Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano

Emanuele Polizzi, Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Emanuele Polizzi, Tommaso Vitale. Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano. Animazione Sociale, 2010, 40 (244), pp.23-33. hal-01023813

HAL Id: hal-01023813

https://sciencespo.hal.science/hal-01023813

Submitted on 15 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Il tempo della sussidiarietà perduta

Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano

di
Emanuele Polizzi
Tommaso Vitale

Da una indagine su quale traiettoria abbiano preso, negli ultimi vent'anni, le politiche sociali del Comune di Milano, emerge come si sia smarrito il principio di sussidiarietà, e si siano introdotti meccanismi che rischiano di compromettere la capacità del settore associativo di svolgere quel ruolo di corpo intermedio tra bisogni degli individui e sfere istituzionalizzate. Il rischio di declinare la sussidiarietà in termini privatistici è elevato, per questo il terzo settore è chiamato a investire su una cultura sociale non autoreferenziale, capace di tradursi in strategie che tengano insieme diritti della persona e protagonismo del territorio.

Stiamo assistendo, negli ultimi anni, a grandi trasformazioni del ruolo dei governi locali nell'implementazione di politiche sociali. Da un lato in tutta Europa ci sono spinte importanti verso la regionalizzazione dei sistemi di welfare e la devoluzione di risorse e poteri verso i Comuni, singoli o associati. Dall'altro lato, i governi centrali sottraggono risorse ai governi locali, mentre lasciano a loro il compito di reperire risorse aggiuntive per i servizi. Questo fenomeno è particolarmente accentuato in Italia, dove i Comuni non possiedono autonomia impositiva, e ricorrono sempre più agli oneri di urbanizzazione per garantire la spesa ordinaria per i servizi.
In questo articolo ci proponiamo di indagare proprio la traiettoria delle politiche sociali del Comune di Milano negli ultimi vent'anni. Non potremo che farlo in maniera assai sintetica, selezionando solo alcuni degli indicatori più rilevanti. Ci si potrà chiedere perché proprio una traiettoria discendente, e non il racconto di casi di successo. La nostra impressione è che ci sia molto da imparare da traiettorie come quelle del Comune di Milano, che bene mostrano i rischi a cui si incorre perseguendo *una strada di radicale neocentralismo municipale*.
Milano, per altro, è stata una città assai importante per la storia del welfare italiano. Il cosiddetto *welfare ambrosiano*, tra gli anni '60 e l'inizio degli anni '90, si configurava infatti come un caso ben specifico di buona capacità di governo e di innovazione da parte della pubblica amministrazione, di tradizione socialista e cattolico-democratica, e insieme di capacità di intervento e sperimentazione da parte di ciò che oggi chiamiamo «terzo settore». Lungi dall'essere un modello tutto pubblico o tutto privato, la sua forza consisteva nel rapporto virtuoso tra queste due componenti della politica e della società milanese. Fermarsi a ragionare su cosa ne è stato di questo rapporto virtuoso ha molto da dirci sul valore generativo dell'agire politico e sui margini di dipendenza della società civile dalla qualità delle istituzioni e del processo amministrativo.

Il welfare ambrosiano

Uno degli elementi caratterizzanti il welfare ambrosiano era dato dalle caratteristiche della società civile milanese, con un panorama assai composito ed eterogeneo.
Nonostante alcune tendenze al collateralismo che hanno sempre segnato la storia politica della società civile nell'Italia repubblicana, complessivamente le organizzazioni sociali e assistenziali milanesi avevano una discreta *autonomia* e anzi una buona capacità di *influenza* sui partiti al governo. Molte di esse mantenevano certamente delle inerzie nelle modalità organizzative e nelle forme di intervento. Tuttavia, soprattutto nella seconda metà degli anni '70 e all'inizio degli anni '80, nacquero *una pluralità di organizzazioni sociali assai creative*. Sperimentavano nuove forme di intervento, sensibili alle profonde trasformazioni della vita urbana, radicate nelle periferie in cui nascevano.
I tratti più rilevanti di queste organizzazioni consistevano *(a)* nel coniugare militanza e professionalizzazione, senza scindere le due cose; *(b)* nel combinare, inoltre, obiettivi di socialità e potenziamento della vita culturale e ricreativa dei quartieri – per tutti, in altri termini – con obiettivi di inclusione ed *empowerment* per singoli target – per i più deboli, soprattutto. A partire dagli anni '80, infine, sempre più associazioni hanno sperimentato formule di tipo cooperativo e mutualistico che *(c)* articolavano

intervento sociale e supporto individualizzato con obiettivi di inclusione economica e lavorativa. Parliamo di una vivacità di sperimentazioni ben colta innanzitutto sia dalla Camera di Commercio di Milano, che negli anni ha seguito con rapporti periodici questo sviluppo, sia dagli osservatori internazionali, che a partire dagli anni '90 venivano a vedere a Milano alcune delle formule più efficaci di lotta all'emarginazione e sostegno alle capacità degli individui più svantaggiati.

I benefici di un rapporto virtuoso

Tuttavia questo è solo un lato della storia del welfare ambrosiano. Perché la sua forza non stava tanto nelle sperimentazioni della società civile in sé. Bisogna essere assai chiari su questo punto, di cui non è il caso di perdere la memoria storica. La specificità del welfare ambrosiano risiedeva, semmai, nel *rapporto virtuoso fra pubblica amministrazione e terzo settore*.

Questo rapporto consisteva in una capacità tutta politica e amministrativa di *riconoscere* le sperimentazioni avviate dalle organizzazioni sociali mutualistiche e dai movimenti urbani. «Riconoscere» voleva dire, per l'amministrazione milanese, innanzitutto *ascoltare*, in luoghi e istanze preposte, ciò che accadeva nella periferia. *Capire*, prima di regolare e controllare. «Riconoscere» significava anche *incoraggiare, sostenere e promuovere* le sperimentazioni. Implicava, quindi, *assumersi i rischi e le contraddizioni* tipiche di tutto ciò che è allo stato nascente: i fallimenti, anche tragici, di alcuni interventi; gli sprechi di risorse economiche ma anche umane. Non era improvvisazione, *laissez-faire*, ingenuità, velleitarismo o spericolatezza. Era un'idea di governo del welfare locale assai precisa, in cui la prospettiva del mutamento era assunta pragmaticamente più che ideologicamente [(1)], assumendo che il cambiamento non potesse essere anticipato arbitrariamente dall'amministrazione senza prima sondare sperimentalmente iniziative e attività a priori assai incerte. Uno stile di governo, cioè, in cui il riconoscimento delle sperimentazioni portate avanti dalla società civile non era generico e fine a se stesso. Non erano anni dei *progetti per far progetti*. Il punto di arrivo era comunque chiaro al governo locale: *mettere a regime le sperimentazioni* più efficaci e sostenibili.

Dalla sperimentazione alle innovazioni selettive

Viene utile ricordare quella che è una delle distinzioni concettuali più radicate della sociologia dell'amministrazione, quella fra sperimentazione e innovazione. Non è questione di nominalismo ozioso.

Le *sperimentazioni*, se riconosciute, discusse, monitorate e poi regolate e messe a regime diventano delle *innovazioni*, cioè delle discontinuità di sistema che introducono servizi e attività stabili e continuative. Distinguere i due termini serve a segnalare una fase storica in cui il punto di forza del welfare milanese consisteva in *sperimentazioni tradotte in innovazioni*. Prototipi, potremmo dire, avviati più o meno spontaneamente dalla parte più dinamica e militante della società civile, spesso incoraggiate e sostenute dall'amministrazione stessa, attraverso finanziamenti, ma anche grazie a co-progettazioni fra assistenti sociali (dipendenti comunali quindi) ed educatori di associazioni, cooperative ed enti morali.

1 | Su questa distinzione concettuale, si vedano le riflessioni in termini di sociologia politica degli «stili di governo» di Luc Boltanski: Boltanski L., *Rendre la réalité inacceptable*, Demopolis, Paris 2008.

Queste sperimentazioni non rimanevano attività a termine, né tanto meno si configuravano come un insieme frammentato di attività scomposte. Nel rispetto costituzionale dell'autonomia dell'intervento sociale, per cui sempre e comunque dei cittadini possono auto-organizzare una risposta a delle esigenze sociali, il Comune *selezionava*. Selezionava nel senso che valutava le sperimentazioni e poi sceglieva le iniziative che si assumeva l'onere di regolare per dare loro diffusione e continuità. È stato così per l'assistenza domiciliare ai minori (esperienza poi ripresa anche in moltissimi altri Comuni in Lombardia e in Italia), per i servizi di mediazione e incontro fra genitori separati e figli, per i centri di aggregazione giovanile, per le unità di strada per tossicodipendenti ma anche per prostitute e senza dimora, per gli interventi integrati domiciliari rivolti agli anziani, per le colonie estive e molto altro.

Un'altra caratteristica di questa esperienza di welfare locale era *la capacità dei servizi di stare sui territori*. L'esistenza di presidi territoriali presenti capillarmente in molti quartieri, anche periferici, della città, rendeva possibile per l'amministrazione pubblica avere il polso delle problematiche nella loro evoluzione, ma anche delle capacità di risposta che gli attori stessi del territorio erano in grado di proporre.

Tale ruolo di presidio era realizzato sia da figure che svolgevano attività di custodia dei beni comuni, come per esempio i portieri nelle case popolari, sia da veri e propri servizi sociali e sanitari che erano effettivamente presenti sui quartieri e accessibili alla cittadinanza. La divisione della città in venti zone di decentramento, con i relativi Consigli di zona, costituiva un altro segnale di tale vicinanza.

La capacità di tradurre le istanze della società civile

La forza del modello ambrosiano di welfare stava quindi in questa accezione alta dell'innovazione e della presenza.

Una competenza politica nel *tradurre* istanze provenienti dalla società civile, così come dai livelli periferici dell'amministrazione, in innovazioni messe a regime, idonee a produrre beni e servizi collettivi «robusti», cioè stabili e continuativi.

Una tensione alla «innovazione sociale», diremmo con il vocabolario più aggiornato delle scienze sociali oggi, cioè una spinta ad articolare al contempo:

(*a*) il sostegno alle capacità individuali;

(*b*) il soddisfacimento di esigenze materiali e la garanzia dei diritti;

(*c*) il cambiamento delle modalità di *governance* del sistema (processi decisionali, luoghi di negoziazione e deliberazione) [2].

Si parla di un periodo precedente la legge 285/1997, che per prima ha introdotto in Italia nel campo delle politiche socio-assistenziali l'obbligo della co-programmazione degli interventi (in questo caso per i minori), vincolo poi ampliato con la riforma dell'assistenza (legge 328/2000) [3].

Eppure temi, urgenze e tragedie della vita urbana milanese relativi agli individui più deboli, ma anche ai cittadini ordinari e alle loro esigenze e diritti (i punti *a* e *b* richiamati sopra) erano discussi e affrontati incrementalmente – a piccoli passi – con uno stile di apertura e di interlocuzione non

2 | Su questo punto di segnaliamo il volume (a cura di) Vicari S. , Moulaert F., *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna 2009.

3 | Può essere utile guardare le ricostruzioni dell'implementazione di questa legge contenute nei recenti volumi di Costa G., *La sussidiarietà frammentata,* Mondadori, Milano 2009; Kazepov Y., *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma 2009.

pregiudiziale, tenendo sotto controllo le regole di questa interlocuzione e ampliandola progressivamente in senso partecipativo (il punto *c* sopra evidenziato).
Non era tutto «rose e fiori», ovviamente.
Dal punto di vista della copertura delle nuove esigenze sociali, Milano non è mai riuscita a fornire servizi rispondenti alla domanda di sostegno delle responsabilità familiari (servizi domiciliari e centri diurni per anziani [4] *in primis*, ma anche asili nido), in un contesto di aumento progressivo dell'occupazione femminile, che in questa città ha raggiunto i tassi di partecipazione al mercato del lavoro fra i più alti d'Italia. Dal punto di vista dei processi di governo, l'apertura partecipativa del dibattito e della riflessione sui servizi è stata condizionata dai livelli sempre più alti di clientelismo, corruzione e discrezionalità che hanno caratterizzato l'amministrazione milanese, in particolare nella seconda parte degli anni '80.
Pur tuttavia, delle innovazioni sociali ci sono state, eccome. Intanto la riflessione sulla protezione sociale degli abitanti di Milano veniva comunque alimentata, sia con la protesta e il conflitto, sia con la cooperazione e la coproduzione di interventi e servizi.

Se la sussidiarietà viene a mancare

Questa caratteristica di innovazione del welfare ambrosiano che abbiamo tratteggiato sembra però essersi come smarrita.

Un'interlocuzione molto faticosa

Dopo Tangentopoli, le giunte che si sono alternate non hanno più scommesso sul suo punto di forza cioè, sul rapporto virtuoso e coordinato fra terzo settore e amministrazione pubblica. Qualcosa si è bloccato, si è persa quella capacità di traduzione di sperimentazioni e istanze della periferia a cui abbiamo accennato sopra. Lo si vede bene nell'*inerzia* con cui i servizi e gli interventi si sono riprodotti fedeli a se stessi, nonostante le trasformazioni post-fordiste della città abbiano modificato così profondamente i profili di vulnerabilità dei milanesi [5].
Lo si osserva anche nel modo in cui è stata progressivamente individualizzata l'interlocuzione fra singole organizzazioni (e cordate) di terzo settore e l'amministrazione comunale.
Quella che era una tendenza, non compiuta ma progressiva, al pluralismo di soggettività della società civile e alla varietà di strumenti di azione pubblica, ha lasciato il posto a forme di coinvolgimento del terzo settore più frammentate e a una riduzione del numero di strumenti di regolazione contrattuale [6]. Al contempo, i Consigli di zona sono stati depotenziati e accorpati, passando da venti a nove nel 1999, con riferimenti territoriali molto più vasti, eterogenei e dispersi.
Un nuovo stile di governo, quindi.

Una situazione paradossale

Paradossalmente, proprio mentre venivano introdotti, a livello legislativo, alcuni im-

4 | Nel 2004 solo il 56% degli anziani non autosufficienti a Milano erano coperti da un servizio pubblico, mentre in Lombardia la copertura da parte dei servizi residenziali e domiciliari era pressoché totale (98,8%), cfr. Cerea S., *L'assistenza agli anziani non autosufficienti*, in Ranci C., Torri R., *Milano tra coesione sociale e sviluppo*, Mondadori, Milano 2007, p. 122.
5 | Si veda la recente ricerca commissionata dalla Camera di Commercio di Milano: Ranci C. e Torri R., *op. cit*.
6 | Per non entrare su un terreno tecnico, ci permettiamo di rimandare a due saggi: Bifulco L., Vitale T., *Contracting for Welfare Services in Italy*, in «Journal of Social Policy», 3, 2006, pp. 495-513; di Giorgi A., Polizzi E., *Contrattualizzazione e mercato sociale*, in Monteleone R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma 2006.

portanti strumenti di raccordo e integrazione nella programmazione e nella progettazione delle politiche sociali – come le già citate leggi 285/1997 e 328/2000, o la recente legge regionale lombarda 3/2008 – la costruzione dei servizi è sembrata essere elaborata sempre più al solo interno dell'amministrazione, lasciando al momento dell'ascolto e della cooperazione comune un ruolo assai ridotto e frammentato. Ne sono una testimonianza la fatica e l'insoddisfazione con cui molti operatori *street level* dell'amministrazione (assistenti sociali, funzionari dell'assessorato) dichiarano, a voce interrotta e con timore, di non essere stati ascoltati e coinvolti nel ripensamento della programmazione, a differenza di ciò che avveniva un tempo. Allo stesso modo ne sono un esempio le tre tornate di programmazione dei Piani di zona (2002-2004, 2005-2008, 2009-2011), caratterizzate da uno scarso coinvolgimento dei territori e delle organizzazioni della società civile alla loro elaborazione.

Tale carenza nella collaborazione programmatoria con il terzo settore appare evidente in diversi settori. In campo socio-assistenziale, laddove la recente fase di consultazione per il Piano di zona 2009-2011 è stata rapidissima e assai disorganica. In campo socio-sanitario, addirittura, il tavolo del terzo settore dell'ASL cittadina non è mai stato convocato nell'arco degli ultimi quindici mesi.

Intendiamoci: non stiamo sostenendo che a Milano fino alla fine degli anni '80 vi fossero modalità radicali di co-decisione e di deliberazione partecipata. La scelta pubblica a Milano è sempre stata dell'autorità. Le ricomposizioni collettive dei corpi intermedi, tuttavia, non facevano paura. Non spaventava nemmeno il pluralismo di opzioni «tecniche», in settori come quello delle dipendenze, della prostituzione, ma anche dell'aiuto alle famiglie multi-problematiche in cui le dimensioni morali sono rilevanti e assai sensibili.

Oggi abbiamo diversi segnali di cambiamento; può essere utile a proposito dare conto di una delle principali dispute che ha animato il dibattito recente sul welfare milanese, relativa alle ordinanze del Sindaco in materia di droghe, alcol, prostituzione e accattonaggio (novembre 2008).

Il faticoso confronto sulle «ordinanze»

Il dibattito a Milano è stato acceso e significativo, sia per i suoi contenuti che per le forme che ha assunto, e non può essere trascurato se si vogliono cogliere pienamente le trasformazioni del welfare ambrosiano.

La sociologia politica dell'azione pubblica segnala con precisione che, per analizzare a fondo le trasformazioni che attraversano i sistemi istituzionali, bisogna sì analizzare gli *outcome* delle politiche pubbliche, ma anche studiare con rigore le *controversie* e i *conflitti* che si dispiegano sui fini collettivi dell'azione pubblica.

L'assenza di luoghi pubblici di riflessione

Partiamo, innanzitutto, dalle forme assunte da questo dibattito. In generale il dibattito si è caratterizzato per commenti seri e ponderati da parte delle organizzazioni della società civile, che hanno tentato sempre e comunque un'interlocuzione di merito con l'amministrazione, e dalla pressoché assenza di riflessione da parte dei partiti, di maggioranza e di opposizione.

Del resto, a parte piccoli riscontri episodici sulla stampa, successivi a qualche conferenza stampa, i media locali non vi hanno dato molto risalto. Nonostante la pluralità di soggetti che hanno preso posizione pubblica in merito, i media a Milano tendono

ormai a considerare i problemi dell'assistenza come aspetti tecnici non di rilievo generale. Il dibattito, privato di una sponda mediatica, ha scontato anche l'assenza di luoghi e momenti di *riflessione comune*.

Un problema di contenuti ma anche di metodo

Sul piano dei contenuti, riscontriamo essere emerse posizioni rilevanti e decise. Ad esempio, nessuno dei soggetti milanesi che lavorano nell'ambito della tratta e della prostituzione (con un protocollo di riservatezza e l'iscrizione all'albo ministeriale) ha accettato di sottoscrivere le ordinanze. Altro caso, il Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, nella sua rappresentanza lombarda, ha chiesto pubblicamente ragione del motivo per cui a Milano le ordinanze sulle nuove povertà venissero «fondate su uno sguardo unilaterale sui fenomeni sociali», trascurando le evidenze scientifiche in materia di intervento sociale e impartendo solo misure sanzionatorie.
Le preoccupazioni del terzo settore – o quanto meno di una sua parte consistente e significativa, non fosse altro per l'indipendenza dalla politica e la capacità di attrarre e produrre risorse sociali – non sono state solo relative alle misure adottate, ma anche alle *modalità* con cui sono stati costruiti gli avvisi.
Le ordinanze sono state accusate da molta parte del terzo settore di essere costruite per dividere e sottrarre invece di sommare e moltiplicare, «senza un coinvolgimento preventivo dei coordinamenti e delle federazioni che si occupano di questi temi». L'accusa è che esse siano uno smacco non solo alla tradizione meneghina, ma anche al nuovo Statuto per l'autonomia della Regione Lombardia e della legge regionale 3/2008, costruiti intorno all'idea di sussidiarietà.

Che ne è della sussidiarietà?

Non è un caso che le critiche più dure rivolte all'amministrazione siano proprio di tradire il principio di sussidiarietà come criterio guida dell'azione pubblica [7].
Le ordinanze sono apparse a molti attori associativi come inedite nella storia del buon senso meneghino, imponendo alle organizzazioni sociali *una modalità univoca* con cui trattare il disagio sociale e i percorsi di accompagnamento delle persone più deboli, in una città che ha sperimentato invece una tradizione amministrativa di pluralismo.
Sottostante a questo conflitto, infatti, emerge il tema cruciale delle funzioni e delle modalità della *governance* delle politiche sociali localizzate. Le riforme di inizio millennio hanno messo in valore un principio di integrazione delle politiche su base territoriale con l'obiettivo esplicito di favorire una governance che tenesse insieme, aiutasse a riconoscere e valorizzare tutte le risorse, anche potenziali, e facesse della cooperazione una leva per moltiplicare le energie. La parola chiave, niente affatto casualmente, è diventata «coesione sociale» [8]. Dividere e sottrarre, al contrario, sono azioni che riproducono la frammentarietà e indeboliscono la regia del pluralismo.

L'affievolirsi di un orizzonte di fattibilità

Da un altro punto di vista, inoltre, la non applicabilità di gran parte dei contenuti di queste ordinanze, riscontrata dagli operatori nei mesi successivi, fa molto pensare al vecchio

7 | Vitale T., *A cosa serve la sussidiarietà? Un criterio guida contro il «carsismo istituzionale»*, in «Animazione Sociale», 5, 2006, pp. 20-28.

8 | Ripamonti E., Vitale T., *Progettare coesione*, in «Skill», 36, 2009, pp. 85-98.

modello di Bachrach e Baratz [9] sulla non decisione a livello locale, o più precisamente sulla spinta a *decidere su aspetti secondari* di questioni su cui si preferisce non decidere. È un classico della politica locale: si tratta di non assumere orientamenti strategici, ma «bucare» le dinamiche dell'opinione pubblica attraverso tante piccole decisioni ricorsive su aspetti simbolici che affermano identità e valori, ma non sono pensate su un orizzonte di fattibilità e di implementazione [10].

Questo processo di non decisione tende, però, a essere accompagnato – nel caso milanese – da un uso della comunicazione pubblica che punta a giustificare un solo tipo di interventi, *riducendo la varietà degli strumenti dell'azione pubblica* da predisporre e utilizzare. Si dà per scontato che il consenso si ottenga solo attraverso iniziative le cui condizioni di successo si verificano esclusivamente nel brevissimo periodo, meglio se nel presente, cioè attraverso azioni il cui successo è dato dal semplice fatto di compierle, e non è valutato in relazione alle loro conseguenze [11].

Abbiamo detto che il pluralismo è stato motore di innovazione e di capacità di selezione e governo nella tradizione ambrosiana. Nella fase attuale del welfare locale, assume in potenza un significato generativo ancora più esteso. Il pluralismo diviene rilevante, secondo la letteratura scientifica più recente, anche per ragioni economiche e di sostenibilità dei sistemi, per coinvolgere e coordinare attori che hanno informazioni, competenze e risorse, che altrimenti si rischierebbe di disperdere e dissipare [12]. Ciò varrebbe in particolar modo per un contesto come quello milanese, in cui sono sempre più i privati (e le Fondazioni di impresa e bancarie in particolare, ma anche i Centri di servizio al volontariato) a sostenere, finanziare, accompagnare i progetti sociali, e con cui la programmazione pubblica potrebbe provare a costruire un rapporto se non organico quanto meno coordinato e riflessivo.

Un welfare carsico e parallelo

Il quadro che appare nei dibattiti oggi, dunque, sembra essere quello di un welfare milanese che, a differenza di molta parte della tradizione amministrativa cittadina, fa fatica a riconoscere, promuovere e portare a regime le nuove ed eterogenee modalità di risposta sociale che emergono dalla società civile.

Una società civile che fatica nel suo compito di «membrana»

Una società civile che, per la verità, appare essa stessa impoverita nella capacità di svolgere quel ruolo di corpo intermedio e membrana tra individui e sfere istituzionalizzate di cui parla Mauro Magatti [13]. E che fatica a mantenere un ruolo di promozione della socialità e del mutualismo, del protagonismo

9 | Bachrach P., Baratz M. S., *Decisions and nondecisions: an analytical framework*, in «The American Political Science Review», 57 (3), 1963, pp. 632-642.

10 | Anche il tema del ricorso al solo strumento degli sgomberi (oltre 100 nel 2010 al 30 giugno) per gestire gli insediamenti abusivi e le baraccopoli dei gruppi rom, sinti e caminanti nella città, è indicatore di uno stile di governo proteso a perpetuare nel tempo le fonti di disagio che permettono azioni simboliche finalizzate a ottenere il consenso di una parte.

11 | Un'interessante rappresentazione dello stile di governo milanese degli ultimi 15 anni si trova nel recente libro di Alfieri M., *La peste di Milano*, Feltrinelli, Milano 2009.

12 | Per una presentazione di sintesi, ci permettiamo di rimandare a Vitale T., *La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata*, in Costa G., *op. cit.*

13 | Magatti M., *Il potere istituente della società civile*, Laterza, Bari 2005.

dei cittadini. Non di rado è caratterizzata anche da una certa crisi manageriale e, in alcuni casi, da isolamento e incapacità di fare rete. Spesso, inoltre, essa si ritrova senza competenze tecniche per ascoltare e coinvolgere tutte quelle risorse ed energie mutualistiche di persone e gruppi che potrebbero (e vorrebbero) contribuire alla solidarietà e alla socialità, organizzandosi e ragionando sul loro futuro. Si pensi alla risorsa preziosa costituita dagli anziani,che trovano forme di aggregazione associativa ben più consistenti in provincia che nella città di Milano; ma si pensi alle associazioni nascenti di giovani cosiddetti «di seconda generazione», figli cioè di immigrati, di cui quasi nessuno sembra valorizzare le capacità di rappresentanza che pure emergono [(14)].

Se, infatti, l'amministrazione sembra aver dismesso i luoghi e le pratiche di ascolto delle istanze e delle sperimentazioni provenienti dal mondo del sociale, molta parte delle organizzazioni sociali milanesi sembra essersi ben adattata a un ruolo di prevalente, se non esclusiva, *gestione dei servizi sociali*, o ne è stato addirittura promotrice. Si tratta, cioè, di una riduzione, o autoriduzione, delle organizzazioni del sociale a soli erogatori, ancorché efficienti e agili, di servizi predefiniti, remunerati sulla base di prestazioni standardizzate e quantificabili.

Viene invece a mancare, in questa riduzione, il ruolo di sperimentazione come leva dell'innovazione, il ruolo di *advocacy* in difesa dei diritti e delle opportunità dei destinatari attuali e di quelli potenziali, nonché la capacità di sostenere la presa di parola dei cittadini sui servizi.

Un terzo settore certo capace di fornire prestazioni, a volte sotto costo e con scarso rispetto dei contratti nazionali di lavoro, ma nel complesso in difficoltà a promuovere cultura e comunicare valori e stili di convivialità e relazione solidale. Un terzo settore assai competitivo al suo interno, con poche sfide comuni o prospettive di interdipendenza. È sintomatica, da questo punto di vista, la debolezza delle forme di coordinamento e raccordo che il terzo settore cittadino si è dato negli ultimi anni, a differenza di quanto successo in tutte le altre province lombarde.

La deriva verso welfare paralleli

Così veniamo a un bagno di realtà su un presente in cui la riduzione del pluralismo e della capacità di ascolto sembra riguardare non solo il terzo settore, ma rischia di allargarsi a una più ampia cerchia di soggetti che sono entrati ormai a pieno titolo nei nostri sistemi di welfare.

La costruzione programmata delle politiche sociali a Milano è avvenuta, per esempio, senza il coinvolgimento sistematico del sistema delle Fondazioni, quelle bancarie e di impresa, che oggi in Lombardia, anche in tempi di crisi, mobilitano ogni anno circa 250 milioni di euro per interventi sociali. Lo fanno con le loro linee di indirizzo pianificando a dieci anni, quindi con un'ottica di medio periodo e spesso con attenzione alla riflessività e alla sostenibilità delle fasi progettuali [(15)]. Soggetti come le Fondazioni

14 | Enzo Mingione E., Borlini B., Vitale T., *Immigrés à Milan: faible ségrégation mais fortes tensions*, in «Revue Urbanisme», 362, 2009, pp. 83-86.

15 | Ne sono un esempio gli attuali bandi della Fondazione Cariplo sui progetti di coesione sociale; per alcune analisi di caso si veda anche il capitolo di Vitale T., *Reti per fare rete o reti per conoscere e discutere la qualità dell'azione pubblica in un territorio?*, in Luppi M. (a cura di), *Coesione sociale nelle città. Azioni e relazioni nell'esperienza di due quartieri di Milano*, Guerini, Milano 2009.

bancarie, o come il recente Fondo famiglia-lavoro istituito dal cardinale Tettamanzi, svolgono un ruolo autonomo rispetto alle politiche pubbliche messe in atto dall'amministrazione ed è proprio tale autonomia a rendere possibile il loro carattere spesso innovativo e, in alcuni casi, virtuoso.
Autonomia, tuttavia, non coincide necessariamente con separazione o con assenza di dialogo e non sembra senza senso, da questo punto di vista, l'idea di un'attenzione del governo cittadino a quanto queste forme di intervento mettono in evidenza, in termini di sperimentazione di modelli di servizio, di emersione di problematiche prima invisibili all'occhio del pubblico, di capacità di ascolto e raccordo con la cittadinanza [16]. Tale attenzione, che certamente non significa delega a terzi delle responsabilità pubbliche sul welfare, può anche aiutare queste stesse forme di intervento della società civile a non diventare canali di un welfare parallelo, ma mantenere il ruolo di arricchimento, di pungolo e di sperimentazione per un welfare che non può che essere bene di tutti.

La riflessività del terzo settore

Il degrado dei rapporti fra governo locale e società civile a Milano non va banalizzato. La fine di un modello di sussidiarietà che aveva prodotto percorsi virtuosi di innovazione sociale è questione che permette di riflettere non solo sul welfare e sui sistemi di risposte per il benessere e il protagonismo dei cittadini: interroga in profondità *la capacità del terzo settore di giocare un ruolo dotato di un qualche grado di autonomia* nella vita democratica italiana.
Quando proprio a Milano, e non a caso a Milano, scoppiò Tangentopoli e il percorso di dissoluzione dei partiti di massa italiani giunse a compimento, molti commentatori videro nel terzo settore le risorse morali e organizzative per fondare una nuova stagione della democrazia italiana. L'azione solidale organizzata venne valorizzata come *scuola di democrazia*, in grado di accrescere l'autostima dei partecipanti nella capacità di cambiare il contesto in cui sono inseriti. Ma l'autonomia del terzo settore andava conquistata, e così un settore cooperativo e associativo tradizionalmente collaterale ai partiti di massa si è trovato a dover progressivamente re-immaginare un rapporto con la politica e la rappresentanza degli interessi.
L'analisi del caso ambrosiano nel lungo periodo non ci spinge al pessimismo, né a una semplice prudenza rispetto ai trionfalismi sulla società civile. A entrambe siamo già abituati (ahinoi), e non ci sono di particolare aiuto. La vicenda che abbiamo qui tratteggiato ci permette di cogliere alcuni meccanismi che rischiano di compromettere il grado di civismo del settore associativo e le sue capacità di critica sociale, di riconoscimento intersoggettivo, di «membrana fra azione creativa e sfera istituzionale»[17].
Certamente la situazione ambrosiana è interessante perché assomma ed esaspera alcune difficoltà del governo locale che sono assai diffuse (anche se non sempre si ritrovano tutte congiuntamente) [18]:

16 | Si vedano, per un utile confronto, le esperienze di programmazione sociale nei Comuni della provincia milanese discusse da Polizzi E., *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 4, 2008, pp. 437-456.
17 | Magatti M., *op. cit*.
18 | Per un trattamento più sistematico dei punti qui riassunti, si veda Tosi S., Vitale T., *Osservare la questione settentrionale dall'Altomilanese: politica della piccola città*, in Tosi S., Vitale T. (a cura di), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Altomilanese*, Mondadori, Milano 2010.

• la forte compartimentazione fra assessorati differenti in seno alla stessa amministrazione comunale;
• il localismo e il protagonismo dei sindaci, che spingono a ostacolare accordi di programma finalizzati alla cooperazione fra comuni nella gestione di beni e servizi;
• le modalità di valutazione focalizzate esclusivamente sulla realizzazione di beni e servizi, più che sui loro impatti;
• la difficoltà di puntare sulla realizzazione di beni collettivi strategici in un orizzonte di medio-lungo periodo, cioè più ampio del ciclo elettorale;
• lo svuotamento delle arene consiliari, con effetti di spostamento dei processi di intermediazione delle domande sociali direttamente verso le giunte comunali, ma anche di ampliamento della frammentazione nell'azione degli esecutivi, strutturalmente disorganica e scoordinata, con interventi fortemente settorializzati e assessori che agiscono in maniera fra loro indipendente [19];
• la riduzione delle forme di mediazione espressiva e pragmatica dei conflitti locali, con il coinvolgimento di «esperti» per le proteste e altre modalità di partecipazione;
• i frequenti tentativi di depoliticizzare le scelte pubbliche strategiche, di segnalarne l'inevitabilità, di non confrontarsi con la società civile sul modello di città che si sta costruendo;
• le resistenze all'apertura in senso inclusivo e integrato non solo dei processi decisionali, ma anche delle *policy community* (comunità di attori coinvolti nell'implementazione di una politica pubblica), con effetti di selezione e scrematura della mobilitazione di risorse e quindi di inaridimento delle reti.

Altrove abbiamo esplorato casi virtuosi in cui il terzo settore ha investito su una cultura sociale non autoreferenziale, capace di tradursi in strategie politico amministrative che tengono insieme, alimentandosi, diritti della persona e protagonismo del territorio: trasferendo poteri agli individui (e non solo ai territori) e diritti al territorio (e non solo agli individui). Una pista di ricomposizione dello Stato che ritenemmo semplicemente «interessante da esplorare» [20]. Alla luce del caso milanese, forse ci si potrebbe sbilanciare maggiormente.

La declinazione della sussidiarietà in termini solo privatistici (e privativi) ne svuota il contenuto virtuoso e rischia di inaridire la società civile [21]. La riflessività del terzo settore su quanto accade quando l'amministrazione perde di capacità di ascolto e innovazione, richiede un investimento ancora più ambizioso sul proprio ruolo pubblico e sulle proprie capacità critiche, forte del patrimonio di urgenze e desideri delle persone con cui è in relazione.

Emanuele Polizzi è assegnista di ricerca di Sociologia presso l'Università degli studi di Milano Bicocca: emanuele.polizzi@unimib.it
Tommaso Vitale è professore associato di Sociologia urbana presso il Centre d'études européennes, SciencesPo Paris: tommaso.vitale@sciences-po.fr

19 | Burroni L. *et al.* (a cura di), *Città metropolitane e politiche urbane*, University Press, Firenze 2009.
20 | Vitale T., *Costruire sostenibilità per le politiche nelle città. Problemi pubblici e logiche di ricomposizione dello Stato,* in Bulsei G. L. (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Risorse ambientali, qualità sociale, partecipazione pubblica*, Aracne, Roma 2010.
21 | de Leonardis O., *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in «Rassegna italiana di sociologia», 2, 1997, pp. 169-193.