

Convegno nazionale sulle politiche sociali degli enti locali



IL NUOVO WELFARE LOCALE TRA FEDERALISMO E SUSSIDIARIETA'

Con il Patrocinio dell'Università di Padova

Padova - Università di Padova, Comune di Padova
6/7 marzo 2008

La sussidiarietà negli Enti locali

Breve sintesi della ricerca

La sussidiarietà.

Indagine sulla dimensione e la rilevanza della sussidiarietà

Slides di presentazione

di Renzo Scortegagna, Istisss, Docente di Sociologia, Università di Padova

Il tema della sussidiarietà è diventato uno dei primi punti nel dibattito italiano sullo stato sociale specialmente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, riguardante la divisione dei poteri e delle competenze degli Enti locali.

In quella sede non si è messa a fuoco soltanto la sussidiarietà verticale (quella cioè che regola i rapporti tra Stato, Regioni, Province e Comuni), ma anche quella orizzontale che riguarda i rapporti tra gli Enti locali e i cittadini, singoli e associati. In questa seconda accezione entrano a pieno titolo le organizzazioni di volontariato e i vari “organismi intermedi”, che si collocano tra i cittadini e le istituzioni.

L'ipotesi è che questi “organismi intermedi” siano vicini ai cittadini, più di quanto lo siano le istituzioni e quindi gli Enti locali; ma siano vicini anche alle istituzioni, più di quanto possano esserlo i singoli cittadini.

Sul piano legislativo questo argomento è presente, anche se i tempi diversi in cui le leggi specifiche sono state promulgate, richiedono una revisione e una “fasatura”, per garantire una piena attuazione del principio, in rapporto a come si realizzerà il federalismo e quindi l'accesso e la disponibilità delle risorse.

In preparazione del Convegno la Lega delle Autonomie ha promosso una breve ricerca, allo scopo di sondare lo stato dei fatti e quindi i livelli di realizzazione della sussidiarietà, intesa come pratica. Si è trattato di un “tastare il polso” della situazione, per offrire qualche ulteriore stimolo alla riflessione.

La prima parte della ricerca si è prefissa di dare una dimensione al potenziale esistente in Italia a livello di organismi intermedi, utilizzando per questo le fonti ufficiali Istat, che ha rilevato la consistenza del settore non profit nelle attività dei servizi alla persona nel 2005 (per le organizzazioni del volontariato) e nel 2007 (per cooperative sociali e fondazioni). Anche l'Istat si è

basata su dati ufficiali, quelli cioè riportati dai Registri regionali e provinciali; per cui è certo che la dimensione quantitativa è sottostimata, in considerazione del fatto che esistono (specialmente nell'area del volontariato) organizzazioni non iscritte nei registri, ma presenti e operanti sul territorio.

Con questi limiti di base, la situazione descritta dall'Istat rivela che in Italia nel 2005 esistevano:

- 7.363 cooperative sociali (12,5 ogni 100.000 abitanti), con quasi 280.000 addetti, di cui l'11% volontari;
- 4.720 fondazioni (8 ogni 100.000 abitanti) con 156.250 addetti, di cui quasi il 30% volontari;
- 21.021 organizzazioni di volontariato (36 ogni 100.000 abitanti) con 826.000 addetti, di cui l'1,5% dipendenti (questi ultimi dati sono relativi al 2003)

Come si può notare non sono soltanto le organizzazioni di volontariato ad essere considerate, ma anche le cooperative sociali e le fondazioni, dove infatti si rileva la presenza di volontari; una condizione sufficiente per ritenere che il tema della sussidiarietà riguardi sia le cooperative sociali (specialmente quelle di tipo A) che le fondazioni.

I risultati che emergono dalla lettura attenta dei dati raccolti si può così sintetizzare:

le cooperative sociali

- sono tendenzialmente stabili, ma con forti diversità tra Regioni, non facilmente rilevabili dai dati medi;
- tra gli addetti le donne sono in numero superiore rispetto agli uomini;
- per 2 cooperative su 3 i finanziamenti arrivano in prevalenza dal pubblico;
- 3 cooperative su 4 sono impegnate nell'assistenza sociale e nella sanità (le rimanenti in settori quali la cultura, lo sport, la ricreazione e altri servizi).

le fondazioni

- sono in aumento (anche per effetto delle nuove leggi relative alla trasformazione delle Ipab)
- la maggioranza dei fondi che le sostengono sono di natura privata (quasi l'80%)
- sono impegnate in vari servizi (più di uno)

le organizzazioni di volontariato

- negli ultimi anni la crescita si è stabilizzata (mediamente), pur con variazioni (anche forti) tra Regioni;
- prevalgono (anche se non di molto) le organizzazioni di piccole dimensioni (sotto i 20 associati);
- tra i volontari prevalgono i maschi (54,4%) sulle femmine (45,6%); e l'età media delle donne è superiore a quella degli uomini;
- nel 1995 le donne erano il 40%, quindi si rileva una tendenza verso l'aumento della presenza femminile;
- sono in forte aumento i dipendenti;
- la maggioranza di chi ne fa parte appartiene alla fascia di età adulta (30-54 anni), è occupata ed ha un grado di istruzione medio-bassa;
- metà delle organizzazioni sono impegnate nella sanità e nell'assistenza sociale, offrendo contemporaneamente più servizi;
- sono in forte aumento le associazioni che erogano servizi verso un'utenza (esterna);
- i finanziamenti che concorrono al loro sostegno sono in prevalenza di natura privata.

La seconda parte della ricerca si è prefissa di indagare sulle pratiche di sussidiarietà, presenti nei Comuni, nel settore del Welfare.

La ricerca è avvenuta attraverso "l'analisi di caso", una metodologia che si appoggia all'osservazione diretta e ad alcuni interviste (*face to face*) a testimoni privilegiati.

Originariamente si ipotizzava di studiare dieci casi; in sede di attuazione, anche per i ricordati limiti di tempi, l'analisi si è potuta svolgere soltanto su sette Comuni, di varie dimensioni e dislocati in aree geografiche differenti. Precisamente:

- al nord: Torino, Sestri Levante (GE), Feltre (BL), Modena
- al centro: Perugia
- al centro-sud: Salerno e Avezzano (AQ)

La scelta dei Comuni non è avvenuta con criteri di rappresentatività, perché lo scopo dell'indagine non era di descrivere una situazione, ma di cogliere alcune tendenze in atto e alcune prassi consolidate, utili ad orientare l'approfondimento teorico e a definire le linee di intervento. Per questo la scelta dei Comuni è avvenuta considerando i criteri di accessibilità (da parte dei ricercatori) e di disponibilità dei comuni medesimi.

Le interviste sono state rivolte ad Assessori alle politiche sociali o ai Servizi sociali; a dirigenti di Settore (sempre del medesimo ambito); a presidenti e/o responsabili di cooperative sociali o di associazioni di volontariato, in rapporto con i Comuni stessi.

Lo schema di analisi era stato preventivamente condiviso con i ricercatori e questo ha permesso un'elaborazione per punti, che qui si sintetizza:

In premessa si rilevano due posizioni, che segnano gli estremi delle posizioni delle comunità locali:

- un Comune sostiene in modo esplicito il servizio pubblico (perché non si "fida" delle cooperative sociali), riferendo che sono dello stesso segno anche le aspettative degli abitanti;
- un altro ritiene che cooperative e associazioni debbano investire nei servizi (non soltanto concorrere), acquisendo autonomia e riservando al Comune stesso compiti di accreditamento, regolazione e valutazione (anche a garanzia per gli abitanti); e ritiene che tale linea corrisponda anche alle aspettative degli abitanti.

a) relazione tra cooperative sociali e associazioni di volontariato

nessun Comune confonde (o tratta allo stesso modo) le due entità. Con i necessari distinguo, i Comuni riconoscono:

- le cooperative sociali (di tipo A) come fornitrici di servizi e quindi anche sostitutive dei servizi pubblici (quindi dotate di competenze professionali);
- le associazioni di volontariato come erogatrici di servizi non complessi o di servizi (non obbligatori) sforniti di risorse pubbliche (quindi con presenza di professionalità non specifiche).

b) contributo innovativo verso le politiche sociali:

- 4 Comuni attribuiscono alle associazioni di volontariato una capacità innovativa (di proposta) maggiore rispetto a quella delle cooperative sociali;
- 2 Comuni non distinguono, ma riconoscono ad entrambe (associazioni di volontariato e cooperative) un orientamento verso l'innovazione;
- 1 Comune non si pronuncia e rileva la scarsa presenza di volontari, ritenendo compito del Comune promuoverli e formarli
- 2 Comuni inoltre segnalano il rischio (o un vero e proprio stato già presente) di autoreferenzialità delle cooperative (e quindi di povertà innovativa e di resistenza al cambiamento), specialmente in situazioni di affidamenti-appalti consolidati verso cooperative sociali (o consorzi) di medio-grandi dimensioni.

c) modalità di rapporto tra il Comune e le cooperative sociali e le associazioni di volontariato:

- con le cooperative si usa l'affidamento (è il Comune che invita e aggiudica generalmente attraverso appalti e in qualche caso con successiva convenzione);
- con le associazioni di volontariato si usa il contributo e, in molti casi, la convenzione (è l'associazione che propone al Comune, il quale accetta e sostiene)
- soltanto un Comune auspica, in ogni caso, accordi e/o contratti di collaborazione, che definiscano impegni reciproci e modalità di rapporto (per riconoscere e valorizzare autonomie e dare senso ai legami dentro un sistema di *governance*), dichiarando nel contempo l'inadeguatezza dell'appalto, come strumento di attivazione della sussidiarietà.

d) entità dei fondi assegnati (i dati riguardano soltanto cinque Comuni, in quanto gli altri non forniscono indicazioni):

- in quattro Comuni i fondi assegnati alle associazioni di volontariato (sul totale riservato al terzo settore) variano da 0,2% al 7%;
- in uno tale percentuale si eleva al 25%;
- in tutti e cinque la parte rilevante (dal 35 al 56 %) è assegnata alle cooperative sociali.

e) le ragioni per praticare la sussidiarietà:

sulle ragioni per praticare la sussidiarietà si rilevano posizioni articolate (che riflettono, più o meno direttamente, la “storia” della collaborazione tra Comune, cooperative e associazioni di volontariato):

- un Comune ricorda, in modo esplicito, che le cooperative sono sorte per volontà dei politici per far fronte alle difficoltà dei Comuni;
- tutti i Comuni (anche se con sottolineature differenti):
 - riconoscono la convenienza della scelta in termini di organizzazione (flessibilità, efficienza ecc.) e di economicità (minori costi),
 - ma subito dopo sottolineano la rilevanza della scelta nell’ottica della partecipazione, della coesione e della crescita sociale delle comunità (aderendo in modo esplicito ai contenuti espressi dalle leggi);

f) gli strumenti per praticare la sussidiarietà:

I Comuni (quasi all’unanimità) vedono all’interno del Piano di zona gli strumenti più adeguati ad esercitare la sussidiarietà, pur con alcune differenze.

- due Comuni in particolare colgono l’aspetto prescrittivo del Piano di zona e i legami con il piano regionale;
- tre Comuni invece colgono l’aspetto “concertativo” e aperto del Piano di zona, come un Piano in continua costruzione
- un Comune richiama il Piano regolatore sociale, come strumento evoluto rispetto al Piano di zona, proprio per l’intersectorialità che lo connota.

In tutti i casi si sottolinea l’importanza dei “tavoli” (variamenti nominati), intorno ai quali le parti si siedono, per condividere obiettivi, stabilire regole, definire accordi e tempi di verifica ecc.

E di detti “tavoli” si danno valutazioni positive.

Con qualche maggiore difficoltà, si sono raccolte le posizioni di alcuni responsabili di cooperative sociali e di associazioni di volontariato, operanti negli stessi Comuni coinvolti nella ricerca.

Gli elementi raccolti permettono di evidenziare (specialmente all’interno del **rapporto con gli enti locali**):

- piena soddisfazione rispetto alla possibilità di partecipare alla progettazione dei servizi (all’interno del Piano di zona), come riconoscimento formale del loro ruolo;

ma anche:

- il permanere “di fatto” (o il semplice rischio) di una posizione di semplice “intermediazione di mano d’opera” (pur mascherata);
- una domanda di maggiore autonomia nella gestione dei servizi, rispetto a quella definita negli appalti e nelle convenzioni (anche se per esigenze di gestione e di cultura organizzativa, piuttosto che rispetto all’esercizio di sussidiarietà);
- una critica rispetto agli strumenti usati per l’affidamento (appalti), che esprimono una cultura di mercato (competitivo) e non di sussidiarietà.

Gli stessi responsabili evidenziano **aspetti di autocritica**:

- la consapevolezza di una certa “confusione”, da parte delle associazioni di volontariato, rispetto alle loro funzioni all’interno del tema della sussidiarietà;
- la consapevolezza di dover essere “lettori” dei bisogni (perché vicini agli abitanti delle comunità), ma la poca preparazione e l’assenza di strumenti da utilizzare per farlo;
- la percezione (almeno per alcuni) di poter svolgere un ruolo di *advocacy* per la comunità, nei confronti dell’Ente locale, ma la mancanza di preparazione per esercitarlo;

- la scarsa disponibilità di “costruire rete” anche tra cooperative e associazioni (salvo accordi puramente “tattici” o strumentali), tradendo di fatto gli obiettivi dei Piani di zona.

alcune conclusioni:

1-la ricerca ha indagato soltanto il campo delle politiche sociali, ma la sussidiarietà è praticabile e praticata anche in altri settori (attività culturali, scuola, ambiente, viabilità, urbanistica ecc.). Su questi settori non si sono raccolte informazioni, ma potrebbe essere molto interessante indagare

2-c'è un livello soddisfacente di conoscenza del tema, ma sembra di taglio prevalentemente legislativo; risultano carenti le conoscenze sul versante politico e culturale;

3-si riconosce la validità del Piano di zona come strumento operativo per attivare sussidiarietà, anche se si enfatizza la fase di progettazione a danno delle fasi di gestione e di valutazione degli obiettivi raggiunti;

4-sembra prevalere ancora la cultura di mercato (dove l'Ente locale acquista le prestazioni da terzi, perché più convenienti), che non lascia spazio alla sussidiarietà. Più che dalle dichiarazioni ciò emerge dagli atteggiamenti, dalle pratiche concrete, dall'utilizzo di strumenti operativi ecc.;

5-la convenienza di coinvolgere cooperative e associazioni di volontariato è data per scontata (la convenienza economica e il significato culturale e politico si mescolano e si confondono)

Le situazioni rilevate presso i Comuni sono assai diverse tra loro ed esprimono (più o meno consapevolmente) il percorso di transizione tra un modello di *welfare state* verso uno di *welfare community* o *welfare society*

La ricerca è stata coordinata da Renzo Scortegagna, direttore scientifico dell'Istituto per gli Studi sui Servizi sociali di Roma (ISTISSS onlus), con la collaborazione di Emme&Erre s.p.a. di Padova

gennaio, febbraio 2008