

5

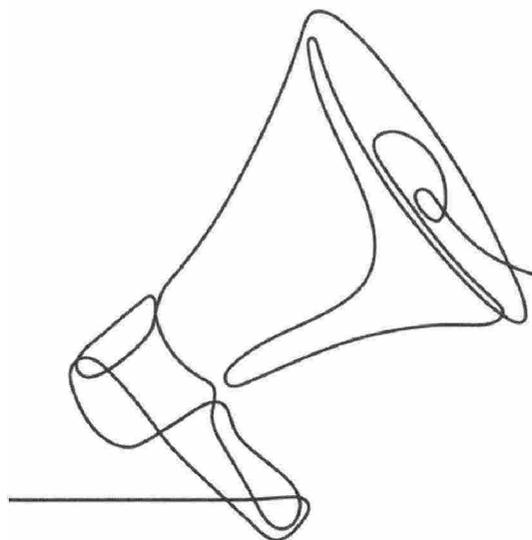
orizzonti di welfare

Oltre il silenzio politico del Terzo settore

**Come tornare a essere forza
emancipatoria nella società di oggi?**

Testo di
Luca Negro

Negli anni '90 il Terzo settore era immaginato come dispositivo capace di riqualificare insieme il settore pubblico - innervando di pratiche emancipatorie la struttura dei servizi - e il mercato - favorendo l'inclusività dei suoi scambi. Nelle contraddizioni dell'oggi, si può ancora ritrovare lo spirito vitale e politico di quella stagione?



Come attivista, lavoratore e promotore della salute mentale, negli ultimi vent'anni sembra che non siamo stati in grado di discernere quale fosse il terzo settore che metteva in campo pratiche emancipatorie, che inventava configurazioni istituzionali rese impossibili in altri contesti dalla rigidità burocratica dei servizi, e quale fosse invece il terzo settore funzionale solo alla destrutturazione e dismissione del servizio pubblico, nel quale si radicavano sfruttamento della manodopera, oppressione dell'utenza e subalternità culturale alle logiche di un'istituzione ormai residuale e dedicata a popolazioni residuali.

Per questo è oggi più che mai necessario riaprire una riflessione politica sul ruolo del terzo settore e sulla sua interazione con i servizi del welfare pubblico, in modo da favorire una «separazione del grano dal loglio» nella molteplicità di forme che ha assunto questo rapporto e per ricucire i nessi lacerati dal privatismo del tessuto più intimo del settore pubblico stesso.

Occorre quindi interrogarci

sullo stato di salute di quell'impresa sociale⁽¹⁾ che era stata immaginata come dispositivo capace di riqualificare insieme il settore pubblico – innervando di pratiche emancipatorie la struttura dei servizi – e il mercato – favorendo l'inclusività dei suoi scambi.

Al fine di indagare quali forme abbia acquisito oggi l'impresa sociale, attraverso uno sguardo attento all'articolazione del mix pubblico-privato e alle sue evoluzioni, riprendiamo un interrogativo di ricerca già proposto da Ota de Leonardis:

“Se e con quali caratteristiche le partnership tra organizzazioni no profit ed enti pubblici sono di mutuo apprendimento alla gestione della cosa pubblica, o non sono viceversa occasione, strumentale, per crescere all'ombra del degrado di quest'ultima (come lobbies, come gruppi di pressione, come clientele ecc.).⁽²⁾”

L'ambiguità del rapporto tra settore pubblico e terzo settore

L'ambito della salute mentale è quello in cui si può con maggiore precisione leggere l'ambiguità del rapporto tra settore pubblico e terzo settore.

Negli anni '80, fatte le leggi per istituire i servizi sanitari universali e deistituzionalizzati, non furono create strutture territoriali adeguate per realizzarli e non si dette una base al sistema dei servizi sociali che avrebbe dovuto integrarli. Anche se amministrazioni locali illuminate fecero dei passi avanti in questa direzione, non vi erano i finanziamenti strutturali a cui fare affidamento.

In tale scenario è emerso un potente vettore dell'attuale configurazione del lavoro sociale, radicato nell'azione illuminata di amministratori pubblici anti-istituzionali e nell'azione volontaristica di attivista connessa ai movimenti cattolico, ambientalista o pacifista.

II

1/ De Leonardis O., Mauri D., Rotelli F., *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano 1994.

2/ De Leonardis O., *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.

Seppur fin dall'inizio si trattò di modalità imbricate in contraddizioni che nei decenni successivi sarebbero divenute insostenibili, l'impresa sociale fu *il metodo attraverso cui gli epigoni del movimento basagliano si ingegnarono per creare vettori di deistituzionalizzazione nella pratica quotidiana dei servizi.*

Contenitori amministrativi disumanizzanti, speculari alla logica fordista come gli ospedali psichiatrici, furono decostruiti dall'interno ampliando e generalizzando il metodo della cooperazione sociale, favorendo l'iscrizione e il lavoro degli utenti in veste di socia, aprendo spazi di negozialità economica che – pur costituendo una prima fase di «esternalizzazione» delle funzioni «statali» – permettevano forme inedite di soggettivazione emancipatoria degli ex internati.

Negli anni successivi è emerso come il volontariato, la cooperazione sociale e il terzo settore siano stati a più riprese *agenti in connessione strutturale con le politiche neoliberali di dismissione del servizio pubblico.*

Tra collusione e subordinazione

Le articolate evoluzioni del nesso tra terzo settore e settore pubblico, passate attraverso le varie fasi del quasi mercato, del welfare mix e del welfare comunitario, mostrano oggi tendenze divergenti da analizzare nella loro contraddittorietà.

Le evoluzioni del nesso tra terzo settore e settore pubblico – passate attraverso le fasi del quasi mercato, del welfare mix e del welfare comunitario – mostrano oggi tendenze divergenti da analizzare nella loro contraddittorietà.

Se da una parte un gruppo di soggetti ha ampliato le proprie prospettive realizzando forme innovative di azione sulla salute dei territori in ottica di promozione e prevenzione, attuando forme di politiche «place based» e intercettando forme di produzione di salute sconosciute ai servizi sociosanitari istituzionali, dall'altra una larga parte di soggetti si è limitata ad eseguire la curatela fallimentare del sanitario e del sociale, riproducendone e approfondendone il residualismo, l'assenza di contrattualità, le forme di confinamento.

Vi sono passaggi storici che sono stati determinanti per comprendere la situazione attuale: già alla fine degli anni '90, quando si dovettero velocemente dismettere i cosiddetti «residui manicomiali» per evitare le mannaie statali sui bilanci delle sanità regionali, laddove i servizi non erano stati costruiti, anche con la connivenza di settori disattenti di CGIL e Psichiatria Democratica, il terzo settore contribuì a costruire quelle istituzioni psichiatriche postmanicomiali⁽³⁾ in cui le prassi dell'ospedale psichiatrico non furono per nulla abbandonate e la popolazione internata fu meramente spostata dentro più piccoli contenitori residenziali.

L'esempio della residenzialità sociosanitaria

Oggi la residenzialità sociosanitaria per disabili, anziani, minori e utenti psichiatrici continua a configurare gravi omissioni dei diritti e destituzione della soggettività dell'interato, mentre i principi dell'esternalizzazione del lavoro e della dismissione del welfare contribuiscono alla creazione di vere e proprie scariche sociali.

In questi contesti larga parte della cooperazione sociale nutre il germe intestino della subordinazione culturale: per fare un esempio, in Lombardia sono pochissime le RSA che si sono opposte alle fallimentari direttive regionali sulla gestione della pandemia di Covid-19 e che hanno disposto che il loro personale indossasse le mascherine.

Allargando lo sguardo, in Emilia-Romagna i politici locali hanno chiarito che le inchieste per individuare eventuali responsabilità civili o penali nella gestione del pandemia, richieste dai comitati di parenti delle vittime, sarebbero state una pura formalità. Nell'ambito di questa cooperazione sociale prospera la collusione con il potere politico, le cooperative funzionano come camere di compensazione e gestione preventiva dei conflitti, bacini di consenso elettorale, riserve di subalternità politica e culturale: come si può in tali condizioni essere agenti di emancipazione per le popolazioni assistite?

L'esempio delle pratiche di rigenerazione sociale

Anche le iniziative rivolte alla rigenerazione sociale e alla promozione della comunità possono essere analizzate cogliendone le ambivalenze, soprattutto in merito alla domanda: in che misura queste contrastano o sono conniventi con le operazioni di *gentrification* e *displacement* delle popolazioni più povere?

Una domanda che si può articolare nelle seguenti:

II

3/ Si veda *Istituzioni post-manicomiali. Dispositivi totalizzanti e risorse di sopravvivenza nelle strutture intermedie residenziali*, di Nicola Valentino (Sensibili alle foglie, Roma 2005).

- in che misura queste pratiche comunitarie, di cura e generazione dei legami sociali, riguardano popolazioni colpite da processi di espulsione e marginalizzazione?

- quanto invece tali pratiche sono esclusivamente a vantaggio di nuove popolazioni dinamiche, ad alto potere contrattuale ed alta scolarizzazione, il cui ingresso in quartieri periferici si accompagna con l'espulsione delle precedenti popolazioni povere?

- ad oggi, fuori dai quartieri smart - ove si concentra maggiormente l'azione della cooperazione dinamica, innovatrice e progressista - possono essere immaginate pratiche sociali generative volte a contrastare l'espulsione di popolazioni marginalizzate dai quartieri «riqualificati» su cui insistono gli interessi immobiliari?

Cosa rimane dello spirito originario?

Che cosa è rimasto oggi del valore partecipativo da cui scaturivano la teoria e la prassi del lavoro sociale?

Dalla legge 328 alla co-progettazione

Alcuni elementi dello spirito originario sembrano rafforzarsi nel tema della co-progettazione, che si propone come sistematizzazione delle modalità partecipative e generative di relazione tra pubblico e terzo settore, ma la cui

prassi concreta sarà da monitorare attentamente.

Il tentativo di sistematizzare questo tipo di valori non è nuovo: i principi della Legge 328 del 2000 – che già andavano in direzione dell'amministrazione condivisa, della lettura condivisa dei bisogni e della partecipazione popolare nella gestione dei servizi – hanno dato luogo a esiti distorsivi o inefficaci.

I piani di zona, i budget di salute e altre pratiche di partecipazione potrebbero essere forme di innovazione partecipativa dei servizi, anche se la loro realizzazione si conetterà con la tutela dalla dismissione economica, favorita dai processi di rientro di bilancio che ci aspettano.

Su questo orizzonte un punto interrogativo sembra più urgente: se il terzo settore svolge una funzione pubblica, come ha riaffermato la Cassazione, anche il valore delle retribuzioni e i livelli salariali dovrebbero essere adeguati alla funzione pubblica che da esso viene svolta?

Esperienze emancipatorie e partecipative non mancano

Oggi troviamo picchi di coscienza e impegno vicino nel campo della salute di prossimità, della promozione della salute e della azione sui determinanti sociali proprio in aggregati di quella stessa varie-

gata galassia di terzo settore che responsabilmente mette a tema il rapporto con il settore pubblico.

Negli ultimi anni sono emerse infatti varie occasioni di presa di parola, organizzazione, intervento nel dibattito pubblico da parte di reti in cui convergono esperienze emancipatorie e partecipative del terzo settore, sperimentazioni organizzative avanzate nate tra reti di professionisti (come ad esempio la Casa della Salute delle Piagge di Firenze o la Medicina di Gruppo «Julian Tudor Hart» di Ferrara), le cui elaborazioni sono spesso confluite in soggetti collettivi o campagne impiegate a promuovere lo sviluppo delle cure primarie o modelli di gestione alternativa del servizio sanitario esistente, proprio laddove le sue strutture sono più frammentate⁽⁴⁾.

Alcune di esse sono caratterizzate dalla compresenza, al proprio interno, di operatori sociali impegnati nella lotta alle disuguaglianze, di Enti di secondo livello come ACLI o ARCI, di fondazioni bancarie, di soggetti legati alle università come il Cergas – Bocconi.

In questi aggregati si sono svi-

Se il terzo settore svolge una funzione pubblica, come ribadito dalla Cassazione, anche i livelli salariali dovrebbero essere adeguati alla funzione pubblica da esso svolta?

||

4/ Si veda l'articolo di Martina Consoloni *Cure primarie e partecipazione comunitaria*, <https://www.saluteinternazionale.info/2022/12/cure-primarie-e-partecipazione-comunitaria/>

luppate varie esperienze di cooperazione di comunità: istituti cooperativi finalizzati a produrre benessere sui territori intervenendo nei settori dell'accoglienza diffusa, dell'economia circolare, della microimpresa.

Vari soggetti provenienti da questi ambiti spesso si pongono in posizione critica rispetto alle politiche pubbliche neoliberali (un esempio è rappresentato dalle posizioni del Forum Diseguaglianze Diversità o della [Fondazione Con il Sud](#)) o sostengono esperienze di autorganizzazione e di rivendicazione territoriale, ponendosi come interfaccia di processi di formalizzazione di occupazioni sociali e abitative (si veda l'aggregato costituito da LABSUS).

Per una politica delle alleanze

In termini di geometrie politiche si può osservare che tra questi soggetti ci sono posizioni eterogenee e non sempre riconducibili alla cultura della difesa del servizio pubblico nazionale.

Tuttavia, ciò che può essere interessante per una politica delle alleanze è che in questi contesti spesso si trovano riflessioni sulle dinamiche gestionali, sul rapporto con i territori in termini di impatto, sulla qualità dei processi trasformativi ed emancipatori nelle pratiche quotidiane, che sarebbe necessario intercettare in una più

ampia azione di riqualificazione del settore pubblico.

Come avvenuto nella fase storica post-180, le tattiche innovative di questi soggetti sono maturate in un alveo complessivo di destrutturazione del pubblico, ma hanno generato e stanno generando sperimentazioni e prassi che hanno impatti e significati pratici con potenzialità più progressiste di quanto avvenga nell'ambito formale di un servizio pubblico, oggi incapace di dialogare con il suo «fuori».

Se ci si pone l'obiettivo di incidere efficacemente sui rapporti di forza, non può esserci oggi un posizionamento a fianco delle lotte di lavoratrici e lavoratori a difesa «dell'esistente» senza interlocuzione con i/le professionisti che hanno in questi anni elaborato innovazioni a partire dalla qualità delle pratiche, delle teorie dell'organizzazione e delle esperienze innovative di salute territoriale e comunitaria.

In una fase caratterizzata dal proliferare di piattaforme sindacali per il rinnovo del Contratto nazionale delle lavoratrici e dei lavoratori delle cooperative sociali (uno dei molti che troviamo nel terzo settore, ma il più cospicuo in quanto a numero di contratti individuali interessati) sembra utile guardare alla necessità di alleanze politiche con i sindacati, anche di base, consapevoli però che di fronte all'implosione di senso politico del servizio «pubblico», è forte l'inadeguatezza di mobilitazioni che si assestano solo sulla trincea difensiva delle condizioni di lavoro o su generiche richieste di «internalizzazione delle funzioni».

L'indisponibilità a riflettere più approfonditamente sulle relazioni tra prassi emancipatorie, alleanze con l'utenza, messa in discussione del mandato di controllo sociale, ha profondamente segnato anche gli ultimi anni di mobilitazione del lavoro sociale, che oggi appare frammentato in percorsi politici e ipotesi di rivendicazioni spesso disconnesse, puntuali e corporative.

Per quanto riguarda la presa di parola politica delle grandi organizzazioni di terzo settore, un obiettivo intermedio sarebbe quello di spingere le aggregazioni genericamente progressiste a dirimere quella

È necessario riformulare una domanda su che cosa significhi «pubblico»: non solo qualcosa da difendere ma qualcosa da ricreare, anche coinvolgendo i saperi di un terzo settore progressista.

che appare essere la principale questione etica che le riguarda: identificare nel proprio ambito chi può essere alleatø in una prospettiva complessivamente emancipatoria e chi no.

Tornare a parlare con voce politica

Trent'anni di esternalizzazioni hanno deprivato il settore pubblico di leve operative per incidere sulla realt  in forme diverse dal privatismo, il pubblico ha vissuto una perdita di competenze interne che ne ha limitato sempre di pi  la capacit  di agire in modo diverso da quello che la temperie culturale anni '90 ha presentato come unico viatico verso la razionalizzazione, vale a dire quello che – in un contesto di spoliticizzazione – porta direttamente alla logica aziendale orientata al conteggio delle mere prestazioni.

Il lavoro dellø dipendentø pubblicø non solo è sfruttato ma anche vilipeso ed espropriato sul piano simbolico e dei significati: per questo è necessario

||

5 / Cos  definita da Claudia Cosma e Benedetto Saraceno su Saluteinternazionale.info: <https://www.saluteinternazionale.info/2022/05/di-fronte-a-una-multicrisi-fuori-controllo/?pdf=19677>

riformulare una domanda complessiva su che cosa significhi «pubblico»: non solo qualcosa da difendere ma qualcosa da ricreare, anche coinvolgendo i saperi di un possibile terzo settore progressista.

Di fronte a una «multicrisi fuori controllo»⁵⁾ come quella che stiamo attraversando – un momento caratterizzato da una destrutturazione del servizio sanitario sempre pi  evidente, dall'impoverimento che stanno subendo gli ambiti del welfare e della cura e da una scarsa attenzione ai temi della riproduzione sociale nel loro complesso – è necessario costruire spazi ampi in cui il terzo settore possa tornare ad esprimere una voce politica, uscendo dal colpevole silenzio dietro cui si è difeso negli ultimi anni.

Il rischio è che, altrimenti, tale silenzio sia destinato a riprodurre ambiguit  e contraddizioni interne, un'assenza di visione, l'incapacit  di porsi le domande fondamentali che sono il presupposto di ogni possibile interlocuzione emancipatoria, in primo luogo quella su che cosa oggi possa dirsi «pubblico». ■

i)

Luca Negrogno, sociologo e attivista nel campo della salute mentale, lavora presso l'istituzione Gian Franco Minguzzi della Citt  Metropolitana di Bologna: luca.negrogno@gmail.com