

Questo articolo fa parte della pubblicazione: “Il Bene Comune ha bisogno di te. Idee per il governo della Comunità” – I Quaderni de “Il Giornale dei Lavoratori”- a cura delle ACLI Milanesi.

La pubblicazione contiene contributi di amministratori pubblici ed esperti di settore, ed è stata realizzata per accompagnare il percorso di formazione della seconda edizione di “Il bene comune ha bisogno di te”, proposto dalle ACLI Milanesi e rivolto alle giovani generazioni che vogliono impegnarsi politicamente negli Enti Locali e nelle Pubbliche Amministrazioni.

La stessa pubblicazione vuole essere anche un’occasione di confronto ed approfondimento per coloro che vivono già un impegno amministrativo.

LE POLITICHE SOCIALI DEL COMUNE: PROGRAMMARE IN TEMPO DI CRISI

di Anna Meraviglia

ALCUNI DATI DI CONTESTO

La riduzione dei trasferimenti statali agli Enti Locali è ormai un dato di fatto ampiamente noto; questo significa avere meno risorse a disposizione per garantire i diversi servizi che vengono offerti alla propria cittadinanza: asili nido, servizi per la non autosufficienza e per la disabilità, servizi educativi per minori, centri diurni per anziani, interventi di sostegno al reddito, progetti di housing sociale, servizi di orientamento al lavoro e sportelli informativi per cittadini stranieri, e così via.

Si tratta di una costante e progressiva diminuzione delle risorse provenienti dallo stato che non riguarda solo le politiche sociali, ma anche quelle della scuola, della formazione permanente, sanità, politiche per l’integrazione e l’accoglienza. In tutta risposta, i comuni impiegano molte energie per evitare di ridurre l’impianto di servizi costruiti nel tempo in favore della cittadinanza, cercando di salvaguardare prima di tutto quelli rivolti alle situazioni di maggior fragilità. Nel 2013, il continuo posticipare la data ultima di approvazione dei bilanci comunali, slittata addirittura al 30 novembre, è sicuramente emblematica di una condizione di fatica che va ben oltre i confini del singolo comune.

Poiché le difficoltà a finanziare la spesa pubblica su prestazioni e servizi è legata, in ultima analisi, al grande debito pubblico che ha accumulato il nostro paese, non è lecito sperare che questa tendenza si possa arrestare a breve nè tantomeno che si possa invertire nei prossimi anni, mentre è più probabile ipotizzare che il trend dei tagli su welfare e altri comparti della spesa pubblica aumenteranno. (Fosti et al., 2014)

Di contro, le problematiche affrontate dai cittadini sono sempre più numerose: le difficoltà legate al mondo del lavoro, alla perdita o alla diminuzione del reddito, si sommano ad un **aumento della vulnerabilità**, derivante da precarietà o assenza di reti familiari, difficoltà di integrazione, estrema povertà, nuove forme di dipendenza, come le dipendenze da gioco, solo per citare alcuni esempi.

Quindi, assistiamo ad austerità e riduzione delle risorse proprio quando si registra un aumento dei bisogni; tutto ciò determina una pressione sui comuni generata dal crescere della domanda per l’erogazione di prestazioni sociali e di integrazione al reddito.

E’ dunque evidente come sia complicato poter definire le politiche sociali di un territorio in un contesto come quello appena descritto, nel quale la necessità di dover provvedere alle continue emergenze diventa un dato strutturale.

LA CRISI DEL WELFARE

Questi fattori vanno ad innestarsi in un sistema di politiche sociali già in grande affanno, caratterizzato da una frammentazione degli interventi e delle risorse e con una specificità particolare: la maggior parte delle risorse attualmente dedicate al welfare sono composte da trasferimenti diretti ai soggetti che ne beneficiano (per lo più, pensioni e indennità erogate dall'INPS) e solo una parte esigua viene destinata al finanziamento di servizi e interventi gestiti dai comuni (Fosti et al. 2014). Senza voler entrare nel merito della mancata integrazione tra le diverse politiche: il sociale con il sanitario, l'istruzione, le politiche dell'abitare, il lavoro, la formazione permanente.

Per capire a che punto si collocano oggi le politiche sociali dobbiamo fare un breve passo indietro. In Italia e più in generale in Europa, ormai da tempo si parlava di crisi dei sistemi di welfare, sia per i problemi legati alla sua sostenibilità finanziaria, sia perché nel tempo esso si era strutturato più come una sommatoria di servizi e interventi che come un sistema organico: un arcipelago di servizi settoriali con interventi costruiti per specifiche categorie di bisogni. Inoltre, trattandosi di un sistema rigido di offerta, mal si adattava ai cambiamenti sociali e demografici in atto. Si pensi solo alla specificità delle famiglie ricostituite o multietniche, all'accorciarsi delle reti parentali, all'allungamento della vita e quindi anche all'aumento delle situazioni di non autosufficienza e cronicità, al cambiamento del ruolo sociale della donna, da sempre considerata come il componente familiare designato per i carichi di cura.

Questa organizzazione è rimasta inalterata fino agli anni 90, quando i suoi limiti sono divenuti così evidenti da dover ricercare un'alternativa sostenibile e funzionale. Sul piano previdenziale, sono state varate diverse riforme, mentre per quanto riguarda il sistema dei servizi sociali, ci sono due importanti norme che hanno introdotto un sostanziale cambio di vedute rispetto alla programmazione.

La prima è la **legge 285 del 2007 – “disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”**: è stata la prima misura ad incentivare l'azione congiunta dei comuni per programmare politiche e interventi sociali. Era una sperimentazione facoltativa per i territori che volevano tentare una prima forma di programmazione associata su infanzia e adolescenza, in ottica promozionale e non ripartiva, ottenendo finanziamenti per progetti specifici.

Sicuramente di più ampia portata, la **legge 328 del 2000 – “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”** - è una pietra miliare nel quadro della legislazione sociale.

Innanzitutto l'art.1 della legge ci dice che la Repubblica assicura “un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare [...] in coerenza con gli artt 2, 3 e 38 della Costituzione”

E' importante sottolineare questo richiamo alla Costituzione, che ci ricorda come la nostra carta fondamentale contenga i valori cui si deve ispirare la costruzione di un sistema di protezione e di sostegno per i cittadini più fragili.

Tornando ai contenuti, l'art 1 parla di un **sistema Integrato**: significa che i servizi dovevano trovare prassi comuni di collaborazione, strutturando un approccio globale alle situazioni di bisogno e avviando un processo che coinvolgesse tutti i soggetti territoriali, secondo il **principio di sussidiarietà**; compresi i cittadini, dei quali la legge promuoveva la **partecipazione attiva**.

Per realizzare gli obiettivi posti, la legge introduceva i **Piani di Zona**, predisposti dagli **ambiti territoriali**, aggregazioni di comuni in cui tutti gli attori del territorio dovevano definire la programmazione sociale di zona.

La legge 328 ha avuto il merito di disegnare un nuovo modo di programmare tutto il sociale, con modalità che promuovevano **l'azione collettiva**. Allo stato restava il compito di definire i **livelli essenziali delle prestazioni (LEA)**, garanzia di universalità per tutto il territorio nazionale. La legge, inoltre, ha istituito il Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS), ovvero, risorse aggiuntive utilizzate come volano per far decollare la programmazione territoriale comune e condivisa. Era l'occasione per strutturare e organizzare i sistemi locali delle politiche sociali e le modalità di cooperazione, incrementando la qualità e la diffusione dei servizi, garantendo maggiore integrazione fra i comuni e fra i diversi servizi, e ampliando gli interlocutori coinvolti nelle scelte sul welfare locale (Polizzi, Tajani, Vitale, 2014).

Inoltre, con la legge 328 è stato definito che il livello ottimale di programmazione delle politiche sociali è quello locale; infatti, è solo nel contesto locale che possono emergere soggetti particolari portatori di risorse altrettanto particolari, fattori così specifici da poter essere valorizzati e considerati solo in quel contesto, in un percorso di costruzione di un sistema territoriale unico e condiviso. In questo modo le risposte possibili alle necessità rilevate sono più adeguate perché calzano più efficacemente agli specifici bisogni; le risorse si allocano con maggiore appropriatezza e senza generare sovrapposizioni o sprechi.

Ma non sempre la programmazione locale ha saputo coinvolgere davvero tutti gli attori presenti su un determinato territorio. Non sempre è stata condotta una corretta azione di lettura dei bisogni e di diagnosi di comunità: questa è un'azione fondamentale per definire ciò di cui un territorio ha bisogno e in quale direzione orientare le risposte e l'utilizzo delle risorse (Polizzi, Tajani, Vitale, 2014).

Ha giocato a sfavore anche la tendenza di molti enti a non voler perdere il controllo e l'autorità decisionale sulle proprie politiche, la difficoltà a cedere parte del proprio potere.

Un passo avanti è stato fatto sicuramente da quegli ambiti che hanno deciso di dotarsi di un ente strumentale per la gestione associata dei servizi, solitamente un'azienda consortile. Avere un unico gestore dei servizi a livello locale ha consentito in molti casi di intraprendere percorsi per superare la frammentarietà degli interventi e per garantire una maggiore omogeneità e integrazione, oltre a sviluppare più specializzazione nella gestione di servizi complessi e nevralgici, una maggiore qualità, migliore razionalizzazione dell'organizzazione del personale e della fornitura di servizi.

Costituire un ente gestore unico è un'operazione che comporta forti vincoli fiduciari, poiché i comuni, di fatto, finiscono per divenire soci di un'impresa, condividendone rischi e costi, e la fiducia nei partner è essenziale. Ne deriva il fatto che questa scelta, per quanto sia vantaggiosa sulla carta, non è stata operata in tutti gli ambiti.

In definitiva, il processo di realizzazione dei welfare locali disegnato dalla 328 si è compiuto solo in parte, a causa delle difficoltà a fare vera programmazione partecipata e vera integrazione e a causa della riduzione delle risorse a disposizione per le politiche sociali (riduzione del FNPS e degli altri vari fondi gestiti a livello d'ambito). Inoltre, lo Stato che doveva definire i L.E.A., non ha mai provveduto in tal senso, lasciando così il quadro della programmazione privo di una cornice che definisse i livelli di esigibilità esercitabili dai cittadini nei confronti del sistema di welfare.

Gli enti locali sono ora davvero arrivati ad un bivio: limitare la copertura sociale e la protezione delle fragilità senza possibilità di far fronte a nuovi bisogni emergenti, oppure trovare un nuovo modo per rispondere alle necessità del territorio.

LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO WELFARE LOCALE: UNA POSSIBILE STRATEGIA

Alla luce di quanto emerge dall'analisi della situazione attuale, diviene quanto mai importante rivedere il modo tradizionale di programmare le politiche sociali, per introdurre un modello sostenibile ma allo stesso tempo più efficace e più rispondente ai bisogni attualmente emergenti.

La chiave di volta è passare da un modello di welfare prevalentemente distributivo (le risorse impiegate per le politiche sociali vengono distribuite e allocate nei vari servizi e interventi) ad un **welfare che sia in grado di generare risorse proprie** all'interno delle comunità locali, in un'**ottica restitutiva**. (Vernò, 2014).

In sostanza, occorre passare da forme gerarchiche di costruzione delle politiche a modalità di confronto e decisione basate sulla **corresponsabilità**, sull'interdipendenza e sull'integrazione tra istituzioni e soggetti comunitari. Se l'esperienza programmatica che è seguita alla legge 328 è stata in larga parte intesa come processo razionale di allocazione di un budget, è necessario passare a processi di costruzione di conoscenza diffusa come leva fondamentale di integrazione delle reti di welfare locale ripartendo dai bisogni e dall'analisi condivisa della realtà locale (Fosti et al., 2014).

Il concetto da cui partire è la **partecipazione**, intesa come metodo necessario per valorizzare l'apporto di tutti i soggetti del territorio, dei cittadini e delle formazioni sociali.

Nei percorsi partecipativi avviene una condivisione e poi una sintesi di conoscenze, di significati, di punti di vista e interessi. I meccanismi di partecipazione così intesi, producono uno sviluppo del senso di appartenenza: le persone, le loro rappresentanze si attivano e si coinvolgono, rafforzano la conoscenza della comunità, delle persone che la compongono, dei suoi luoghi, dei suoi simboli e si vincolano maggiormente ad essi (Vernò et al., 2007).

Partendo dal presupposto che i soggetti della comunità sono portatori di un capitale inesauribile da valorizzare, il comune – inteso preferibilmente in forma associata - deve agire da propulsore, chiamando a raccolta tutte le realtà sociali che fanno parte del territorio e che in esso operano, valorizzando l'insieme delle esperienze presenti, incentivando la costruzione di nuovi legami, avviando processi di messa in rete, di conoscenza e di approfondimento della realtà locale, dei suoi bisogni, delle sue potenzialità.

In questo modo, tutti gli attori definiscono in modo condiviso il profilo della comunità in cui vivono e/o operano, con i suoi punti di forza e di debolezza, con le sue risorse specifiche che verranno attivate per rispondere a bisogni altrettanto specifici. Mobilitando quindi le risorse individuate, si genera un processo di cambiamento che parte dall'interno della comunità.

Con questo modello si va oltre alla semplice conoscenza e informazione tra le varie realtà territoriali; **si mettono in rete responsabilità e risorse** di cui ogni soggetto – pubblico o privato, professionale o volontario – è detentore: è a questo punto che tutti i soggetti diventano corresponsabili, letteralmente responsabili insieme.

In questo percorso, molto lavoro va fatto sul generare fiducia tra tutti i partner coinvolti, poiché la fiducia riduce i conflitti, e se la fiducia reciproca è buona, cresce il livello di cooperazione e di coesione e meno diffusi sono i comportamenti opportunistici (Vdossier, n.1, maggio 2014).

E molta cura va prestata al come si sviluppa il processo di conoscenza, di collaborazione e di cooperazione. Pensiamo solo a come sono articolate, a volte anche molto difficoltose le relazioni tra enti locali, istituzioni, associazionismo, cooperazione sociale, frutto di difficoltà comunicative, di incomprensioni pregresse, di fatica a sviluppare visioni comuni. Lavorare insieme agli altri, se da una parte moltiplica le energie e le sedi di confronto, dall'altra richiede tempi lunghi e una capacità di scendere a continui compromessi, cosa che non sempre è facile operare. Questo è lo spostamento più difficile da compiere per ognuno.

Il valore aggiunto di un tale meccanismo non è solo quello di potenziare e rendere più efficienti le attuali scarse risorse del welfare, ma migliorare la qualità delle relazioni e della convivenza che si sviluppa in seno ad una comunità locale, incentivando cultura e prassi di cittadinanza attiva; è così che un territorio diviene **comunità solidale**. E una comunità è solidale quando c'è attenzione alle persone e ai bisogni e quando le istituzioni e i gruppi in essa presenti concordano sulla valutazione dei problemi e sulle strategie di utilizzo delle risorse disponibili per risolverli (Vernò, 2014).

In un disegno istituzionale più allargato, anche i livelli di governo più alti devono fare la loro parte: occorrono una cornice e regole fissate a livello generale, entro le quali la programmazione locale si deve articolare, per garantire a tutti i cittadini di uno stato pari opportunità e pari esigibilità di diritti. Riformare il welfare significa dunque muoversi su due coordinate fondamentali: la costruzione dei sistemi locali e la ridefinizione delle regole a livello centrale.

“Il Comune è l'Ente Locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”. Così recita il testo unico degli enti locali. **Rappresentare, curare, promuovere**: questo è in estrema sintesi il ruolo del comune. E un modello di sviluppo locale delle politiche sociali come quello proposto sembra poter rispondere a questo mandato.

Non bisogna dimenticare che le necessità dei cittadini si manifestano con maggiore intensità ed urgenza proprio a livello locale: al municipio, all'associazione di volontariato, al patronato del proprio quartiere o ad altro soggetto presente sul territorio. Le persone in difficoltà si rivolgono a coloro che sentono più vicino in termini di prossimità logistica e di vicinanza relazionale, per avere un aiuto e una risposta, oppure anche solo per essere orientate rispetto alla complessità della rete dei servizi e districarsi nella pluralità dei diversi soggetti erogatori.

Dunque programmare bene nel contesto locale è fondamentale, soprattutto in tempi di crisi come quelli che stiamo vivendo; non è un futile esercizio di stile ma un'azione che davvero può incidere sul miglioramento della qualità della vita di un gran numero di persone.

BIBLIOGRAFIA

- Dodi Raimondi Sordelli (a cura di) (2013) “Volontariato in rete. Riflessioni, metodologie, esperienze” Università del Volontariato – Ciessevi
- Fosti G. (a cura di) (2013) “Rilanciare il Welfare Locale” – Egea
- Maino Ferrera (a cura di) (2014) “Primo rapporto sul secondo welfare in Italia. 2013” Centro di Ricerca e documentazione Einaudi
- Polizzi Tajani Vitale (2014) “Programmare i territori del Welfare. Attori, meccanismi ed effetti” – Carocci Editore
- Vdossier (1/2013) “Beni comuni, l'altro Volontariato”
- Vdossier (2/2013) “Lavoro di squadra”
- Vdossier (1/2014) “Dove va il volontariato nel paese dei vulnerabili”
- Vernò F. (2007) “Lo sviluppo del welfare di Comunità” – Carocci Editore
- Vernò F. (2014) Documentazione dal percorso formativo “Il rapporto rappresentanti – rappresentati nel processo di costruzione del welfare generativo: dalla fase di lettura dei bisogni complessi alla costruzione della partnership tra soggetti diversi” – a cura di Ciessevi.