

ENTI PUBBLICI E PRIVATO SOCIALE: COLLABORAZIONI, COMPETIZIONI ED ESTERNALIZZAZIONI

Franca Olivetti Manoukian

Con questo titolo comprensivo vengono introdotti i contributi presentati alle giornate di studio tenute a Milano, l'8 e il 9 ottobre 1998. Intendiamo in tal modo rendere disponibili in forma scritta gli interventi che hanno scandito il percorso della riflessione: per chi non ha partecipato e anche per chi ha partecipato ci auguriamo possano essere spunti di riflessione da riprendere e sviluppare.

Non siamo in grado di dare conto dello svolgersi delle discussioni e dei dibattiti, ma siamo vivamente grati a tutti coloro che hanno preso parte all'iniziativa, perchè ci hanno consentito di incrociare più punti di vista e di riconoscere, almeno in parte, le diverse passioni e ragioni che li animano. È da questo incontro e da questo confronto che diventa possibile per ciascuno interrogarsi sui propri modi di interpretare e leggere il problema, che si può cercare di osservare il proprio sguardo e di aprire nuove possibili conoscenze e azioni.

Per avviare la lettura conviene richiamare che il tema trattato nelle giornate di studio e elaborato nei contributi che proponiamo è costituito dalle interazioni tra pubblico e privato nella produzione di servizi sanitari e sociali: interazioni che in varie forme esistono da decenni nel nostro paese, che sono state sviluppate in vari modi, hanno assunto varie denominazioni e sono state variamente giudicate. In questo periodo ci è parso questo un tema particolarmente interessante da affrontare, un tema emergente che attraversa molte situazioni di lavoro nei

Servizi e che pone anche a livello operativo molte questioni. Ad esso vengono ricollegate consistenti modificazioni istituzionali e organizzative, a volte, da alcuni giudicate come involuzioni disastrose e distruttive, altre volte, da altri, considerate foriere di opportunità e aperture. Ad esso si fa riferimento per notevoli mobilitazioni a vari livelli: interventi legislativi, deliberazioni, allocazioni di finanziamenti, ma anche affetti, delusioni e ritiri, intraprese e rimotivazioni.

La problematica pubblico-privato e servizi ci sembra significativa inoltre perché più di altre può incrociare e implicare un livello di azione e di concettualizzazione che è, per così dire, "tipico" dello Studio APS, su cui da anni si cerca di sviluppare la riflessione e l'operatività.

I rapporti tra pubblico e privato in campo sanitario e assistenziale, il configurarsi del cosiddetto terzo settore, lo sviluppo e la sempre maggiore legittimazione del volontariato hanno a che fare con l'espandersi della domanda di servizi e la contestuale, drastica contrazione di risorse per essi disponibili. Sono fenomeni che vengono considerati e dibattuti a livello macrosociale, a livello internazionale e nazionale, che vengono interpretati nel più generale quadro di evoluzioni senza progressi che sembra caratterizzare gli assetti delle società occidentali. Si sviluppano analisi economiche e socio-politiche che investono i rapporti tra stato e mercato, le caratteristiche del welfare, i diritti di cittadinanza, la paralisi della pubblica amministrazione e le esigenze di riforma, le scelte neo-liberiste. Molti studiosi e ricercatori, come è noto si sono cimentati in numerosi articoli e saggi attorno a queste grandi questioni. Tra i più recenti basti ricordare i contributi di Fitoussi e Rosanvallon, di Crozier e di Bourdieu, di Donolo, Dente, De Leonardis, Marazzi...

D'altro lato questi stessi fenomeni generali possono essere letti a livello micro: i singoli operatori e responsabili di servizi, utenti, volontari, soci di cooperative, imprenditori hanno e danno le proprie versioni dei fatti ed esprimono diversi atteggiamenti e comportamenti. Emergono incertezze e insicurezze rispetto alla collocazione lavorativa, delusioni e frustrazioni,

invidie, prevaricazioni; sono richiesti riposizionamenti che scardinano equilibri personali e rimettono in gioco storie e competenze lavorative, alleanze, appartenenze; si subiscono o si cercano spostamenti nelle situazioni lavorative; ma anche modificazioni, anche traumatiche, nei processi di identificazione. Sono fenomeni che portano sofferenze e crisi nella vita di uomini e donne, leggibili ad un livello di analisi che potremmo chiamare micro, in quanto mirato e circoscritto alla sfera soggettiva e intersoggettiva.

L'attività di consulenza e formazione che è sviluppata dallo Studio non si inserisce immediatamente nell'uno o nell'altro livello di lettura, ma neppure li esclude: si colloca ad un livello intermedio perché lo Studio APS lavora con organizzazioni e parti di organizzazioni in cui sono presenti i singoli e le soggettività, organizzazioni che sono collocate in un contesto politico e socioeconomico che le alimenta, che le definisce e in cui comunque sono soggetti attivi.

In questa zona intermedia le dimensioni macro e le dimensioni micro si incrociano e possono essere lette nell'azione e con l'azione. Le letture macro necessariamente apportano astrazione e rischiano di avvicinare più alla prescrizione che all'azione. Le letture micro necessariamente riguardano un campo ristretto e delimitato e rischiano di segnalare soprattutto impossibilità, inerzie e permanenze.

Il livello intermedio è come se permettesse di cogliere il macro e il micro nella loro dinamicità e negli aspetti prendibili. Le variabili macro non si padroneggiano, le variabili micro possono soffocare, nella zona intermedia queste stesse variabili si presentano, si giocano in un campo circoscritto ma non chiuso, rinchiuso, è uno spazio circoscritto che individua la zona della possibilità nel senso di Hirschman, anche se è una zona di confine, forse confinata perché non protetta da specializzazioni professionali.

Accostiamo pertanto le relazioni tra organizzazioni del settore pubblico (enti locali e pubblica amministrazione) e organizzazioni del cosiddetto privato ("terzo settore", non profit, cooperative, privato profit) nella produzione di servizi sociali e sani-

tari con un approccio che forse consente di porre delle questioni spesso lasciate in secondo piano; un approccio con cui abbiamo individuato interrogativi e nodi problematici, che sono stati proposti al confronto nelle giornate di studio e che attraversano gli articoli qui raccolti: li richiamiamo in forma sintetica:

- per produrre servizi è ineludibile identificare come ci si pone rispetto al disagio su cui si intende intervenire, come lo si legge e come lo si gestisce: da qui si caratterizzano i destinatari privilegiati dei servizi e gli obiettivi possibili da perseguire; interagendo tra organizzazioni diverse, portatrici di diverse collocazioni e di contrapposizioni di principio, di suddivisioni e compartimentazioni come si esplicitano e si negoziano i contenuti dell'attività?
- sono continuamente auspiccate e realizzate delle definizioni istituzionali, degli atti formali di regolazione dei rapporti tra organizzazioni pubbliche e private (protocolli d'intesa, convenzioni, appalti, capitolati): spesso rispondono ad attese onnicomprensive o ad attese minimali; spesso sono ispirate ad ipotesi implicite di progettazione sociale che sembrano orientate più che a co-costruzioni a contrapposizioni o reciproche strumentalizzazioni; spesso sembrano guidate essenzialmente da ragioni tecnicistiche e strumentali.
- l'interazione tra pubblico e privato, esaltata o temuta, può probabilmente portare mobilitazioni e connessioni per affrontare in modo più congruente problemi di assistenza e di cura se in essa e per essa si attivano processi di partecipazione, di scoperta di interlocuzioni possibili tra i diversi attori per ricercare modi più riconosciuti e condivisi di gestire problemi ineliminabili nella comunità locale: come aprire nei contesti specifici riconoscimenti delle differenze per promuovere distribuzioni più eque delle risorse, scoperte e invenzioni di risorse potenziali?
- l'emergere delle imprese sociali e il complessificarsi della galassia denominata "terzo settore" in connessione con movimenti sempre più diffusi di esternalizzazione di servizi dal pubblico al privato sembra automaticamente sancire l'esi-

stenza di un “mercato sociale”: questa locuzione può legittimare l’emergere di fenomeni di concorrenza e accanita competizione per il profitto che paiono in contrasto con le finalità dei Servizi e scarsamente efficaci anche rispetto alla qualità dei servizi stessi.

Il percorso metodologico che abbiamo seguito e che proponiamo nei contributi che seguono si articola in fasi: la ricognizione dello sfondo entro cui la questione si colloca, l’individuazione dei nodi critici, la formulazione di ipotesi per affrontarli.

Una ricognizione del contesto è presentata nell’articolo di Francesco d’Angella: non si tratta di un’indagine esaustiva rivolta a raccogliere tutti i dati strutturali, a classificare tutto quello che è stato scritto e detto sul tema, a setacciare tutte le diverse posizioni e opinioni; è piuttosto un’esplorazione finalizzata a collocare tra gli altri un punto di vista, quello che ci è parso di poter adottare; un’esplorazione particolarmente attenta alle matrici storiche e culturali, ai modelli interpretativi con cui è importante confrontarsi, anche per metterli meglio in luce e coglierne convergenze e distinzioni.

L’individuazione dei nodi critici è affrontata da Gino Mazzoli: non è tanto rivolta ad elencare e mostrare le disarmonie, le disfunzioni rispetto a una razionalità, a un ordine che si dovrebbe raggiungere, ma piuttosto a conoscere in modo diverso ciò che già sappiamo, a costruirci delle rappresentazioni dei problemi che effettivamente ci permettano di porli a noi e agli altri: è un tentativo di rivedere le parti visibili e le parti oscure che attraversano le definizioni normative, le valutazioni economiche, le appartenenze culturali e le tensioni conflittuali entro cui si possono sviluppare cooperazioni tra pubblico e privato.

Il contributo di Achille Orsenigo offre dei rimandi e degli approfondimenti attorno a questi nodi critici; un analogo contributo è stato proposto anche da Emanuele Ranci Ortigosa, purtroppo, per ragioni organizzative, non siamo in grado di pubblicarlo.

La formulazione di ipotesi per provare a contenere e gestire alcune difficoltà ricorrenti è al centro dell'articolo di Claudia Marabini e Valter Tarchini: si tenta di prefigurare come alcune strategie operative possano misurarsi con assenze di chi di fatto è implicato, conflitti di potere e di interessi, esiti inattesi e frustranti, scarsità di risorse, preclusioni ideologiche e chiusure relazionali; le ipotesi non sono prescrizioni di ciò che deve o si deve essere, piuttosto rielaborazioni di sperimentazioni che hanno permesso di mettere a fuoco iniziative e strategie possibili.

U Va detto che siamo arrivati alle giornate di studio anche perché, due anni fa, si era costituito, all'interno dello Studio, un piccolo gruppo eterogeneo intorno alle questioni della formazione e della consulenza organizzativa nelle organizzazioni del Terzo Settore, a cui hanno partecipato, oltre a coloro che hanno poi preparato queste giornate, Marco Brunod, Grazia Gacci e Angelo Riccio. La predisposizione dei materiali e l'impostazione di queste giornate sono state curate da un piccolo gruppo di lavoro, uno staff di cinque persone riunito dall'interesse per il tema e dalle differenze di età, sesso, vicissitudini e esperienze personali, competenze: Francesco D'Angella, Claudia Marabini, Gino Mazzoli, Valter Tarchini e Franca Olivetti Manoukian. Un gruppo che ha potuto costruire anche perché si è mosso con la consapevolezza che questa problematica non si lascia dominare facilmente, non solo e non tanto per la sua intrinseca complessità, ma perché, per i diversi punti di vista, per i soggetti che vi sono implicati e per le risonanze valoriali di cui è impregnata si propone come assai frammentata, carica di separazioni e contrapposizioni. Una problematica confusa e divisa che suscita nel gruppo che l'affronta confusioni e divisioni.

Presentiamo diversi contributi frutto di un lavoro concertato, sperando che l'insieme possa essere sufficientemente composto da potere essere fruibile, e sufficientemente aperto da poter essere disarticolato, rivisto, interrogato, rimesso in circolo.