

LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E TERZO SETTORE

Scenari e attuali prospettive

Diletta Cicoletti
Istituto per la ricerca sociale

La relazione tra istituzioni pubbliche e privato sociale è uno strumento che concorre ad animare percorsi di innovazione sociale: nel nostro sistema di welfare può essere motore o freno vista anche la storia recente e le potenzialità di sviluppo che oggi osserviamo concretamente.

La l. 328/00 conteneva (e contiene ancora) indicazioni e auspici per uno sviluppo della relazione e del ruolo che il Terzo settore può avere con l'istituzione pubblica. Il processo programmatico dei piani di zona prevede la partecipazione costante e attiva del Terzo settore, molte regioni stanno sviluppando tale partecipazione in un'ottica "2.0", in cui gli attori coinvolti nei percorsi di programmazione sono co-produttori di contenuti, progetti, azioni, cercando quindi di rendere fattiva la partecipazione, non relegata ai tavoli tematici, ma parte di una strategia di produzione di contenuti e di condivisione di scenari e di politiche. Lo stato dell'arte dell'attuazione della l. 328/00 è ancora molto diversificato sul territorio nazionale, ma qualche esito è stato prodotto nel corso degli anni.

Se analizziamo due blocchi temporali, prima e dopo il 2010, e guardiamo questo processo di sviluppo nel primo blocco temporale (2000-2010) la relazione tra Terzo settore e istituzioni pubbliche si è sviluppata su due direttrici: quella programmatica e quella gestionale. L'esperienza programmatica si concentra attorno ai piani di zona, quella gestionale si struttura attorno a processi di esternalizzazione dei servizi attraverso accreditamenti e *contracting out*. L'accREDITAMENTO ha rappresentato per il Terzo settore un'opportunità di crescita e di sviluppo, consentendo un generale rafforzamento di capacità imprenditoriali in ambiti e settori differenziati. In Lombardia, per esempio, il sistema di servizi per anziani si è rafforzato quantitativamente e qualitativamente, portando a un sostanziale innalzamento degli standard qualitativi dei servizi residenziali. Ad oggi è necessario un cambio di rotta dovuto al mutamento del contesto sociale e dei bisogni, nonché al venir meno di risorse fino a poco tempo fa garantite e oggi fortemente in discussione.

Nella schematizzazione della sussidiarietà attivata nei percorsi della l. 328/00, ma anche prima con le leggi di settore, l'istituzione pubblica e il privato sociale hanno attivato modalità relazionali e strumenti che potessero consentire percorsi sperimentali di partecipazione, percorsi che hanno portato all'attuale co-progettazione in vari contesti territoriali regionali e locali.

La l. 328/00 fa riferimento al "sistema di interventi e servizi" e in questo contesto il Terzo settore ha proposto proprie modalità operative, spesso faticando nell'adattarsi a richieste di strutturazione non proprie (accreditamenti) e dovendo pensare come un soggetto pubblico.

Tra il 2000 e il 2010 e forse ancor prima erano evidenti alcune criticità e alcuni rischi, rischi generati anche dalla frammentarietà e dalla eterogeneità del mondo del Terzo settore, dalle differenziazioni presenti sul territorio nazionale. Le forme di promozione e regolazione del Terzo settore, dicevano Fazzi e Borzaga nel 2003, "risentono dei caratteri locali pregressi di regolazione dei welfare regionali o anche dall'esistenza o meno di strutture amministrative orientate all'innovazione e all'apprendimento". In sostanza il modo in cui la relazione si è sviluppata ha a che fare con aspetti di cultura dei servizi e con le modalità attivate dalle istituzioni pubbliche.

Nel sistema di welfare italiano il Terzo settore ha maturato col tempo una forte dipendenza economica nei confronti degli enti pubblici e questo non solo ne ha condizionato l'autonomia, ma anche, in alcune situazioni, la capacità progettualità, limitando l'attività ideativa ad analisi dei bisogni condizionate dal tipo di servizio richiesto o dai finanziamenti disponibili e finalizzati. Con il risultato che alcuni settori si sono sviluppati molto e altri molto meno, lasciando scoperte delle aree di intervento più di carattere promozionale e preventivo, concentrando maggiori energie su tipologie di servizi e interventi nell'area sociosanitaria.

Ad oggi ci risulta che, dove i Piani di zona hanno avuto una buona vita, hanno contribuito a far crescere reti, *partnership*, hanno alimentato una capacità riflessiva delle istituzioni pubbliche e del privato sociale insieme, si sono presentate quasi naturalmente esperienze di co-progettazione nel tentativo di superare le forme classiche di esternalizzazione e *contracting out*.

Il secondo blocco

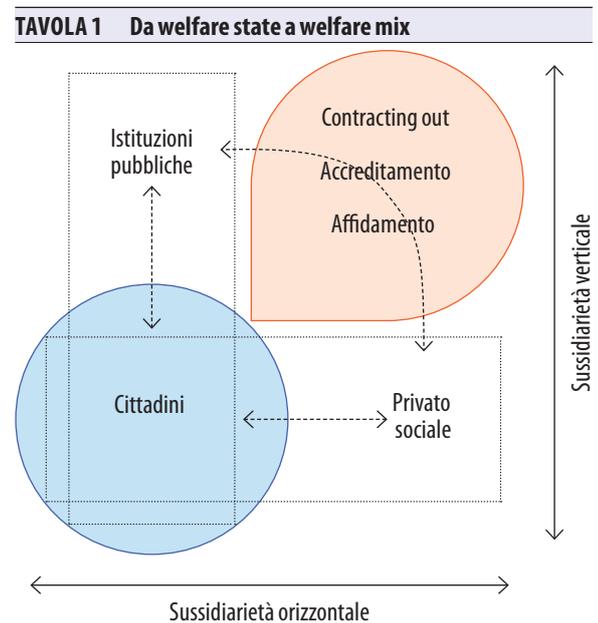


TAVOLA 2 Da welfare mix a secondo welfare e welfare di comunità

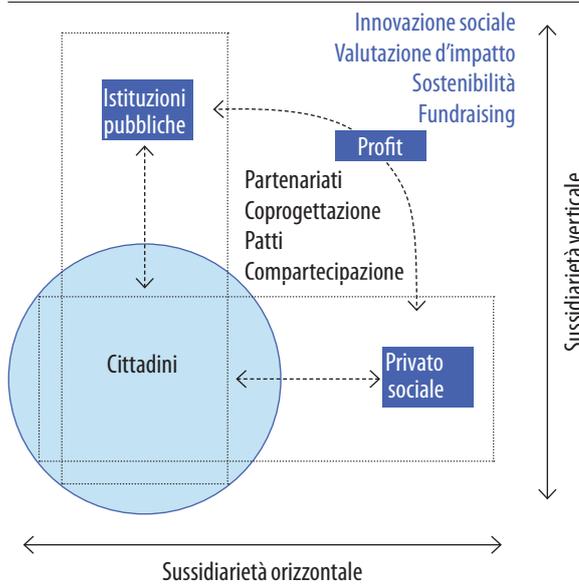
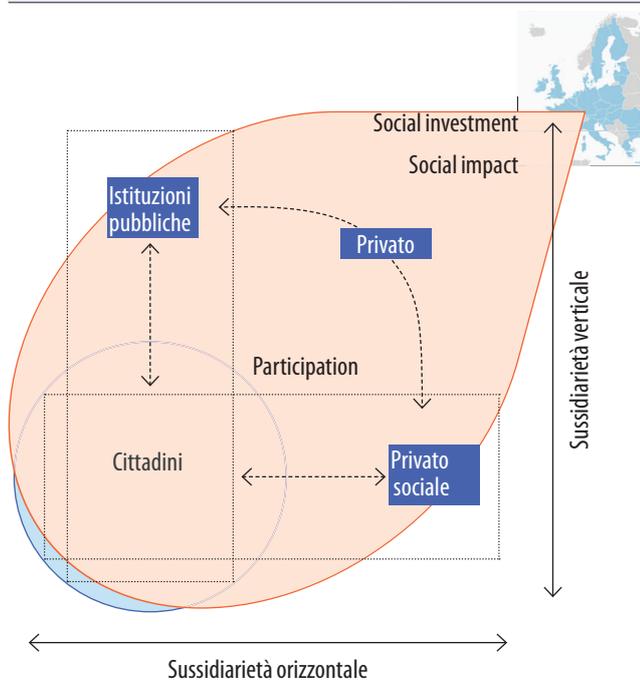


TAVOLA 3 Da welfare di comunità a Europa2020



temporale (2010–oggi) ha visto avviarsi co-progettazioni e innovazioni introdotte in percorsi di sperimentazione, in azioni specifiche dei piani di zona, oppure acquisendo finanziamenti di soggetti privati come le Fondazioni, finanziamenti che, come nel caso dell’iniziativa Welfare in Azione, welfare di comunità e innovazione sociale di Fondazione Cariplo, sono stati orientati a sviluppare percorsi ad hoc sui territori attivando partenariati e reti che fino ad ora si erano trovate a lavorare su alcune linee dei piani di zona, in alcune aree di intervento, in modo piuttosto frammentato.

Parallelamente a queste azioni sperimentali i servizi e gli interventi previsti dalla normativa hanno continuato a crescere secondo gli standard previsti, anche se con forti ridimensionamenti dovuti al calo di risorse disponibili a livello di governo centrale.

Le sperimentazioni hanno percorso strade diverse e certamente faticose, con l’obiettivo di rendere maggiormente sostenibili azioni promozionali e di sostegno al welfare in questa lunga e avviata fase di cambiamento. In quest’ottica sono aumentati gli attori portatori di interesse, in alcuni casi si sono moltiplicati. Il secondo welfare e il welfare di comunità prendono corpo proprio per il coinvolgimento di molteplici attori e soggetti che partecipano attivamente in modi differenti al welfare., avviando percorsi di integrazione tra politiche e tra risorse disponibili. Non parliamo più solo di sistema di servizi e interventi (assistenziale) o di politiche sanitarie o socio-sanitarie o sociali; le aree di intervento non sono più scatole chiuse a compartimenti stagni, ma sono i problemi che ritornano al centro delle progettazioni sociali, delineando ed elaborando priorità di intervento. Nella crisi questo approccio è risultato cruciale, anche per liberare energie e risorse altrimenti poco visibili.

Il contesto è più affollato di soggetti che agiscono nel nostro sistema di welfare ancora in

maniera scomposta, ma velocemente registriamo contaminazioni metodologiche, di approcci e di visioni che si sviluppano più facilmente nella relazione tra privato sociale e privato *profit*.

Il welfare di comunità cerca di ricomporre la distanza tra cittadini e istituzioni pubbliche, titolari delle azioni di welfare, considerando i cittadini non solo destinatari delle politiche (o utenti potenziali o effettivi dei servizi), ma come portatori di interessi e co-produttori di contenuti progettuali. In quest’ottica la relazione tra istituzioni pubbliche e privato sociale cambia, si riducono le distanze, tiene fede al principio di sussidiarietà, si sviluppa su altri sistemi di priorità orientati alla produzione di impatti e ricadute valutabili, anche se il tema della valutazione di impatto ad oggi sembra molto legato alla sostenibilità economico-finanziaria dei percorsi, meno alle ricadute sociali delle azioni.

Circolano oggi, nel passaggio dal *welfare mix* al *community welfare*, parole e pensieri contaminati dalla cultura imprenditoriale, proponendo azioni volte a valutare l’impatto dei progetti e delle azioni messe in campo dai diversi soggetti. Questi stessi progetti hanno finanziamenti differenziati, pubblici e privati e nel caso per esempio di finanziamenti con *social bond* sappiamo che il prodotto atteso non è solo la valutazione del progetto in sé, ma attraverso il *social impact*, una valutazione chiara e codificata di ciò che il progetto produce e del suo impatto sociale.

È entrato in campo il *profit*, il privato, che ha portato, anche dal punto di vista culturale, un approccio imprenditoriale e la richiesta costante di innovare, di rendere i progetti sostenibili nel corso del tempo, di essere produttori di risorse e in grado di fare fundraising, vincolando magari le possibilità di sviluppo del progetto alle possibilità di trovare altri fondi.

Il *profit* si avvicina molto al privato sociale. In questa fase, si avvicina anche perché quella dipendenza dal finanziamento pubblico che ha

caratterizzato per un certo periodo la relazione tra istituzioni pubbliche e privato sociale, adesso rischia di spostarsi verso il privato in direzione obbligata, rischiando di produrre anomalia nel sistema complessivo governato dal soggetto pubblico, se quest'ultimo non garantisce principi e tutele ai cittadini e ai portatori di interesse.

Si aprono nuovi scenari sicuramente. Le esperienze raccontate nel corso del seminario Welforum di Firenze "Verso una nuova strategia di relazione tra enti pubblici ed enti del privato sociale" hanno presentato diverse prospettive della relazione pubblico/privato sociale, prospettive che si sono avviate con fatica, attivando ripensamenti, decise azioni di ristrutturazione, proposte e sperimentazioni interessanti, una analisi dettagliata dei nuovi bisogni sociali e soprattutto dei fenomeni che si stanno evolvendo.

Queste esperienze così diverse raccontano entrando nel merito punti di forza, criticità, vantaggi, opportunità e rischi, cercando di introdurre lo sguardo, l'apporto e le indicazioni che ci giungono dall'Europa. Per l'Europa l'Italia con il suo welfare e le sue strategie è parte di una strategia che vede dare forte priorità all'innovazione sociale.

Il contesto è complesso, abitato da tanti attori, è in corso ormai da anni un cambiamento anche normativo che tutti sperano possa mettere ordine e sostenere l'impresa sociale e il Terzo settore, la crisi ha messo in difficoltà le istituzioni pubbliche, certamente c'è in qualche modo la necessità di volgere lo sguardo verso l'Europa e di prendere spunto dalle indicazioni, perseguendo anche nuove modalità di finanziamento delle politiche sociali nazionali.

Questo significa mettere la nostra sussidiarietà, la nostra cultura dei servizi e del Terzo settore, la sua relazione con i soggetti pubblici e

sempre più con quelli privati dentro la strategia più ampia e trasversale di Europa 2020. 

Bibliografia

- AICCON, Forum Terzo settore Emilia Romagna, ERVET, *Un altro welfare: esperienze generative*
- Assessorato Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore (a cura di), *Welfare e ben-essere: il ruolo delle imprese nello sviluppo della comunità*, agosto 2014
- Baldini S., "La ricerca di nuove prospettive e strategie dell'intervento pubblico: il partenariato istituzionalizzato", *working paper* n. 217, ottobre 2013
- Borzaga C., Fazzi L., "Il ruolo del terzo settore" in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, 2004
- Cicoletti D., Ghetti V., Ranci E., "Volontariato e policy making nelle Regioni, pratiche di sussidiarietà", *Impresa sociale*, 4, anno 19, vol. 78, ottobre-dicembre 2009
- De Ambrogio U., Ghetti V., Dessi C., *Progettare e valutare nel sociale*, Carocci Faber, 2014
- Fazzi L., *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, Franco Angeli, 2013
- Ghetti V., Pasquinelli S., "La co-progettazione: tra dire e fare", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 22, 2003
- Gori C. (a cura di), *L'alternativa al pubblico?*, Franco Angeli, 2012
- Gori C., Ghetti V., Tidoli R., Rusmini G., *Il welfare sociale in Italia realtà e prospettive*, Carocci, 2014
- Moro G., *Contro il no profit*, Laterza, 2014
- Mosca A. (a cura di), *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, 2008
- Paini F., Sensi G., *Tra il dire e il welfare*, Altreconomia, 2012
- Pasquinelli S., Ghetti V., "Nuove imprese sociali: caratteri emergenti", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 22, 2003