



L5 98

Politiche e servizi sociali

Angelo Gasparre

# **LOGICHE ORGANIZZATIVE NEL WELFARE LOCALE**

Governance, partecipazione,  
terzo settore

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Angelo Gasparre

# **LOGICHE ORGANIZZATIVE NEL WELFARE LOCALE**

Governance, partecipazione,  
terzo settore

**FrancoAngeli**

In copertina: Lidia Kaly, *Esplosione*, 1998; per gentile concessione dell'autrice

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	9
<b>1. Il Terzo settore nel welfare locale</b>	»	19
1.1. Introduzione	»	19
1.2. Il Terzo settore	»	19
1.3. Il welfare locale	»	45
1.4. I servizi sociali	»	58
1.5. La sussidiarietà	»	67
1.6. In sintesi	»	79
<b>2. Logiche organizzative</b>	»	81
2.1. Introduzione	»	81
2.2. Alla ricerca di uno schema di analisi	»	81
2.3. Logiche organizzative	»	103
2.4. Partecipazione e regolazione	»	112
2.5. In sintesi	»	116
<b>3. Comune e Terzo settore a Genova</b>	»	117
3.1. Introduzione	»	117
3.2. Nel welfare per i minori e la famiglia	»	118
3.3. Nel welfare per le persone disabili	»	162
3.4. Nel welfare per gli anziani	»	178
3.5. Nel welfare per l'inclusione sociale	»	196
3.6. Governance?	»	211
3.7. In sintesi	»	215

<b>4. Logiche organizzative nel welfare locale</b>	pag.	217
4.1. Introduzione	»	217
4.2. Un mercato protetto?	»	218
4.3. Governance e sussidiarietà (negli anni settanta)	»	219
4.4. Dal volontariato all'impresa sociale	»	222
4.5. Il cortocircuito	»	224
4.6. Dalla governance al government?	»	231
4.7. In sintesi	»	236
<b>Bibliografia di riferimento</b>	»	239

*Je participe  
Tu participes  
Il/Elle participe  
Nous participons  
Vous participez  
Ils règlent!*  
[Parigi, maggio '68]

*Bring on your wrecking ball*  
[Bruce Springsteen, 2012]



## Introduzione

Come sono cambiate le relazioni tra Terzo settore e Pubblica amministrazione negli ultimi anni? Si sono verificate trasformazioni di rilievo nelle modalità di costruzione delle politiche sociali e del contenuto dei servizi? Quale prospettiva occorre assumere per distinguere forma e sostanza del cambiamento? Dove bisogna agire per progettarlo?

Sono questi gli interrogativi dai quali muove l'analisi che si propone in questo libro.

A prima vista alcune risposte appaiono scontate. Sul tema del cambiamento, infatti, la letteratura sul welfare locale descrive una progressiva trasformazione nel modo in cui si definiscono e si realizzano le politiche sociali nell'ultimo decennio, associabile alla transizione tra due opposti paradigmi: dal *government* alla *governance*, da un sistema decisionale chiuso, interno agli enti pubblici, a una regolazione aperta alla società civile e al Terzo settore in particolare, con il quale i Comuni intessono relazioni reticolari, partecipative, orientate alla *partnership*. Un cambiamento che diventa radicale se si assume acriticamente la logica dicotomica *government/governance*, la quale effettivamente veicola l'idea della «frattura», di una soluzione di continuità tra un «prima» e un «dopo», tra un «vecchio» e un «nuovo» e, spesso, tra un «peggio» e un «meglio».

Questa chiave di lettura, comunque, estremamente chiara sul piano descrittivo, attraverso la logica dicotomica sottesa alle contrapposizioni tra modelli propone l'idea di un cambiamento che non sempre ha un riscontro nella pratica, come peraltro emerge dalle ricerche più recenti, tutte tese a sottolineare le «ambiguità» della *governance* (Bozzini e Enjolras, 2012), alla luce di un cambiamento giudicato parziale o incompiuto.

In queste analisi, ad esempio, si mette in luce lo scontro tra i diversi valori guida dei protagonisti, pubblici e del Terzo settore, che animano le «arene di *governance*», una circostanza che genera difficoltà su diversi pia-

ni: dalla condivisione degli obiettivi e delle priorità dell'azione in comune alla definizione dei tempi e dei criteri per valutare i risultati. Le ambiguità nascono anche dalla pluralità di meccanismi di coordinamento adottati nella «governance delle reti»: di mercato, gerarchici e propriamente reticolari, strumenti che incorporano filosofie differenti e specifiche regole istituzionali, una circostanza che spesso fa emergere incongruenze e difficoltà sul piano operativo. In molti casi, inoltre, si sottolinea l'incoerenza di processi di «apertura» alla società civile che, però, sono guidati dalle istituzioni pubbliche, che definiscono in modo sostanzialmente autonomo il *framework* istituzionale delle interazioni tra i partecipanti alle reti, limitando, così, il potenziale auto-organizzante della società civile. Infine, la logica del coordinamento orizzontale che dovrebbe caratterizzare le relazioni tra pari nelle reti partenariali si scontra con la diversa distribuzione del potere tra le parti dando luogo ad una molteplicità di tensioni tra soggetti che lo detengono e altri che reclamano la titolarità del «diritto a partecipare» alle decisioni, ma che sul piano sostanziale non hanno elementi concreti a cui appellarsi per farlo valere.

Si tratta di analisi molto interessanti, che permettono di conseguire un buon livello di approfondimento sulle caratteristiche delle relazioni tra pubblico e Terzo settore e sul loro cambiamento nel corso del tempo. Alcune questioni, in ogni caso, rimangono trascurate o oggetto di spiegazioni non completamente soddisfacenti.

Ad esempio, la mancanza di autonomia del Terzo settore è spiegata esclusivamente in rapporto alla dipendenza finanziaria dagli enti pubblici. Le prospettive per il Terzo settore, dunque, sarebbero contingenti alle logiche decisionali del pubblico e da queste determinate, mentre *la prima ipotesi* che guida la nostra analisi è che le organizzazioni di Terzo settore potrebbero sviluppare autonomia a partire da un quadro di regole di governo dei processi di *policy making* effettivamente abilitanti una partecipazione sostanziale e non solo retorica, a prescindere dai «condizionamenti ambientali», molto citati in letteratura, che pure esistono, ma possono essere gestiti «dall'interno».

In secondo luogo la lettura delle relazioni per modelli o transizioni tra modelli di relazioni, che è tipica della letteratura sulla governance, non rende pienamente la sostanza della dinamica evolutiva, mentre ripercorrere le tappe di sviluppo delle relazioni – in ogni particolare contesto locale – sembra particolarmente utile per comprendere più chiaramente sia i problemi (ad esempio il «mutuo adattamento», giudicato come una patologia) sia per prefigurare percorsi di innovazione, alla luce degli obiettivi che ci si propone di conseguire. È questa una *seconda ipotesi* dell'analisi. Molti ser-

vizi erogati dal Terzo settore oggi in regime di convenzionamento con la Pubblica amministrazione, infatti, sono stati creati e sviluppati dal Terzo settore stesso quando le relazioni con i Comuni erano autenticamente collaborative, all'epoca della fondazione del welfare locale italiano alla fine degli anni settanta e nei primi anni ottanta. Poi, nel corso degli anni novanta, questi servizi sono «andati a gara» e riassegnati, tipicamente alle stesse organizzazioni che li avevano progettati e avviati, spesso in forma di volontariato. La logica dell'appalto ha creato una frattura tra progettazione ed esecuzione e oggi le relazioni sono descritte nei termini di un «mutuo adattamento», per mettere in luce la vischiosità dei rapporti, la poca trasparenza, e la scarsa capacità innovativa del Terzo settore. Aspetti assolutamente importanti, ma l'etichetta del «mutuo adattamento» non mette a fuoco il problema principale: quello della regolazione delle relazioni e della dinamica storica che ha contribuito a qualificarne le caratteristiche.

In terzo luogo, la modellistica in uso assegna grande rilevanza alle dinamiche *tra* i protagonisti dei sistemi locali di welfare, situati nell'ambito di precisi confini istituzionali, culturali, identitari, ecc. Elementi evidentemente importanti nell'azione ma che sul piano analitico tendono a sovradimensionare lo scontro/contrapposizione tra soggetti portatori di diversa cultura, confondendo il piano dell'azione concreta, fatto effettivamente di confini istituzionali, codici culturali, logiche di relazione *institutionally embedded* e quello dell'analisi dell'azione, che dovrebbe essere capace di tenerne conto ma allo stesso tempo di non farsi schiacciare da queste sovrastrutture semantiche. *La terza ipotesi* dell'analisi, dunque, è che per studiare le relazioni tra pubblico e Terzo settore occorra considerare come unità di analisi né gli «attori» e le loro relazioni né il «sistema» o i «sistemi» ma l'azione organizzativa come un processo di decisioni e azioni guidate da razionalità limitata e intenzionalmente orientate a risultati attesi (Simon, 1947).

Un ultimo aspetto riguarda la questione del cambiamento o, secondo l'impostazione di Thompson (1967), la «adeguatezza al futuro» dell'azione organizzativa. Gli schemi di analisi delle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore più diffusi in letteratura tendono a studiare più che altro le «manifestazioni concrete» dell'azione dei soggetti che operano nel welfare locale, cioè, tipicamente, il passato. L'ambiguità rilevata dalla letteratura più recente sulla governance, inoltre, è attribuita alla strutturale caoticità dell'azione, frutto di relazioni tra «attori strategici» tesi ad affermare i propri interessi secondo una logica competitiva. L'incertezza in queste «arene politiche» è talmente elevata da rendere vana qualsiasi possibilità di progettazione del cambiamento. *La quarta ipotesi* dell'analisi, dunque, riguarda il

cambiamento, che qui è giudicato possibile e non «determinato» da fattori ambientali contingenti (funzionali o socialmente costruiti). Un cambiamento, infatti, può discendere da un'azione tesa al conseguimento di quest'obiettivo, a patto di riconoscere dove è situato il ganglio vitale della relazione tra pubblico e Terzo settore, ossia nella regolazione dei processi decisionali ai diversi livelli delle politiche sociali: nella programmazione, nella progettazione dei servizi e nei processi di analisi dei bisogni, nucleo tecnico del lavoro sociale.

Il libro si articola in quattro capitoli.

Nel *primo capitolo* si introduce l'analisi delle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore nel welfare locale. Si traccia una sintetica panoramica sul Terzo settore nella letteratura e si chiariscono le sue dimensioni a livello nazionale e internazionale, sulla base dei dati disponibili. Si identificano i principali protagonisti e i problemi del welfare locale, anche rispetto alla crisi economica ed alla pesante riduzione di risorse per il sociale degli ultimi anni. Successivamente, si entra nel merito dei servizi sociali alla persona, definendone il quadro istituzionale, l'orientamento delle politiche e le caratteristiche dei servizi nelle diverse aree d'intervento (minori e famiglia, disabili, anziani e inclusione sociale). Infine, si affronta il tema della sussidiarietà sia in rapporto ai riferimenti culturali e valoriali sottesi a tale principio sia domandandosi se esistono motivazioni legate ad un miglioramento della qualità dei servizi di welfare che potrebbero indurre i Comuni ad adottare questa logica di relazione con il Terzo settore più di quanto non abbiano fatto fino ad ora. Questo ragionamento porta a discutere, in particolare, del rapporto tra sussidiarietà e innovazione nei servizi sociali e ad introdurre alcuni primi elementi per l'interpretazione delle relazioni tra Comune e Terzo settore nel welfare locale genovese, oggetto del terzo capitolo.

Nel *secondo capitolo* si richiama la letteratura sulla governance e la dicotomia government/governance, che costituisce il framework teorico più generale nel quale si collocano i principali schemi di analisi elaborati per studiare le relazioni tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore, anch'essi oggetto di una sintetica presentazione. Per ognuno di essi se ne sottolineano le potenzialità interpretative ed anche i principali limiti, e si articolano le scelte teoriche e metodologiche tese a superarli. In particolare si propone di focalizzare l'analisi sulla regolazione dei processi decisionali delle politiche sociali, si richiama il concetto di «logiche organizzative» proposto da Masino (2005) e si declina analiticamente la nozione di «partecipazione» delle organizzazioni di Terzo settore nel welfare locale.

Il *terzo capitolo* è dedicato alla presentazione dei risultati di un duplice percorso di ricerca sul campo sulle relazioni tra Comune di Genova e Terzo settore nei servizi sociali alla persona, nel 2004 e nel 2011<sup>1</sup>.

Nel *quarto capitolo*, infine, si traggono le conclusioni dell'analisi mettendo a confronto ciò che emerso dall'approfondimento sul welfare locale genovese e le dinamiche che caratterizzano altri contesi territoriali, sulla base dei resoconti di ricerca disponibili.

### *Ringraziamenti*

Questo libro conclude un percorso di ricerca personale di più di dieci anni e deve moltissimo alla collaborazione, ai suggerimenti e alle critiche di molte persone. Desidero ringraziare, in particolare, il prof. Giorgio Giorgetti, che non mi ha mai fatto mancare né la collaborazione né i suggerimenti né, soprattutto, le critiche. In assenza di quelle ci capirei molto meno. L'impalcatura dell'analisi che propongo nel libro e la prospettiva sullo studio del cambiamento devono moltissimo a *Le imprese oltre il fordismo. Retorica, illusioni, realtà*, di Giovanni Masino (Carocci, Roma, 2005), con il quale ho potuto anche discutere di alcuni aspetti della mia analisi. Lo ringrazio moltissimo, sia dei preziosi suggerimenti sulle «sue» «logiche organizzative», finite anche nel titolo del mio libro, sia del costante incoraggiamento. Devo molto anche a *Per una storia del «Terzo settore» e della cooperazione nei servizi alla persona a Genova e in Liguria 1970-2000* (Ames, Genova, 2004), di Mario Calbi, Assessore ai servizi sociali del Comune di Genova dal 1976 al 1985 e memoria storica del welfare locale genovese. Dal suo libro e dalle interviste con lui ho avuto modo di raccogliere molte delle informazioni che riporto nel libro sui «vecchi tempi» del welfare locale genovese. Il suo punto di vista sui problemi di oggi e sulla traiettoria che separa i due momenti, inoltre, è stato prezioso. Ringrazio anche gli sguardi smarriti degli studenti di Economia che frequentano i miei corsi di Organizzazione aziendale quando propongo loro qualche esempio o un caso di studio tratto dal mondo del Terzo settore o dei servizi sociali. La maggior parte di loro non conosce questo pezzo di mondo e si stupisce che io mi occupi più di queste cose che non di imprese automobilistiche o di banche. A me questo sembra indice di uno dei problemi del Terzo settore e di tutto il «sociale» italiano e mi ha dato uno stimolo in più per scrivervi un libro. Per la realizzazione della ricerca sul welfare locale genovese devo ringraziare, in particolare: Valerio Balzini, Franco Bonati, Anna Bruzzone,

---

<sup>1</sup> Il percorso di ricerca è descritto nella Nota metodologica, collocata in calce a questa Introduzione.

Barbara Carpanini, Serena Castagnola, Luca Ciuffetti, Luca Cosso, Franco Dalla Mura, Mario Gagliardi, Daniela Giancarli, Rosario Giuliano, Franco Guariniello, Maria Maimone, Daniela Mortello, Lucio Padovani, Paolo Pezzana, Betta Profumo, Claudio Regazzoni, Sergio Revello, Letizia Santolamazza, Simona Tartarini, Stefano Tabò, Renato Vitale e tutti quelli che ho dimenticato di citare. Desidero ringraziare in modo particolare, inoltre, Roberta Papi, Assessore alle politiche sociali del Comune di Genova nel corso della ricerca del 2011, Lorena Rambaudi, Assessore alle politiche sociali, terzo settore, cooperazione allo sviluppo, politiche giovanili e pari opportunità della Regione Liguria e l'on. Livia Turco, Ministro per la solidarietà sociale dal 1996 al 2001 e promotrice della legge quadro di riforma del welfare locale italiano (l. 328/00). L'intervista che mi ha rilasciato, riportata integralmente nel par. 1.3, è stata essenziale per comprendere che cos'era il Terzo settore per il legislatore della l. 328, le motivazioni della riforma, quali obiettivi si proponeva di conseguire e anche perché quel progetto si è realizzato solo a metà.

#### *Nota metodologica*

La ricerca sul welfare locale genovese, oggetto del terzo capitolo, si è sviluppata in due momenti: una prima occasione di approfondimento nel 2004 e una seconda fase d'indagine nel 2011.

La prima ricerca, condotta da me e da altri colleghi del Cenpro – Centro di ricerca sulle organizzazioni senza scopo di lucro dell'Università degli Studi di Genova<sup>2</sup>, si collocava nell'ambito del «Progetto Licurgo – Progetto di analisi, formazione e ricerca-intervento sui rapporti tra Volontariato-Terzo Settore e Pubblica amministrazione»<sup>3</sup>.

L'obiettivo fondamentale di quella prima fase di ricerca era stato quello di raccogliere elementi informativi in merito allo stato delle relazioni tra Comune di Genova e Terzo settore nel momento della realizzazione dell'indagine. Questo era il mandato esplicito al gruppo di ricerca e tale circostanza ha condotto ad una focalizzazione prioritaria sul presente e sull'evoluzione delle relazioni a partire dall'inizio del decennio duemila. La legge quadro di riforma del welfare locale (l. 328/00) era stata approvata a

---

<sup>2</sup> Il gruppo di ricerca del Cenpro, coordinato dal prof. Giorgio Giorgetti, era formato da Sara Campi, Marco Capocchi, Antonio D'elia, Angelo Gasparre e Teresina Torre.

<sup>3</sup> Il «Progetto Licurgo» è stato promosso da Celivo – Centro servizi al volontariato della provincia di Genova, nell'ambito di una partnership tra Celivo, Comune di Genova – Direzione servizi alla persona, Provincia di Genova, Regione Liguria – Dipartimento lavoro, formazione e servizi alla persona – Settore promozione sociale e interventi per la famiglia, Forum ligure del terzo settore e Fondazione Auxilium.

fine 2000, dunque poco più di tre anni prima dell'avvio del progetto e l'interesse dei promotori e dei partner di quell'iniziativa era di poter disporre di una «fotografia» del presente, sulla base della quale poter avviare iniziative formative e di ricerca-intervento, come testimonia il titolo esteso del «Progetto Licurgo».

Si è trattato di un'occasione di approfondimento particolarmente significativa, che mi ha consentito di entrare nel vivo del tema di ricerca e di raccogliere numerosi elementi di riscontro rispetto ad un percorso di studio sul Terzo settore che avevo intrapreso fin dai primi mesi di lavoro in Università, nel 1999. Sebbene l'orientamento complessivo dell'analisi fosse teso a indagare il presente, anche in quella prima fase era stato dedicato un approfondimento all'evoluzione storica delle relazioni<sup>4</sup>. Nonostante ciò, l'enfasi sul presente e i compiti specifici che mi erano stati assegnati nel gruppo di lavoro mi avevano portato ad approfondire i «miei» servizi e le «mie» aree d'intervento lasciando la «storia» sullo sfondo. Gli interrogativi fondamentali riguardavano l'attuazione della l. 328, con particolare riferimento a quanto la norma prevedeva in tema di coinvolgimento del Terzo settore nella progettazione dei servizi e l'analisi era tesa in particolar modo a far emergere questi aspetti.

A distanza di alcuni anni ho deciso di riprendere quel materiale di ricerca e di avviare una seconda fase di indagine, questa volta alla luce di un set più ampio di ipotesi che assegnano un'importanza particolare alla necessità di guardare alla storia delle relazioni in chiave evolutiva (si veda, in particolare, la *seconda ipotesi* dell'analisi, nelle pagine precedenti). Si trattava anche, in ogni caso, di «aggiornare la fotografia» alla luce degli anni che erano trascorsi, una necessità che mi ha portato a richiedere la collaborazione di parte degli interlocutori che si erano dimostrati disponibili ad essere coinvolti nella ricerca del 2004, a partire dal Celivo che aveva promosso il progetto.

I due approfondimenti a distanza di alcuni anni sono stati estremamente utili per cogliere l'evoluzione recente del welfare locale genovese, in un momento storico particolarmente delicato, caratterizzato da una forte crisi sul piano delle risorse disponibili per le politiche sociali e da alcuni momenti di tensione tra il Comune di Genova e il Terzo settore. Nel corso delle interviste del 2011, dunque, l'approfondimento ha riguardato sia il «passato remoto», l'epoca della fondazione del welfare locale genovese sul fini-

---

<sup>4</sup> Nel gruppo di ricerca era stata Sara Campi ad occuparsene, alla luce di una chiave di lettura – quella della *path dependance* o «sviluppo condizionato dai punti di partenza» di Douglass North – che le era apparsa particolarmente utile per interpretare le dinamiche evolutive delle relazioni.

re degli anni settanta e nei primi anni ottanta, sia gli ultimi anni. Ho intervistato nuovamente i funzionari e i dirigenti della Direzione servizi alla persona – Settore politiche sociali del Comune di Genova e i dirigenti e i fondatori di molte delle cooperative sociali «storiche» del Terzo settore genovese, con i quali è stato particolarmente utile discutere di «ieri», di «oggi» e di quello che è accaduto nel mentre.

Durante la prima ricerca, nel 2004, nel corso di circa un anno di lavoro è stata realizzata sia un'attività di raccolta e analisi documentale sia un'indagine sul campo.

In primo luogo, infatti, è stato necessario reperire, con il fondamentale supporto dei partner del «Progetto Licurgo», la documentazione di riferimento dei progetti e dei servizi oggetto di analisi nella ricerca (convenzioni, delibere, capitolati di gara, ecc.) oltre che i documenti prodotti dalle organizzazioni del Terzo settore genovese nel corso del tempo in merito alla loro storia ed alla principali tappe evolutive (atti costitutivi, statuti, bilanci sociali, ecc.).

Nella ricerca sul campo sono state realizzate 92 interviste a funzionari e dirigenti del Comune (30) e del Terzo settore (62). Per quanto riguarda l'analisi presso il Comune di Genova sono stati intervistati sia i Responsabili centrali dei servizi in cui si articolava la Direzione servizi alla persona – Settore politiche sociali sia i Responsabili dei livelli periferici, alla cui individuazione si è pervenuti a partire dalle informazioni emerse nelle interviste con i responsabili dei livelli centrali. Per quanto riguarda il Terzo settore sono stati intervistati dirigenti e operatori di associazioni, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e fondazioni attive nell'area dei servizi sociali alla persona a Genova sulla base di una traccia costruita di volta in volta sulla base delle peculiarità del tema di discussione con il singolo interlocutore e delle informazioni fino a quel momento raccolte nel corso delle attività di analisi. L'insieme delle persone intervistate, dunque, era un campione non probabilistico, individuato attraverso la *snow-ball sampling technique* (campionamento «a valanga»), cioè individuando inizialmente, con il supporto dei partner del «Progetto Licurgo», un primo gruppo di interlocutori qualificati, ai quali è stato chiesto di indicare anche altri soggetti che, in virtù del ruolo svolto all'interno del sistema di welfare locale genovese, fossero fonte di indicazioni utili ai fini dell'approfondimento dei temi di ricerca.

Sono stati realizzati, inoltre, 5 *focus group*, finalizzati all'analisi della percezione che gli operatori pubblici e privati avevano della relazione Comune – Terzo settore sul territorio genovese. Complessivamente hanno partecipato ai *focus group* 40 persone, di cui 13 rappresentanti del Comune

nelle sue diverse articolazioni territoriali (in particolare, Responsabili delle Segreterie tecniche e Responsabili di Distretto) e 27 rappresentanti delle organizzazioni del Terzo settore.

Infine, circa a metà del percorso di ricerca è stato realizzato un momento di confronto con parte delle persone che erano state già intervistate fino ad allora, durante il quale sono state presentate e discusse le prime acquisizioni della ricerca e sono stati raccolti numerosi *feedback* utili alla prosecuzione dell'indagine sul campo.

Durante la ricerca del 2011, in circa tre mesi di lavoro è stata realizzata sia una seconda fase di raccolta e analisi documentale finalizzata a ottenere informazioni sull'evoluzione dei progetti e dei servizi oggetto della prima indagine (anche in questo caso: convenzioni, delibere, capitolati di gara, protocolli di intesa, ecc.) sia una breve indagine sul campo, durante la quale sono state realizzate altre 25 interviste sia a funzionari e dirigenti della Direzione servizi alla persona – Settore politiche sociali del Comune di Genova (10 interviste) sia a dirigenti del Terzo settore (11 interviste) sia a altri interlocutori qualificati (4 interviste). La stesura del libro è avvenuta nel corso dell'anno successivo.



# *1. Il Terzo settore nel welfare locale*

## **1.1. Introduzione**

In questo primo capitolo si introduce l'analisi delle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore nel welfare locale. In primo luogo si presenta una sintetica rassegna della letteratura sul Terzo settore e si inquadra il fenomeno a livello nazionale e internazionale sulla base dei dati disponibili. In secondo luogo si chiarisce la nozione di welfare locale, se ne identificano i principali protagonisti e i problemi, anche in rapporto alla crisi economica ed alla pesante riduzione di risorse per il sociale degli ultimi anni. Il capitolo prosegue con una panoramica sui servizi sociali alla persona: il quadro istituzionale, l'orientamento delle politiche e le caratteristiche dei servizi nelle diverse aree d'intervento (minori e famiglia, disabili, anziani e inclusione sociale). Da ultimo si affronta il tema della sussidiarietà sia in rapporto ai riferimenti culturali e valoriali sottesi a tale principio sia domandandosi se esistono motivazioni legate ad un miglioramento della qualità dei servizi di welfare che potrebbero indurre i Comuni ad adottare questa logica di relazione con il Terzo settore più di quanto non abbiano fatto fino ad ora. Questo ragionamento porta a discutere, in particolare, del rapporto tra sussidiarietà e innovazione nei servizi sociali e ad introdurre alcuni primi elementi per l'interpretazione delle relazioni tra Comune e Terzo settore nel welfare locale genovese, oggetto del terzo capitolo.

## **1.2. Il Terzo settore**

A parte pochi «addetti ai lavori», gli operatori del settore, il personale di alcuni assessorati comunali o regionali e gli studiosi che se ne occupano, non molti conoscono il significato del termine *Terzo settore*. Non certo