

In cerca di consenso e stabilità. Note su un progetto di innovazione mediante partecipazione nel welfare locale

Riccardo Guidi*

Parole-chiave: consenso, stabilità, innovazione, partecipazione, welfare locale.

La crescita di importanza della scala locale e della partecipazione dei cittadini singoli e organizzati al ciclo di *policy* costituiscono due delle più importanti tendenze dei processi politici dei sistemi di welfare contemporanei (Kazepov, 2010, Svallfors, 2007). L'apertura del sistema di welfare italiano a nuove formule di *partnership* e partecipazione è stata evidente sin dalla seconda metà degli anni '80 (Guidi, 2009, 2011). E' comunque dal 2000 in poi che le sperimentazioni partecipative si sono diffuse a macchia d'olio, hanno alimentato originali processi di *governance* e sono diventate parte integrante del vocabolario e del 'paesaggio' del welfare locale.

Non sono al proposito mancati i risvolti critici. In termini di ricaduta sui processi politici, la svolta partecipativa delle politiche e dei servizi sociali può ulteriormente alimentare il particolarismo clientelare tipico del welfare italiano (Paci, 1984), rischia di appiattire la disputabilità politica sottostante alle questioni di welfare (de Leonardis, 1998), può essere funzionale alla più generale egemonia culturale neo-liberista (Moini, 2011), alimenterebbe la tendenza verso assetti post-democratici (Crouch, 2003). Inoltre non sempre gli esiti della 'svolta partecipativa' sui processi di espressione e auto-organizzazione dei cittadini sarebbero auspicabili: l'inserimento delle associazioni nelle pratiche di governo e amministrazione dei servizi pubblici rischia di alimentare fenomeni di isomorfismo, snaturando il contributo originale che le associazioni possono dare al miglioramento della qualità della vita e delle relazioni (Salvini, 2011). E' inoltre noto che i promotori delle iniziative di partecipazione possono manipolare coloro che vi partecipano nonché i processi in cui sono coinvolti (Villa, 2011), attribuendo a questi processi soprattutto una valenza di rafforzamento del proprio consenso.

Nonostante l'attenzione degli studiosi a questi processi sia nel tempo stata ragguardevole, i processi politici di produzione delle innovazioni mediante partecipazione dei cittadini a livello locale meritano ulteriori studi. Mentre i processi di manipolazione della partecipazione dei cittadini sono noti, assai meno lo sono i processi mediante i quali la partecipazione dei cittadini produce innovazioni sociali e istituzionali durature. Nel contesto della crisi e dell'*austerity* non è chiaro d'altra parte quali margini effettivi di manovra abbiano i Comuni per promuovere e sostenere processi di innovazione mediante partecipazione. E ancora meno noti sembrano i possibili effetti negativi dei processi partecipativi *top-down* per coloro che li promuovono.

Dalla primavera 2012 all'autunno 2013 ho potuto osservare da una posizione privilegiata tutte le fasi di progettazione e realizzazione di un progetto di innovazione median-

* Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Pisa. Contatti: riccardo.guidi@sp.unipi.it

te partecipazione che un Comune dell'Italia Centrale ha promosso. Ho avuto accesso a tutti gli incontri del Comitato Promotore, a tutte le attività (pubbliche e non) del progetto, nonché ai risultati delle interviste a testimoni privilegiati e a cittadini ordinari condotte nei primi mesi del progetto. Ho inoltre potuto promuovere, alla metà del progetto, un ciclo di interviste ai promotori e, alla fine del progetto, ho realizzato una intervista di valutazione dell'iniziativa con la persona che ha guadagnato la posizione di *leader* nel gruppo di cittadini che si sono attivati.

In vista di analisi più approfondite, in questa sede intendo esplorare questo cospicuo materiale con lo scopo di rispondere a due domande: quali ostacoli può incontrare oggi un progetto promosso da un'amministrazione comunale intraprendente che si propone di innovare il welfare locale mediante la partecipazione dei cittadini? Nel quadro di incertezza che caratterizza oggi l'azione di governo locale, quali risorse possono essere attivate con successo per fronteggiare gli ostacoli?

1. Sotto pressione. I Comuni italiani in tempi di crisi e austerità

Cumulatosi a fratture e squilibri già esistenti (territoriali, generazionali, di genere...), l'impatto sociale della crisi post-2007 è stato -e continua a essere- particolarmente pesante in Italia. Da una parte aree e classi disagiate hanno visto ulteriormente peggiorare la propria situazione; d'altra parte aree e classi la cui situazione socio-economica era relativamente sicura sono entrate nel circuito del disagio e della povertà. I bisogni sociali, anche sulla scorta di trasformazioni di più lungo corso e di un sistema di welfare che non ha saputo adeguatamente affrontarli, sono cresciuti, si sono diffusi, sono cambiati. Non meno importante è stato l'impatto politico della crisi. In un contesto macro-economico complicato e in uno scenario politico turbolento, i governi italiani -congiuntamente alla Commissione Europea e alla Banca Centrale Europea- hanno affrontato la crisi principalmente attraverso una politica di austerità. Anche sulla scorta di scelte e processi politici precedenti alla crisi, il budget nazionale dei fondi sociali pare averne decisamente risentito. Ferrera (2012) ha riferito di una complessiva diminuzione -dal 2007 al 2012- del 71%, Misiani (2012) -dal 2008 al 2012- del 78%, Marano (2012) -dal 2008 al 2012- del 92%.

In questo scenario generale, le amministrazioni pubbliche locali, e in particolare i Comuni, si sono trovati ad agire in una condizioni particolarmente complicata. *Da una parte*, dopo le riforme degli anni '90 e 2000 (L.142/1990, L.81/1993, L.328/2001, L.Cost.3/2001 e altre), i Comuni possono essere considerati gli attori-chiave dei processi politici del welfare locale (Bifulco, de Leonardis, 2006). Sono i titolari delle funzioni amministrative degli interventi sociali a livello locale, sono chiamati a programmare, fornire e valutare i servizi locali di welfare e a promuovere la partecipazione dei cittadini e del terzo settore (L.328/2000). *D'altra parte*, la domanda sociale crescente e cangiante e le politiche di austerità rendono decisamente difficoltoso l'esercizio di queste responsabilità. Nel 2011-2012 i fondi nazionali su cui i Comuni italiani hanno potuto contare per i servizi e gli interventi sociali sono stati considerati non più che «simbolici» (Pelliccia, 2012). L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci) ha stimato che nel 2011 i Comuni metropolitani sono stati costretti a utilizzare fondi propri per le spese sociali nella misura del +10% rispetto al 2009 allo scopo di compensare i tagli nazionali (Anci, 2012: 27). Gori (2013) ha notato che i tagli nel campo del welfare locale sono stati più pesanti rispetto a quelli osservabili in altri settori. Anci ha concluso che

nel quadro delle competenze istituzionali vigenti, ruolo e funzioni dei Comuni nel settore delle politiche sociali sono sovraesposti ed amplificati (Anci, 2012: 21).

Le amministrazioni locali, e in particolare i Comuni, hanno dunque peculiarmente e su vari fronti subito gli effetti dei cambiamenti sociali e politici successivi alla crisi finanziaria del 2007-2008. Non è un caso che la disputa tra Stato e autonomie locali sui fondi nazionali per i servizi locali sia ormai uno dei più ricorrenti caratteri dei processi politici successivi al 2007.

La situazione del sistema di welfare italiano solleva importanti questioni su come le istituzioni cambiano. Sono diffusi in letteratura modelli esplicativi del cambiamento che considerano quest'ultimo come effetto di uno shock esterno (Streeck, Thelen, 2005). Si rischia così di trascurare l'importanza di fattori e dinamiche intra-istituzionali per il cambiamento (Mahoney, Thelen, 2010), nonché i processi di reinterpretazione, reazione, resistenza che gli attori promuovono -ai diversi livelli istituzionali- di fronte al cambiamento (Guidi, 2011).

Il Comune del Centro Italia che costituisce il fulcro del mio caso-studio cerca di rispondere agli effetti della crisi e delle politiche di austerità promuovendo un processo partecipativo non-standard finalizzato all'innovazione sociale e istituzionale. Anche quando l'imprenditore del cambiamento è istituzionale ciò non significa, comunque, che l'innovazione sia agevole (Garud, Hardy, Maguir, 2007). L'innovazione non è mai scontata. Viene generata (eventualmente) lungo traiettorie *path-dependent* (Mahoney, Thelen, 2010). E' contraddistinta da dinamiche incerte e complesse in cui sono rilevanti molteplici fattori (la distribuzione dei poteri, le tradizioni amministrative, le culture professionali, le idee e le routine...).

2. Le coordinate dello studio. Metodi di ricerca e contesto di riferimento

Per l'analisi del caso-studio ho preso in considerazione le registrazioni di oltre 20 incontri del Comitato Promotore del progetto, oltre 10 incontri con cittadini singoli e organizzati, 4 incontri con i dipendenti degli uffici comunali afferenti al Settore Politiche di Welfare (Primavera 2012 - Primavera 2013). Ho inoltre preso in considerazione 30 interviste semi-strutturate condotte nella seconda metà del 2012 ad alcuni testimoni privilegiati (presidenti di organizzazioni del Terzo Settore, assistenti sociali, cittadini impegnati informalmente in azioni solidali locali, parroci), 4 interviste semi-strutturate ai promotori del progetto, 1 intervista a un cittadino attivo nel progetto. Ho elaborato questo materiale in modo non-standard mediante *Qualitative Content Analysis* (Zhang, Wildemuth, 2009). Ulteriori fonti sono state le pagine Internet progettate a sostegno degli eventi pubblici del progetto.

Il contesto territoriale del progetto è tipico della Terza Italia (Bagnasco, 1988). Il Comune ha morfologia collinare e struttura policentrica e dista meno di dieci chilometri dal capoluogo di Provincia. La sua superficie è superiore ai 150 km² e vi risiedono poco meno di 50.000 persone. Ha una solida tradizione agricola-rurale, mentre dopo gli anni '60 attività artigiane e di piccola impresa prima e servizi del terziario, anche a vocazione turistica, poi hanno contribuito a trasformare il territorio senza tuttavia stravolgerlo. Da un punto di vista politico, il Comune può storicamente essere considerato un'*enclave* 'bianca' all'interno di un più ampio contesto territoriale 'rosso'. Il progetto in questione viene promosso da un'amministrazione guidata da un Sindaco e da una Giunta di centro-sinistra continuativamente in carica dal 2004. L'amministrazione locale si caratterizza per la gio-

vinezza, la propensione all'innovazione e alla comunicazione pubblica, il pragmatismo e l'atteggiamento deciso e carismatico del Sindaco e dei componenti più in vista della Giunta. Il progetto viene realizzato in una zona-target del territorio comunale, corrispondente ai confini di una ex Circoscrizione, quella più piccola, urbanizzata e densamente popolata dell'intero Comune. Si tratta di un'area pianeggiante e ben servita in cui risiedono circa 20.000 abitanti.

Alcune attività formative che orientano i promotori e li motivano ad attivare l'iniziativa vengono svolte già nel 2011. Segue una lunga fase di incubazione del progetto e poi, nella primavera 2012, una fase di ideazione e pianificazione delle attività. Il progetto viene realizzato mediante un accordo convenzionale della durata di un anno (Giugno 2012 - Maggio 2013) tra il Comune e un'organizzazione non-profit locale di terzo livello (avente nella sua *membership* anche federazioni organizzazioni non-profit). In termini temporali il progetto va avanti, come si ricostruirà di seguito, fino alla fine del 2013.

L'accordo prevede la collaborazione tra le due organizzazioni in tutte le fasi del progetto, un piano di attività sufficientemente lasco da lasciare margini per una progettazione incrementale in corso d'opera e un finanziamento comunale di circa € 20.000 che consente l'impegno annuale di un operatore locale e un supervisore appositamente reclutati e fuori dalla pianta organica del Comune. Oltre a queste figure vengono mobilitati per il progetto tre risorse umane molto qualificate degli uffici comunali del Settore Politiche di Welfare (un antropologo, un sociologo, il coordinatore degli assistenti sociali). Queste figure - oltre al Dirigente e all'Assessore di riferimento - costituiscono l'assetto (iniziale) del Comitato Promotore del progetto che segue (quasi) tutto il corso delle attività con funzioni di indirizzo e implementazione.

Da una parte il progetto ha un elevato livello di coesione interna (ha obiettivi sufficientemente chiari, un piano delle attività, un finanziamento ed un accordo convenzionale *ad hoc*, uno staff dedicato). D'altra parte il suo andamento risulta profondamente intrecciato con le vicende che caratterizzano il contesto organizzativo-istituzionale di riferimento (il Comune) nei 12/18 mesi. E' per questa ragione che le attività non possono essere raccontate nè il funzionamento del progetto può essere compreso senza un costante riferimento alla cornice organizzativa che lo contiene.

3. Il discorso fondativo del progetto

Specifiche interviste condotte nel Gennaio 2013 al Vice-Sindaco, all'Assessore alle Politiche Sociali, al Dirigente del Settore Politiche di Welfare e al Coordinatore degli Assistenti Sociali Comunali consentono di ricostruire i tratti salienti del discorso che i promotori hanno utilizzato a sostegno del progetto. Le quattro figure individuano le motivazioni del progetto attribuendo alla crisi post-2007 la responsabilità di avere aggravato una duplice tendenza già in corso da tempo. Da una parte -sostengono- il tessuto sociale si sarebbe lacerato; dall'altra l'intervento istituzionale in campo sociale sarebbe stato dato sempre più scontato dai cittadini. La combinazione di questi due fenomeni avrebbe diminuito le risorse di reciprocità comunitaria tipiche di questo territorio e la crisi e le politiche di austerità avrebbero infine reso non più sostenibile questo tipo di rapporti tra cittadini, comunità e istituzioni locali.

I promotori ritengono necessario attivare la comunità locale per rispondere alla crescita e alla normalizzazione del disagio prodotte con la crisi dopo il 2007. Nel loro discorso l'attivazione della comunità risulta non solo necessaria e auspicabile ma anche possibile: alcuni membri delle comunità locali funzionerebbero ancora da «antenne» e

«sentinelle» in grado di conoscere i bisogni sociali e intervenire prima e meglio dei servizi istituzionali. Questi ultimi sono ritenuti dai promotori efficaci per risolvere casi molto problematici, ma ben poco attrezzati -sia in termini di conoscenza territoriale che di intervento- alla prevenzione del disagio. Una comunità locale coesa e ben organizzata potrebbe, nella loro opinione, alleggerire i compiti dei servizi comunali e, in alcuni casi, rendere non necessaria la presa in carico istituzionale. Diventa dunque prioritario per i promotori del progetto scoprire e riconoscere le risorse di reciprocità comunitarie, accompagnare la loro espressione in progetti mutualistici in ambito sociale, culturale, ricreativo e promuovere la loro connessione.

Dall'investimento in attivazione comunitaria i promotori si aspettano inoltre di generare tra le risorse umane del Settore Politiche di Welfare una motivazione al cambiamento delle modalità consuete di intervento del Settore. Le pratiche di intervento non-standard sperimentate nel progetto potrebbero inoltre, a loro avviso, ispirare percorsi di innovazione dei servizi anche nella direzione di valorizzare professioni sociali differenti dall'assistente sociale (*counselor*, operatore di strada, mediatore culturale e interculturale...).

Nel discorso dei promotori non manca la consapevolezza dei rischi di un simile progetto di partecipazione. Tutti mostrano attenzione a non creare aspettative irrealizzabili verso i cittadini e ad evitare dichiarazioni d'intenti senza concretezza.

4. Start-up del progetto e avvio dell'«ascolto territoriale»

Dopo la fase di progettazione iniziale realizzata mediante incontri del Comitato Promotore, il *kick-off* del progetto avviene mediante un Workshop (sessioni plenarie/lavori di gruppo) a cui partecipano assistenti sociali comunali, referenti di associazioni e cooperative sociali, parroci, persone impegnate in attività informali di solidarietà e cittadinanza attiva. A conclusione del Workshop viene deciso di avviare una fase più approfondita di «ascolto territoriale»¹ avente gli obiettivi di identificare i principali bisogni e le maggiori risorse sociali dell'area-target.

Due sono le attività realizzate nella fase di «ascolto territoriale» (Luglio 2012 - Gennaio 2013). La prima attività consiste di un lungo round di ricerca empirica con metodi non-standard che coinvolge quelle che vengono denominate «sentinelle del territorio». Circa 30 interviste semi-strutturate in profondità vengono condotte con referenti di associazioni e cooperative sociali locali, maestri di scuole elementari, parroci, cittadini attivi con modalità informali nell'area-target del progetto. Le «sentinelle del territorio» vengono selezionate su indicazione degli uffici comunali sulla base dell'unico criterio della loro conoscenza dei bisogni e delle risorse sociali territoriali. Ulteriori interviste (5) e un focus-group sono condotti con gli assistenti sociali comunali (meno di 10 in organico).

La seconda attività di «ascolto territoriale» è un'attività di ricerca di tipo standard, consistente nella somministrazione di un questionario all'intera popolazione delle famiglie (poco più di 1000) con figli frequentanti le scuole materna, elementare, media inferiore ubicate nella area-target del progetto. Il questionario contiene due sezioni. Nella prima sezione si domanda alle famiglie quale tipo di bisogno sociale è stato sperimentato nell'anno precedente, quale tipo di risposte sono state trovate e quale livello di soddisfa-

¹ Quando non diversamente citato, tra virgolette caporali vengono riportati termini utilizzati nei lavori del Comitato Promotore del progetto.

zione del bisogno è stato raggiunto. La seconda sezione indaga sull'attivismo sociale dei componenti familiari e chiede se vi sia l'interesse a mobilitarsi in prima persona nel contesto delle attività del progetto. Le due sezioni vengono precedute dalla raccolta di dati anagrafici sul rispondente e sul suo nucleo familiare, nonché da una presentazione del progetto a firma dell'Assessore alle Politiche Sociali e dal Sindaco in cui si legge:

Il progetto XXX diventa un laboratorio importante di relazioni e di acquisizione di conoscenze e informazioni utili. XXX diventa un luogo in cui il Comune di YYY, in collaborazione con ZZZ (organizzazione del terzo settore), possono realizzare un welfare diverso dal mero assistenzialismo, per scommettere di nuovo sulla persona e sulla forza del tessuto sociale che costituisce la forza di YYY. L'iniziativa -che costituisce una sperimentazione di grande rilievo- stravolge il punto di vista delle politiche sociali: anzitutto XXX è un luogo d'ascolto, senza soluzioni preconfezionate, ma pronto a elaborare proposte innovative di cui i cittadini saranno protagonisti.

Questa attività viene co-progettata con i referenti scolastici i quali a loro volta coinvolgono il corpo docente che si occupa della somministrazione e della raccolta dei questionari agli/dagli alunni in classe (e per il loro tramite alle/dalle famiglie). Anche in virtù di questo processo, il tasso di risposta al questionario raggiunge pressoché il 100% per un totale di 1000 questionari validi.

Questo processo suscita l'attenzione critica delle forze politiche di minoranza in Consiglio Comunale che viene espressa nell'Ottobre 2012 sulle pagine di uno dei quotidiani locali (quello tradizionalmente più sensibile alle istanze della minoranza). La minoranza accusa l'amministrazione comunale di «usare i bambini come mezzo per arrivare ai genitori», di mettere a rischio l'anonimato, di utilizzare il progetto per legare i rispondenti a una parte politica. Dalle stesse pagine, qualche giorno dopo, l'Assessore alle Politiche Sociali difende il processo di somministrazione e rilancia la finalità innovativa del progetto, mentre i due rappresentanti della minoranza ribadiscono le proprie critiche aggiungendo: «ci sembra grave illudere la gente. I Comuni hanno sempre meno soldi da destinare al sociale».

5. I risultati della fase di «ascolto territoriale»

5.1 I risultati del questionario: tracce di 'normalizzazione' del disagio

La raccolta dei dati si conclude alla fine del 2012. I dati provenienti dai 1000 questionari mostrano che nel 2012 la maggioranza assoluta (circa il 60%) delle famiglie intervistate ha sperimentato almeno un problema *grave* (di salute, di tipo lavorativo, economico, abitativo) e che solo una minima parte di queste (meno del 30%) è riuscito a risolverlo del tutto o in parte. Le famiglie con più di un problema grave sono poco meno del 20% del totale e hanno un profilo non eccezionale: la stragrande maggioranza di esse sono famiglie di cittadinanza italiana, composte da uno/due minori e due adulti con titoli di studio medi/medio-alti e solo nel 30% dei casi disoccupati. Inoltre oltre la metà delle 1000 famiglie intervistate mostra di avere sperimentato nel 2012 almeno una ulteriore difficoltà o una privazione meno grave delle precedenti (impossibilità ad andare in vacanza per motivi economici, carenza dei servizi per infanzia e adolescenza...).

In definitiva -sebbene non siano da sottovalutare i *bias* strutturali del processo di rilevazione e dello strumento²- sembrerebbe che la condizione di assenza di difficoltà gravi

² Occorre essere avvertiti sulla circostanza per cui questo campione non può in alcun modo essere considerato rappresentativo delle famiglie residenti nell'area-target del progetto. L'80% circa delle famiglie rispondenti

o meno gravi sia tipica solo del 40% tra le famiglie giovani residenti nell'area. I risultati del questionario mostrano inoltre un buon livello di interesse verso il progetto: circa il 20% delle famiglie intervistate dichiara la propria disponibilità a essere contattato per uno scambio di idee sui temi del progetto e a mettere del tempo a disposizione del progetto. Circa 60 famiglie alla fine della compilazione del questionario lasciano in un modulo separato i propri recapiti per essere contattate.

5.2 *Quale consenso sociale del progetto? Gli atteggiamenti delle «sentinelle del territorio»*

Anche i risultati della ricerca condotta con metodi non-standard sono interessanti. Oltre ad offrire una rappresentazione dei bisogni e delle risorse sociali dell'area-target, le persone intervistate esprimono la propria posizione nei confronti del progetto. Ciò consente di entrare dentro una questione d'importanza cruciale: il consenso sociale verso un processo partecipativo.

5.2.1 Cittadini mobilitati e smobilitati

Un cittadino tra quelli intervistati (maestro di scuola elementare) ha sviluppato un atteggiamento positivo nei confronti del progetto soprattutto in ragione del *frame* discorsivo utilizzato dai promotori. Le parole utilizzate dai promotori nel Workshop di avvio, nella comunicazione alla stampa, nella presentazione del questionario sembrano in questo caso avere dato voce ad una percezione di cui fino ad allora non era pienamente consapevole. Il *frame* viene approvato e riproposto nei termini di una scoperta:

Di potenzialità qui ce ne sono tante, forse le persone non sanno neanche di essere la soluzione ad altre. Magari non si sa nemmeno che si può essere d'aiuto perché ci sentiamo talmente sommersi dai nostri problemi che non ce ne rendiamo conto. (Intervista con maestro di scuola elementare, 23/11/2012).

Un secondo cittadino intervistato si mostra interessato e disponibile a mobilitarsi nel contesto del progetto soprattutto per la fiducia che ripone nei promotori. Più in particolare lo rassicurano le garanzie che i promotori offrono in termini di trasversalità e neutralità politica.

Io penso che in questo progetto ci sia la necessaria trasversalità, cioè che non ci sia un ritorno politico. Questo aspetto del progetto mi fa cadere molti dei filtri che mi pongo invece quando si tratta di iniziative di chiesa, di partiti o di organizzazioni di altro genere che in definitiva esistono per raccogliere e gestire consenso. (Intervista a un cittadino, 12/10/2012).

La neutralità politica del progetto è tuttavia oggetto di disputa, come del resto mostrano gli eventi sulla stampa locale menzionati sopra. Alcune delle «sentinelle del territorio» selezionate rifiutano di rispondere. Un parroco motiva esplicitamente il diniego dicendo che non vuole «essere coinvolto in queste questioni politiche». Un altro cittadino accetta la richiesta di intervista, ma anziché rispondere alle domande esprime la propria profonda e generalizzata sfiducia verso la classe politica nazionale e locale. Un terzo cittadino (già consigliere comunale nella fila della parte politicamente avversa all'attuale

risiedono nell'area, ma si tratta sicuramente di famiglie più giovani della media.

maggioranza) risponde alle domande precisando i propri dubbi sull'uso politico del progetto da parte dei promotori. Dal suo punto di vista il progetto sembra una nuova iniziativa di un vecchio stile politico

Purtroppo soprattutto negli anni passati, ma anche ultimamente, servizi e progetti venivano fatti perché l'assessore di un certo luogo sentiva le esigenze di amici, di conoscenti e di elettori e quindi alimentava il consenso... (Intervista a un cittadino, 11/12/2012)

5.2.2 Un freddo terzo settore

Critiche emergono anche da quelle «sentinelle del territorio» che sono a capo di alcune delle più importanti organizzazioni del terzo settore locale. Una prima critica rivolta ai promotori del progetto riguarda la scarsa valorizzazione dell'esistente. Il Presidente di una storica organizzazione di volontariato avente sede principale nell'area-target (già assessore in una Giunta comunale di centro-destra) ritiene che «quel poco che c'è viene trascurato: questo è un errore che fa l'amministrazione comunale» (Intervista a presidente di organizzazione di volontariato, 22/08/2012). La sua critica non affronta i termini essenziali del progetto, bensì si radica nelle ormai storiche ambivalenze (ben più generali del caso locale) delle relazioni tra terzo settore e amministrazioni locali che oscillano tra collaborazione, delega, competizione, conflitto. Organizzazione di volontariato e Comune hanno in corso da tempo importanti rapporti convenzionali per la gestione condivisa di interventi sociali e, nell'opinione del Presidente, il Comune si avvantaggia eccessivamente di questi.

Il Comune dovrebbe smettere di delegare alle associazioni i servizi che non riesce a gestire, dovrebbe essere più coinvolto, partecipare insieme a noi e alle altre associazioni a mettere su qualcosa. Il Comune tende ad approfittarsi troppo! [...] Qualunque cosa ci sia da fare ci chiamano! (Intervista a presidente di organizzazione di volontariato, 22/08/2012)

Anche il Presidente di una importante cooperativa avente sede nell'area-target locale mostra uno scetticismo che dipende molto più da esperienze precedenti di collaborazione con il Comune che dagli aspetti specifici del progetto.

Il limite spesso ritracciabile è quello di cercare il proprio spazio e la propria visibilità. Raramente si è disponibili a mettersi sullo stesso piano (...) Anche nella politica più alta, come nel Comune di YYY, che sicuramente è un Comune avanzato, vedo spesso posizioni un po' troppo di parte. [...] La critica nel Comune di YYY è mal tollerata. (Intervista al Presidente di una Cooperativa Sociale, 27/07/2012).

I due interlocutori del terzo settore valutano cioè il progetto proposto dall'amministrazione comunale con una certa freddezza. Questo atteggiamento viene motivato senza pressoché alcun riferimento ai caratteri specifici del progetto (obiettivi, attività, strumenti...), bensì attingendo da precedenti esperienze di relazione con l'amministrazione comunale.

5.2.3 Assistenti sociali comunali più che scettici

Come già menzionato, i servizi sociali costituiscono un target specifico per i promotori del progetto. Le interviste e il focus-group realizzati durante la fase iniziale del progetto rivelano un'atteggiamento critico degli assistenti sociali verso il disegno di in-

novazione promosso dal Comune.

Nonostante la partecipazione del coordinatore del servizio nel Comitato Promotore del progetto, gli assistenti sociali ritengono l'iniziativa eccessivamente *top-down*, poco attenta a prendere in seria considerazione i carichi di lavoro esistenti e la difficile situazione organizzativa del servizio. In secondo luogo, sulla base di esperienze precedenti, mostrano preoccupazione circa la continuità del progetto.

Per molte iniziative noi partiamo e ci mettiamo energie e poi muoiono! Anche con questo nuovo progetto, partiamo e ci diciamo: "quanto durerà?" (...) Ho paura di essere illusa. [Gli amministratori comunali] Attivano dei progetti senza dar loro continuità. [Intervista a un assistente sociale comunale, 11/07/2012]

Un terzo motivo di perplessità degli assistenti sociali comunali riguarda il disallineamento tra il target dei beneficiari del progetto e i target ordinario del servizio e tra le logiche di intervento dell'uno e quelle dell'altro. Percependo tale disallineamento, la mobilitazione richiesta dal Comune nel progetto tende a essere giudicata da buona parte degli assistenti sociali non pertinente e, anche in ragione dei pesanti carichi di lavoro esistenti, eccessiva.

Noi non conosciamo queste famiglie [*le famiglie intervistate mediante questionario*]. Non è proprio il nostro target. Queste sono famiglie "normali" di un ceto medio-alto. Non sono i nostri utenti, è ovvio! [Focus-Group con lo staff degli assistenti sociali comunali, 10/01/2013].

In quarto luogo, gli assistenti sociali criticano l'insistenza dei promotori sulla ristrutturazione delle pratiche di lavoro sociale. Nella loro opinione, gli orientamenti necessari per il loro lavoro sono già presenti e consolidati nei valori, nella formazione e nell'esperienza professionali. Mancano piuttosto, a loro avviso, i mezzi necessari per valorizzare al meglio questo patrimonio di competenze.

Ci dicono che dobbiamo cambiare modo di lavorare. Ma il lavoro di rete, di attivazione delle risorse sul territorio è il nostro lavoro. Non è una cosa nuova! Sembra che abbiano scoperto l'acqua calda. Noi 15 anni fa siamo stati formati così! E vogliamo lavorare così, solo che non ci danno i mezzi: non ci permettono di fare incontri informali, tutto è molto strutturato, organizzato, gerarchizzato (...) perché hanno paura di perdere il potere e l'autorità. [Intervista a un assistente sociale comunale, 11/07/2012]

Infine, il discorso sulla comunità utilizzato come *frame* dai promotori è solo in parte condiviso dagli assistenti sociali. Alcuni di essi -attingendo dall'esperienza personale tanto quanto da quella professionale- sembrano riconoscere la comunità anche come luogo di 'colpe' oltre che luogo di 'potenzialità'. I problemi di vulnerabilità sociale sperimentati da molti cittadini del territorio sarebbero in misura rilevante dovuti alla conduzione di uno stile di vita al di sopra delle proprie possibilità dei cittadini stessi.

Secondo me tante famiglie non rientrano nella vera e propria povertà però fanno fatica a coprire tutte le spese familiari perché vogliono mantenere uno standard di vita alto. (...) Il fatto di non poter spendere 200€ in un compleanno la gente la vive come una difficoltà, ma secondo me è legato di più all'aspettativa dello standard di vita. La gente deve comprare il pantalone firmato, deve comprare la Coca-Cola... ma -dico io- prendi l'acqua alla fontana! [Focus-Group con lo staff degli assistenti sociali comunali, 10/01/2013].

Lo scetticismo degli assistenti sociali è dunque profondo. E' radicato dentro le dinamiche di relazione che da anni intercorrono tra loro, il Settore e più generalmente

l'amministrazione comunale.

6. La fase di restituzione e *decision-making*

Dopo la raccolta dei dati raccolti con l'«ascolto territoriale» e una prima elaborazione degli stessi, il Comitato Promotore si impegna in un processo di restituzione e di *decision-making*. Vengono organizzati tre momenti di restituzione interna al Settore Politiche di Welfare (Gennaio - Febbraio 2013). Nel primo incontro i risultati vengono presentati e discussi con gli assistenti sociali, nel secondo con il personale del Settore Politiche di Welfare operante negli altri servizi (Ufficio Promozione Sociale, Ufficio Politiche Educative), nel terzo -in modo piuttosto inusuale rispetto alle routine organizzative- i due gruppi vengono uniti e si procede a una discussione congiunta sui passi successivi da compiere.

Prima e dopo i tre momenti di restituzione interna il Comitato Promotore deve procedere all'*agenda-setting*. Come da accordi in fase di progettazione iniziale, è previsto che dalla fase di ascolto scaturisca l'avvio di tre Laboratori tematici di cittadinanza attiva i quali tuttavia devono essere individuati sulla base di criteri riconoscibili e pubblicamente giustificabili. Viene convenuto di non procedere all'*agenda-setting* sulla base del solo criterio quantitativo (selezione dei tre temi citati con maggiore frequenza dai cittadini intervistati), bensì anche in base a criteri di (a) non dispersione (alcuni temi competono a specifici servizi/programmi del Comune); (b) fattibilità organizzativa (adeguata capacità di supportare i Laboratori tematici); (c) opportunità politica (priorità della Giunta).

L'esito della fase di ascolto e del processo di *agenda-setting* viene restituito ai cittadini intervistati mediante due incontri nel Marzo 2013. Il primo, organizzato presso uno degli Istituti scolastici dell'area-target, coinvolge le famiglie rispondenti al questionario. Il secondo, organizzato presso il centro culturale comunale, coinvolge la società civile organizzata e il personale del Settore Politiche di Welfare. Nei due incontri vengono richiamati gli obiettivi del progetto e i risultati raccolti. Dopo la discussione viene proposto ai partecipanti di avviare tre Laboratori di cittadinanza attiva: uno in tema di socializzazione degli adolescenti, uno in tema di accudimento e socializzazione dei bambini tra fino a 5 anni, uno in tema di anziani parzialmente non-autosufficienti.

La proposta di lavoro fatta ai cittadini è articolata sulla base di alcuni elementi fondamentali. *Primo*: una modalità di lavoro non-standard, flessibile e il più possibile orizzontale che vede l'operatore locale del progetto in posizione di tutor (supporto alla progettazione, al coordinamento del gruppo e connessione con gli Uffici comunali) e i cittadini come principali produttori/destinatari degli interventi. *Secondo*: un accordo chiaro su qual è il ruolo del Comune. L'amministrazione si rende disponibile a: (a) sostenere la libera progettazione dei cittadini mediante il lavoro dell'operatore del progetto; (b) condividere l'uso delle strutture comunali (spazi, servizi specialistici ecc.); (c) recepire le critiche sollevate dai cittadini verso i servizi comunali esistenti. Viene invece esplicitamente escluso sia il finanziamento delle attività dei Laboratori (che quindi hanno budget zero) che la generazione di nuovi servizi come esito delle attività dei Laboratori. *Terzo*: un programma di lavoro commisurato ad un obiettivo di breve periodo dopo il quale verificare l'interesse a proseguire. Entro la prima parte dell'estate 2013 è attesa la progettazione di alcune prime attività da realizzare nella seconda parte dell'estate 2013.

7. Le attività dei Laboratori e il ‘precipitato’ di alcune difficoltà più generali

La proposta di lavoro è recepita in modo differenziato. I cittadini coinvolti mediante il percorso di somministrazione del questionario rispondono più degli altri. I Laboratori risultano composti per la stragrande maggioranza da cittadini under 50 non impegnati in attività associative. Sebbene ognuno dei tre Laboratori raggiunga il numero di 20-30 candidature (espresse mediante iscrizione in semplici cartelloni alla fine dei due incontri), il ‘Laboratorio adolescenti’ mostra da subito una partecipazione ad alta intensità (numero effettivo di partecipanti, numero di scambi tra loro e con il tutor...), il ‘Laboratorio anziani’ una partecipazione a media intensità, il ‘Laboratorio bambini’ una partecipazione bassa.

7.1 Nuove dinamiche organizzative e contraddizioni

I Laboratori iniziano i loro lavori 10-15 giorni dopo (primi giorni Aprile 2013). Da questo momento in poi, vicende contestuali esercitano il massimo degli effetti negativi sull’organizzazione a supporto del processo di partecipazione. Agli inizi del 2013 il Comune vara una profonda ristrutturazione organizzativa per andare incontro ai nuovi indirizzi di *spending review*. Anche in ragione del dimezzamento del numero di dirigenti comunali, il Dirigente del Settore Politiche di Welfare viene caricato di ulteriori impegnative competenze. A una delle dipendenti comunali attive nel Comitato Promotore viene inoltre attribuita una Posizione Organizzativa in un area di lavoro diversa da quella precedente. I due cambiamenti indeboliscono il Comitato Promotore che a partire dal mese di Marzo rallenta notevolmente la propria attività. I metodi di lavoro del Comitato Promotore vengono di fatto sostituiti con una dinamica di relazione differente e molto meno coesa che ha un primo terminale in un nuovo referente operativo del progetto per conto del Comune e un secondo terminale nell’Assessore alle Politiche Sociali.

In un clima generale di maggiore confusione e tensione,³ si generano molteplici contraddizioni. Ai dipendenti comunali coinvolti nel progetto viene prima chiesto di valutare l’opportunità di iscriversi ai Laboratori, poi -dopo che una parte si era effettivamente iscritta- la loro partecipazione viene disincentivata. Avvicinandosi il termine formale del progetto, vengono richieste al Comune (Aprile-Maggio 2013) indicazioni sul proseguimento. L’Assessore alle Politiche Sociali rassicura ripetutamente sulla volontà politica di andare avanti e si ritiene sicuro di poter trovare le risorse necessarie. Di conseguenza le attività di tutoraggio dei Laboratori vengono impostate sotto questa ipotesi. Tuttavia il 31 Maggio il Dirigente informa per e-mail di alcune sopravvenute ristrettezze nel bilancio del Settore Politiche di Welfare e comunica l’impossibilità di proseguire il progetto con un finanziamento dedicato.

7.2 Un Laboratorio sorprendente

Nel frattempo tra Aprile e Giugno il Laboratorio più attivo (‘adolescenti’) si incontra una volta ogni 10-15 giorni circa per progettare alcune attività per l’estate. I lavori vengono assistiti dall’operatore locale del progetto e dal nuovo referente comunale fino a Maggio 2013 e successivamente solo da quest’ultimo. Il protagonismo dei cittadini parte-

³ La riorganizzazione del personale genera un certo malcontento. La stragrande maggioranza dei dipendenti comunali si esprime negativamente su di essa. Inoltre il compimento della riorganizzazione è una delle principali cause delle dimissioni di uno degli assessori più in vista della Giunta Comunale.

cipanti al Laboratorio si concretizza rapidamente. Un semplice ma funzionale Blog, a partire dai primi di Giugno 2013, costituisce lo strumento di coordinamento e pubblicizzazione delle iniziative del Laboratorio. Il Blog è anche l'occasione per il Laboratorio di darsi un nome e un'identità progettuale. Il Laboratorio riesce, pressoché in totale autonomia decisionale, organizzativa e finanziaria, ad organizzare e realizzare 6 iniziative tra Luglio e Settembre: una notte in montagna sotto le stelle, una gita in bicicletta fino al mare (40 km), diverse giornate di panificazione collettiva, un'arrampicata in sicurezza di alberi ad alto fusto, la costruzione e lancio di lanterne volanti, lezioni di pattinaggio su pista. Gli eventi hanno una riuscita molto positiva: vi partecipano decine di persone (genitori con figli) che restano molto soddisfatte delle attività e dello spirito con cui sono realizzate. Il Blog ha inoltre un'inattesa frequentazione raggiungendo nel Settembre 2013 circa 3000 accessi dal momento della creazione. Intervistato agli inizi del 2014, uno dei partecipanti più attivi del Laboratorio adolescenti racconta:

Le iniziative sono venute bene. Le abbiamo fatte a forte rischio nostro. Ho un amico avvocato che mi diceva che eravamo dei matti. Comunque penso che sia stato positivo anche avere "infranto" qualche tabù. (...) Alcune iniziative sono state delle vere e proprie avventure. Abbiamo dovuto risolvere mille imprevisti. Sono state bellissime. Hanno lasciato un bel ricordo. Tutti i partecipanti sono rimasti contenti e abbiamo voglia di continuare. (...) Le attività hanno richiesto un impegno enorme. Il problema è il tempo: tutti abbiamo figli e, iniziato l'anno scolastico, nel gruppo ci siamo persi di vista. (...) E' difficilissimo dare continuità a tutto il lavoro che abbiamo fatto anche perché eravamo troppo pochi per sostenere il carico delle attività. Finché hai il Comune che ti dà una mano con delle persone ce la puoi fare, ma quando questo manca ognuno ritorna ai propri impegni. (...) Io ero quello che forse "tirava" di più il gruppo. Quando sono stato costretto dagli impegni e ho dovuto mollare, il gruppo si è spento.

Discussione e conclusioni

In attesa di elaborazioni approfondite di un materiale di ricerca copioso e spesso di non agevole gestione, è possibile provare a trarre qualche provvisoria conclusione. Le evidenze raccolte possono contribuire a costruire un'ipotesi di lavoro per future indagini sull'innovazione locale mediante partecipazione. Due pesanti ostacoli alla realizzazione del progetto riguardano il *consenso* e la *stabilità*.

E' stato giustamente osservato che la partecipazione diretta dei cittadini viene spesso utilizzata nelle politiche pubbliche come bandiera, come dispositivo di produzione del consenso (Tomei, Villa, 2011). Il caso studiato sembra invece evidenziare un altro stato dei rapporti tra partecipazione e consenso: il consenso verso un progetto/processo di partecipazione finalizzato all'innovazione non è affatto scontato. Nel caso in esame uno dei maggiori problemi dei promotori è avere a che fare con lo scetticismo -se non ad un vero e proprio dissenso- di cittadini, organizzazioni del terzo settore, assistenti sociali. Essi solo raramente costruiscono la propria opinione sulla base delle proposte effettive del progetto. Molto più spesso la loro opinione ha a che fare con elementi che precedono il progetto e attengono alle relazioni storiche che hanno con i promotori. Da questo punto di vista sembrano pienamente confermate le tesi del neo-istituzionalismo storico sul peso delle precedenti dinamiche relazionali sulle probabilità di successo degli intenti d'innovazione (Mahoney, Thelen, 2010). L'amministrazione comunale non è comunque passiva rispetto alla questione. Agendo da imprenditore istituzionale, affronta il problema sviluppando un rapporto diretto con i cittadini. Il dispositivo cruciale per la mobilitazione

dei cittadini è un semplice percorso di ricerca-azione collocato nel contesto specifico delle scuole territoriali. I promotori risultano invece assai meno attrezzati per contrastare lo scetticismo di soggetti con cui il Comune ha già rapporti in corso. Pesa in particolare la posizione degli assistenti sociali che rende impraticabile la condivisione di un progetto di cambiamento.

Riguardo alla *stabilità*, l'ostacolo è duplice. In *primo* luogo, l'assetto organizzativo del progetto riesce a conservare una sufficiente coesione solo per alcuni mesi. Nonostante una parte importante delle risorse umane impiegate nel progetto non abbia diretti rapporti di lavoro con il Comune, i cambiamenti intra-organizzativi del Comune stesso espongono a grosse perturbazioni il gruppo di lavoro. La già consistente precarietà del lavoro e la già notevole sfibratura dei processi dell'organizzare tipici delle amministrazioni comunali in tempi di *austerità* divengono insostenibili. Il peso non è solo su coloro che lavorano ma anche sul prodotto finale (il processo di innovazione mediante partecipazione). Da questo punto di vista, si può trarre la conclusione che, come già verificato altrove (Cordella, Guidi, 2012), le variabili organizzative sui processi/progetti di partecipazione diretta dei cittadini nelle politiche pubbliche sono così determinanti da rendere inadeguata l'osservazione solo sul singolo processo/progetto come invece tendono spesso a fare gli studi di caso nell'analisi delle politiche pubbliche.

In *secondo* luogo, si conferma molto arduo generare innovazione sociale e istituzionale con un *timing* così ristretto (18 mesi) e senza dotarsi di uno strumento di stabilizzazione della novità generata. La sperimentazione ha un certo successo: uno dei Laboratori avviati riesce a coinvolgere persone che non si erano mai mobilitate in precedenza, produce iniziative rischiose e partecipate che vengono realizzate a costo zero per l'amministrazione e producono ulteriore motivazione tra i partecipanti. Eppure non basta. Un conto è sperimentare, un altro innovare (Podestà, Vitale, 2011). La sperimentazione è possibile, sebbene affatto scontata, con assetti quali quelli menzionati. Ma per non essere effimera richiede più tempo e dispositivi di stabilizzazione. In una stagione precedente del welfare locale, le pionieristiche sperimentazioni rese possibili dalla partecipazione diretta dei cittadini si sono stabilizzate in vere e proprie innovazioni nella forma di nuovi servizi comunali, eventualmente co-gestiti con organizzazioni del terzo settore (Guidi, 2009, 2011). In tempi di crisi e *austerità*, non è agevole replicare questa traiettoria. Quali differenti strumenti possono assistere la stabilizzazione delle sperimentazioni partecipative? Studi ulteriori sull'innovazione mediante partecipazione potranno mostrarlo.

Bibliografia

- Anci (2012), *Ripensare allo sviluppo locale del welfare. Dal quadro attuale alle priorità di intervento future*, Report
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Cordella G., Guidi R. (a cura di) (2012), *Costruire politiche giovanili. Discorso pubblico, pratiche e innovazioni in Italia e in Toscana*, Roma, Carocci
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso Welfare. Sogni e incubi*, Milano, Feltrinelli
- Ferrera M. (2012), *Bisogni sociali e secondo welfare: quali prospettive?*, Intervento alla Presentazione del Rapporto Annuale 2011 della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Martedì 29 maggio 2012

- Garud R., Hardy C., Maguir S. (2007), *Institutional entrepreneurship as embedded agency. An introduction to the special issue*, in 'Organization Studies', 28, 7, pp. 957-969
- Gori C. (2013), *Spesa sociale comunale: novità e riflessioni*, in 'LombardiaSociale.it', 26/11/2013
- Guidi R. (a cura di) (2009), *Una promessa mantenuta? Volontariato, servizi pubblici, cittadinanza in Toscana*, Firenze, Cesis
- Guidi R. (2011), *Il Welfare come costruzione socio-politica. Principi, strumenti, pratiche*, Milano, FrancoAngeli
- Kazepov Y. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham, Ashgate
- Mahoney J., Thelen K. (ed.) (2010), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press
- Marano A. (2012), *Perché è stato tagliato il welfare?*, in 'Welfare Oggi', 1, pp.23-28
- Misiani A. (2012), *Fondi statali per le politiche sociali: nuovi tagli con la Legge di stabilità 2012*, in www.astrid-online.it
- Moini G. (2011), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, FrancoAngeli
- Pelliccia L. (2012), *Quali scenari per il welfare locale dopo le manovre?*, in 'Lombardia-Sociale.it', 30/03/2012
- Paci M. (1984), *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Roma-Bari, Laterza
- Podestà N., Vitale T. (a cura di) (2011), *Dalla protesta alla proposta, e ritorno*, Milano, Bruno Mondadori
- Salvini A. (2011) *Introduzione. Trionfo, declino e nuove prospettive di sviluppo del volontariato in Italia*, in 'Sociologia e ricerca sociale', 96, pp.9-31
- Streeck W., Thelen K. (2005), *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in Streeck W., Thelen K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Svallfors S. (ed.) (2007), *The Political Sociology of the Welfare State. Institutions, Social Cleavages and Orientations*, Stanford, Stanford University Press
- Tomei G., Villa M. (2012), *Unveiling rhetoric, promoting social practices: the problem of participation in the new Tuscany Welfare System*, in Tsobanoglou G.O. (ed.), *The Politics of Participation and Empowerment: Current Issues and Practices*, Verlag fur Gesellschaftsarchitektur, GmbH, Hildesheim, Germany
- Villa M. (2011), *Partecipazione del terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche*, in 'Autonomie Locali e Servizi Sociali', 1, pp. 3-20
- Zhang Y., Wildemuth B.M. (2009), *Qualitative analysis of content*, in Wildemuth B. (ed.), *Applications of Social Research Methods to Questions in Information and Library Science*, Westport, Libraries Unlimited.