno stesso tema. Dall'altro, le nuove aziende sono guidate dagli stessi sindaci che compongono i vari comitati di distretto, che si trovano nella sede degli uffici di piano a programmare, nell'altra - nelle nuove aziende - a discutere di gestione di servizi e progetti. Nel primo ambiente a "governare la governance", con un ruolo di regia, nel secondo come uno dei contendenti interessati a gestire servizi per l'utenza. Sembra evidente a chi scrive che - aldilà delle considerazioni relative all'aumento dei costi di gestione (nuovi cda, nuovi manager) - i decisori politici faticeranno non poco a mantenere un ruolo *super partes* rispetto ai processi di governance, e saranno con ogni probabilità concentrati a far funzionare l'azienda di cui sono diventati amministratori.

Inoltre, in uno scenario con molti attori istituzionali a fatica integrati fra di loro, a cui si sono recentemente aggiunte aziende di tipo pubblico finalizzate alla gestione di servizi, i soggetti più fragili e/o meno interessati agli aspetti contrattuali corrono il serio pericolo di rimanere esclusi dalla elaborazione e realizzazione delle politiche sociali locali, che rimarrebbero appannaggio di un doppio canale privilegiato: da un lato istituzionale e dall'altro contrattuale. Il pericolo sta insomma, in assenza di adeguate attenzioni, nel progressivo trasformarsi dei piani di zona da strutture di opportunità rispetto ai processi di governance a strumenti secondari, quando l'attenzione dovesse venire rivolta invece solamente a migliorare e misurare l'efficienza dei servizi. L'eccesso di concentrazione sugli aspetti gestionali, confermato dalla separazione delle funzioni di programmazione e gestione e dal proliferare di nuove aziende pubbliche, può portare a trascurare quei fragili processi di costruzione sociale del welfare che pur fra molte contraddizioni hanno costituito molte interessanti sperimentazioni soprattutto nelle fasi primigenie di applicazione della Legge 328.

Eppure non mancano segnali positivi: in questo senso un interessante ruolo sembra poter essere assunto dai centri di servizio del volontariato e dai forum territoriali del terzo settore, i quali, quasi in controtendenza rispetto alle difficoltà che abbiamo raccolto, da un lato possono formare alla partecipazione i soggetti del terzo settore, e dall'altro esigere che quelli che abbiamo chiamato Livelli Essenziali di Partecipazione vengano messi in azione. Autoattivandosi, con una modalità che a questo punto chiameremmo di *self-enactment*¹⁸. Per esemplificare questa affermazione presenteremo due casi:

- *Partecipazione e negoziazione di ruolo: il caso delle relazioni fra Forum del terzo settore e ufficio di piano di Crema (CR)*. Nel caso di questo distretto analizzeremo sinteticamente¹⁹, grazie all'ausilio di due schemi, l'evolversi delle relazioni fra il forum del terzo settore (rappresentativo di circa cinquanta associazioni no profit del territorio) e l'ufficio di piano, "cabina di regia" della programmazione sociale locale. Il documento preparatorio del nuovo piano di zona, datato dicembre 2008, enfatizza il ricorso alla progettazione partecipata; l'ultimo capitolo, dal titolo "invito alla progettazione partecipata" invita tutte le componenti della comunità locale a prender parte al lavoro conclusivo di redazione del terzo Piano di Zona. Ma, nonostante le premesse (le "teorie esplicite") le cose funzionano un po' diversamente. In particolare una serie di "disfunzioni organizzative" (ritardi o mancate convocazioni in prossimità di decisioni programmatiche) e soprattutto una diversa visione del ruolo tra ufficio di piano e rappresentanti del terzo settore portano ad una intensa fase di discussione e di produzione di documenti da parte del Forum, che sollecita attenzione rispetto al ruolo del tavolo del terzo settore (previsto dalla nuova legge regionale lombarda) e rispetto al proprio, in qualità di rappresentante di un numero significativo di associazioni. Lo schema di governance del piano di zona prende forma in seguito al dibattito avviato. Nel susseguirsi di incontri e documenti l'elemento significativo che si coglie nel passaggio dal primo al secondo schema sta nel "passaggio di ruolo", così che da una prima ipotesi in cui il forum compare in una posizione collegata al coordinamento dei sindaci del sub-ambito²⁰, ora – secondo schema – compare come più saldamente riferito al comitato ristretto (organismo più snello rispetto all'assemblea, e che comprende un numero limitato di sindaci), quindi con un ruolo più ampio e più affine alla dimensione politico-strategica che gli compete. Allo stesso modo, il tavolo del terzo settore, in un primo tempo in "subordine" gerarchica rispetto all'ufficio di piano compare oggi come "laterale", momento di partecipazione al quale viene riconosciuto uno status differenziato. Nonostante ciò rimangono irrisolti alcuni nodi: in generale potremmo affermare come un insieme così complesso di procedure, di tavoli, se da un lato dà atto della volontà di mobilitare tutte le risorse disponibili, dall'altro inevitabilmente diventerà estremamente complessa da gestire, specie in quei momenti ciclici nei quali le scadenze ravvicinate, o alcune decisioni urgenti, imporranno accelerazioni che scontenteranno coloro fra i soggetti che non saranno stati coinvolti, con inevitabili ricadute sulla partecipazione. Inoltre, negli schemi presentati permangono alcune ambivalenze: è pur vero che il tavolo del terzo settore viene convocato dall'ufficio di piano, ma ne risulta ancora subordinato, quando invece dovrebbe anche graficamente affiancarlo, così che l'alterità del terzo settore verrebbe riconosciuta in maniera più compiuta; allo stesso modo, il ruolo del forum del terzo settore viene in qualche misura equiparato a quello del sindacato, in questo modo sottolineando una funzione legata più ad un ruolo di advocacy del privato sociale più che ad una rappresentanza *tout court* delle sue istanze. In ogni caso, il fatto stesso che i diversi soggetti si siano misurati in un processo di definizione reciproca dei ruoli pare la premessa più convincente dell'intero approccio locale; starà ora ai diversi attori "riempire di contenuti" il processo avviato.

¹⁸ Si tratta di un neologismo mutuato da Weick (2007): d'altro canto, l'Autore discute di "attivazioni" operate dalle diverse organizzazioni, e non prevede la possibilità che ad attivarsi siano autonomamente attori sociali interni od esterni alle organizzazioni stesse.

¹⁹ In questo caso il ruolo di chi scrive è quello di formatore a favore dei soggetti del terzo settore; l'incarico è svolto grazie al Centro Servizi per il Volontariato di Cremona.

²⁰ Questo distretto si è dato una modalità ancor più prossima e di difficile gestione, istituendo oltre alla assemblea di tutti i sindaci anche una sub-assemblea di sindaci per zone ancor più piccole.

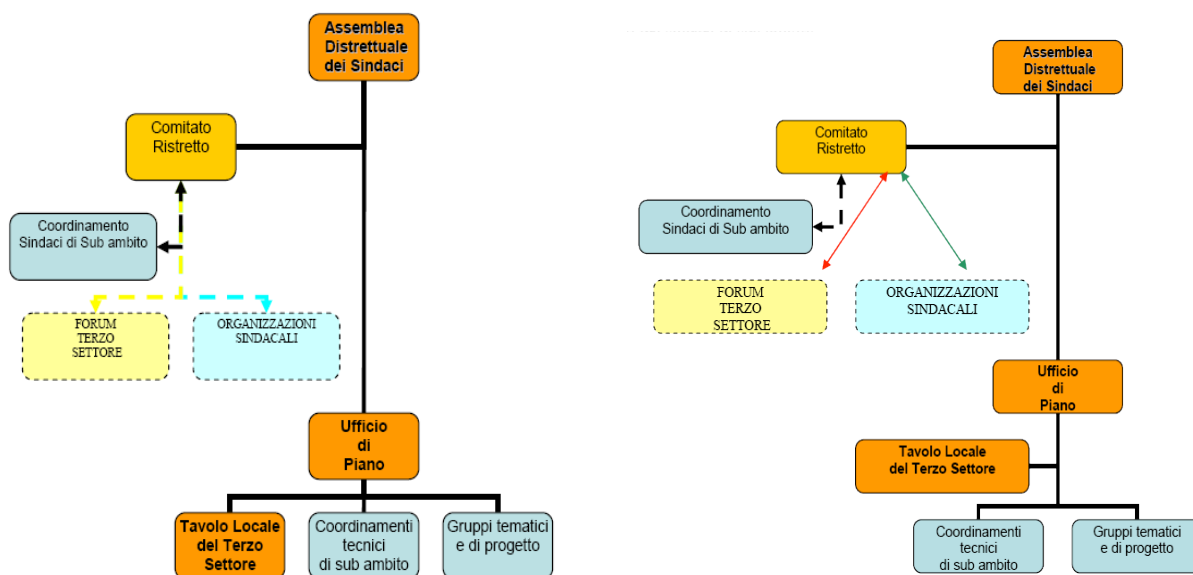


Figure 3a e 3b. Le progressive architetture del piano di zona di Crema (CR).

- *Lavoro di lobby. Il caso di confcooperative a Reggio Emilia.* Il secondo caso racconta di un processo avvenuto mentre era in corso una ricerca per conto della Provincia di Reggio Emilia²¹, finalizzata ad individuare e conoscere in maniera approfondita le esperienze di accoglienza per minori nell'intero territorio provinciale. La ricerca è iniziata con il coinvolgimento diretto dei cosiddetti "secondi livelli" (soggetti ed associazioni di rappresentanza di comunità educative, cooperative, ecc.) fin dalle fasi iniziali. Mentre la ricerca si svolgeva alcuni di questi soggetti hanno intrapreso un percorso di formazione interna, grazie al supporto di uno dei secondi livelli presenti, appunto confcooperative. Nonostante i momenti di confronto intermedi ed un seminario pubblico, questa rete ha seguito a funzionare come un momento parallelo alla pista che si andava tracciando sotto la regia istituzionale, intervenendo attivamente su questioni generali – riguardanti il tema specifico del lavoro con minori affidati a strutture protette – e su alcuni temi specifici e particolarmente delicati - quali alcune denunce rivolte ad operatori delle comunità da parte di ospiti o di ex operatori. Manifestando il proprio ruolo di "sindacato delle comunità" questa aggregazione di cooperative di gestione di servizi per minori ha generato attenzione sulla propria specificità, costringendo in qualche misura i diversi interlocutori istituzionali a tenere conto di un punto di vista differente e particolare. Questo gioco di posizionamenti ci presenta da un lato l'esistenza di fatto di una governance – nel momento in cui le istituzioni non gestiscono più, per scelta o per costrizione, l'intera gamma dei servizi, attivano e amplificano il ruolo di soggetti altri, spesso gestori appartenenti al terzo settore – ma dall'altro segnalano il possibile pericolo rappresentato da uno sbilanciamento forte, quasi uno "svuotamento di ruolo" dei soggetti pubblici i quali, perduta l'originale unitarietà fra programmazione e gestione, si trovano a cedere porzioni di titolarità rispetto ad interi settori del welfare, come abbiamo visto nel caso delle esternalizzazioni nel Comune di Parma.

Queste due storie ci raccontano, come già accennato in premessa, di come siano in atto processi ormai consolidati di interazione fra i sistemi istituzionale e del no-profit. Nei quali la voce dei soggetti del terzo settore (deliberativo nel primo caso, deliberativo-negoziabile nel secondo) può non essere ascoltata, almeno in alcune fasi, dai soggetti istituzionali, ma che finisce prima o poi, grazie ad una vera e propria "consapevolezza di ruolo" da parte dei diversi soggetti, per dover scaturire in una qualche forma di confronto. Quello che si è innescato, insomma, sembra avere le caratteristiche di un *processo ineludibile di reciprocità* – termine che preferiamo a quello abusato di sussidiarietà – nel quale, nonostante le molte derive e le molte resistenze messe in atto da parte istituzionale; e nonostante i tentativi di utilizzo strumentale-negoziabile da parte di alcuni soggetti del terzo settore, i diversi soggetti sono ormai implicati. Frapporre

²¹ Si veda Ferrari (2010b).

resistenze a questo processo può rivelarsi rassicurante nel breve periodo, ma ormai troppi sembrano essere gli anticorpi alla autoreferenzialità istituzionale da parte del tessuto sociale nel quale cresce il welfare locale. Eppure, ancora lunga e complessa sembra la strada che i soggetti pubblici devono percorrere per individuare una formulazione corretta del proprio ruolo, così come non sembra del tutto acquisita una disponibilità ad un ruolo deliberativo da parte di molti soggetti no profit, spesso molto attenti alla cura del proprio particolare. Se possiamo dichiarare compiuta la fase del riconoscimento dei diversi soggetti presenti nel campo tematico e geografico, non possiamo definire altrettanto compiuta quella del rispetto dei ruoli. Perché questo avvenga occorreranno attenzione ed investimenti continuativi sull'analisi dell'esistente e sullo sviluppo dei processi in corso, sia dal punto di vista organizzativo che da quello tematico, così che possano venire individuati con chiarezza gli spazi di una nuova possibile reciprocità.

Bibliografia

- Arendt H., *Vita Activa*, MI, Bompiani, 2000
- Bifulco L., *Le organizzazioni*, RM, Carocci, 2002
- Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, RM, Carocci, 2005a
- Bobbio L., "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2002
- Bobbio L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, RM, ESI, 2004
- Bobbio L., "La democrazia deliberativa nella pratica", in *Stato e Mercato*, n.1, 2005
- De Ambrogio U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, RM, Carocci, 2004
- De Leonardis O., "Welfare locale, decentramento e cittadinanza", in *Rivista delle politiche sociali*, n.3, 2006
- Durkheim E., *La divisione del lavoro sociale*, MI, Edizioni di Comunità, 1996
- Ferrari M., Rosso C. (2008), *Interazioni precarie. Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia*, Messina, CIRSDIG
- Ferrari M. (2008), (a cura di), *La Provincia e il welfare locale. Report 2008*, Provincia di Parma, Assessorato alle politiche sociali e sanitarie, Ufficio di Piano Provinciale
- Ferrari M. (2009), *V.I.P. – Valutazione, Integrazione, Partecipazione. Essere in grado di progettare interventi in ambito socio-educativo*, Cremona, CISVOL - Centro Informazione e Servizi per il VOLontariato, paper
- Ferrari M. (2010a), *La frontiera interna. Welfare locale e politiche sociali*, Milano-Firenze, Academia Universa Press
- Ferrari M. (2010b), *Le risorse dell'accoglienza. Ricerca sulle strutture per minori della provincia di Reggio Emilia*, Provincia di Reggio Emilia, paper
- Friedberg E., *Il potere e la regola*, MI, Etas, 1994
- Habermas J., *Solidarietà tra estranei*, MI, Guerini, 1997
- Mosca A. (a cura di), *Il volontariato e il nuovo welfare*, MI, Franco Angeli, 2008
- Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, BO, il Mulino, 2008
- Podziba S.L., *Chelsea story*, MI, Bruno Mondadori, 2006
- Scortegagna R., "La dimensione organizzativa del Piano di zona", in *La Rivista di servizio sociale*, volume 42, 2002
- Weick K. E., *Senso e significato nell'organizzazione*, MI, Raffaello Cortina, 1997