

QUALE WELFARE PER LE AREE RURALI,
TRA INCLUSIONE TERRITORIALE E STRATEGIE DI RETE
PER I SERVIZI ESSENZIALI

Nota introduttiva

*Domenica Farinella, Antonello Podda**

In Italia dagli anni Novanta in poi i processi di razionalizzazione della spesa pubblica e modernizzazione della Pubblica amministrazione hanno comportato un ripensamento del welfare e delle modalità di erogazione dei servizi, volto a una riduzione dell'intervento diretto del pubblico secondo due direzioni: da un lato l'introduzione di logiche orientate alla concorrenza e al profitto, giustificata dalla necessità di una maggiore efficienza sia gestionale che di spesa; dall'altro la ricalibratura verso sistemi di welfare mix (che valorizzassero il ruolo del terzo settore e del privato sociale) e forme di territorializzazione dei servizi, espressione di una progressiva *devolution* delle competenze dallo Stato agli enti territoriali mediante la quale disegnare i servizi rispetto ai bisogni territoriali (tra gli altri, Paci, 2005; Ascoli, 2011; Ascoli, Pavolini, 2012; Bifulco, 2015).

Queste riforme si sono giustapposte a un modello di welfare mediterraneo di tipo familistico-clientelare (Paci, 1989) centrato sui trasferimenti monetari alle famiglie (cui era delegato l'onere della cura) piuttosto che sull'erogazione diretta dei servizi (Ferrera, 1998), implicando una visione semplicistica secondo cui il superamento dei blocchi strutturali della Pubblica amministrazione e un cambiamento istituzionale potesse essere ottenuto spontaneamente spostando il modello organizzativo dal baricentro pubblico verso comunità e mercato (Farinella, 2013).

Inoltre, in un contesto di "austerità permanente" (Ferrera, 2007) e crisi fiscale dello Stato, le riforme sono state spesso guidate dalla ratio del contenimento della spesa, senza riuscire a esprimere una visione politica unitaria, causando frammentazione istituzionale e l'acuirsi delle disuguaglianze sociali e territoriali (Kazepov, 2009; Kazepov, Barberis, 2013; Bifulco,

* Università di Messina, dfarinella@unime.it, Università di Cagliari, podda@unica.it.

2015); disuguaglianze oggi sempre più evidenti in termini di dotazione e possibilità di accesso ai servizi fondamentali (Barbera *et al.*, 2016; Cannari, Viesti, Zanardi, 2019), con maggiori rischi di fragilizzazione proprio per quelle componenti sociali e territoriali più dipendenti dal modello dei trasferimenti e con minori risorse economiche.

Sebbene in alcune aree gli spostamenti su forme orizzontali di welfare mix abbiano stimolato la nascita di meccanismi di governance (nei quali si è compensata in parte la diminuzione dell'offerta pubblica dei servizi attraverso modelli organizzativi a rete), la territorializzazione del welfare si è scontrata con alcuni limiti: da un lato, l'azione pubblica locale si è confrontata con un *mismatch* tra le nuove esigenze partecipative nella gestione dei servizi e una carenza strutturale di risorse economiche; dall'altro, il terzo settore e il sistema cooperativo non sempre sono riusciti a ritagliarsi spazi d'azione alternativi, a causa della bassa capacità contributiva della popolazione e, per le aree rurali, della drammatica riduzione del bacino di utenza.

Proprio i territori rurali, già interessati lungo tutto il XX secolo, da processi di abbandono, spopolamento, emigrazione e crisi del tessuto economico, hanno visto una progressiva riduzione dell'offerta di servizi, con la chiusura di uffici postali, scuole, ospedali e stazioni ferroviarie. Nonostante ciò alcuni territori hanno mostrato capacità di resilienza e segni di vivacità economica e sociale. Diversi studiosi (tra gli altri, Dematteis, 2011; Meloni, 2015; De Rossi, 2018; Carrosio, 2019) sottolineano che queste aree stanno vivendo processi di riassetto diversificati, configurandosi come aree a diverse tipologie di ruralità (Bertolini, 2012), in cui alcune risorse spesso inespresse (qualità dell'ambiente, risorse naturali, paesaggistiche, insediative e culturali, vocazioni produttive e saperi locali) testimoniano sia nuove potenzialità di sviluppo che la capacità di offrire servizi, beni collettivi ed esternalità positive, in un'ottica di complementarità tra urbano e rurale.

Le aree interne acquistano una nuova centralità anche nelle politiche: a livello europeo (con la nuova PAC 2014-2020 che promuove l'approccio, del Community-Led Local Development, CLLD); a livello nazionale, nel caso italiano con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) volta a sostenere territori rurali fragili, attraverso interventi mirati su settori strategici per la qualità della vita delle popolazioni residenti, come sanità, mobilità o istruzione. L'offerta di servizi diventa così sempre più integrata nelle politiche di sviluppo rurale (Barca *et al.*, 2014; Carrosio, 2016).

Questa nuova rilevanza del rurale appare oggi confermata alla luce degli effetti della pandemia di Covid-19, che ha messo drammaticamente in risalto la fragilità delle aree urbane densamente popolate.

È questo il perimetro che secondo noi pone le basi per indagare sul concetto di *welfare rurale* e provare ad analizzare come e in che modo si possono erogare servizi strategici per il benessere dei cittadini. Tuttavia è questo ancora un concetto emergente e poco definito sul piano teorico. Cosa intendere per *welfare rurale*? Quali servizi includere? Che tipologie organizzative e/o modalità di gestione? Quali forme di finanziamento? Quali le risorse mobilitate? Sono soltanto alcune delle questioni in gioco. Per questo motivo è per noi molto più utile tentare una risposta a partire da quell'insieme di pratiche che si stanno diffondendo nei territori rurali e che potrebbero individuare i prodromi per una nuova concezione di *welfare*.

Il punto di partenza è che la ruralità non è un ostacolo, ma una risorsa nella misura in cui le aree rurali diventano «luoghi dove si realizza un'interazione tra uomo e natura che porta a una reciproca trasformazione che avviene attraverso pratiche diverse localmente e territorialmente specifiche» (Milone, Ventura, 2012: 5).

In un contesto in cui le dotazioni sono lasche e disperse sul territorio, le pratiche necessitano di convogliare e integrare tutte le energie a disposizione, attraverso un approccio pro-attivo, che valorizzi la resilienza del tessuto locale, le capacità auto-organizzative dei soggetti territoriali e il capitale sociale ed ecologico circolante. Le pratiche quindi devono acquistare un carattere di polivalenza e multifunzionalità che permetta di tenere insieme sviluppo economico e coesione sociale, integrando l'offerta multidimensionale di servizi alla popolazione residente con le opportunità di imprenditorialità rurale e agricola e con la capacità di attivare e riscoprire circuiti di reciprocità e di mutuo-aiuto. Si tratta di pratiche che sono eco-situate (ovvero valorizzano i fattori ecologici e ambientali a disposizione in un dato contesto e generano esternalità positive localizzate) e tengono insieme produzione di merci ed erogazione di servizi in un'ottica che è di "prossimità", in cui l'attenzione non è rivolta esclusivamente al mercato, ma anche e soprattutto alla comunità locale che vive nel territorio. Pratiche cioè che generano quelli che in letteratura vengono chiamati *nested markets* (Oostindie *et al.*, 2010; Polman *et al.*, 2010), mercati nidificati, in grado di produrre a cascata beni e servizi diversificati ma tra loro integrati e complementari, all'interno di nuovi spazi per lo scambio in cui questo non è meramente orientato al profitto, ma ha soprattutto un valore emancipante (Carrosio, Osti, 2018), produce *public goods* che sono localizzati proprio perché valorizzano le risorse ecologiche territoriali (Milone, Ventura, 2012a).

La ricerca empirica sta evidenziando variegate esperienze di gestione di servizi e beni che hanno una ricaduta sul benessere dei cittadini e sullo sviluppo socio-economico del territorio. Dai servizi per la mobilità come le

esperienze di trasporto a chiamata, di taxi rurale e/o di *car pooling*, ai servizi socio-assistenziali domiciliari tramite co-housing, all'organizzazione a rete dei servizi sanitari mediante forme miste di collaborazione tra utenti, operatori e volontari per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), alle nuove pratiche di collaborazione tra cooperative sociali e aziende agricole multifunzionali in progetti di agricoltura sociale e/o di erogazione di servizi socio-assistenziali ed educativi (come gli agriasili, le attività di pet-therapy e montagnaterapia) (tra gli altri, Di Iacovo, 2008; Milone, Ventura, 2012; Meloni, 2013; Osti, 2016; De Rossi, 2018).

Questo numero monografico¹ si propone di esplorarne alcune.

Carrosio e Osti forniscono il perimetro teorico per l'analisi dei regimi di welfare emergenti nelle aree rurali. Questi territori, pur se investiti da una spirale di marginalità presentano alcuni *trade off* che sono potenziali punti di inversione. Si diffondono nuovi modi di organizzazione dei servizi che valorizzano le comunità territoriali e configurano forme di welfare municipale di comunità che individuano nuovi spazi di azione, ma espongono anche al rischio di una crescita delle disuguaglianze territoriali a causa delle diverse capacità dei territori di attivare le risorse a disposizione.

Sforzi e Teneggi si concentrano sul ruolo propulsivo delle imprese di comunità che permettono di organizzare e produrre servizi attraverso la partecipazione diretta degli abitanti. A partire da esperienze raccolte in Molise e Veneto, emerge il ruolo abilitante della cooperazione comunitaria, il carattere intergenerazionale e istituzionale delle iniziative, la complementarità tra attività sociali ed economiche, tra aspetti informali e formali, attraverso i principi di corresponsabilità e partecipazione.

Genova analizza il contributo della sociologia (nelle sue dimensioni di *public sociology* e *polity sociology*) nella costruzione di una conoscenza strumentale e di una nuova riflessività come base per le politiche di welfare rurale. In tal senso il saggio si concentra sulle forme di interazione tra sociale e rurale, attraverso i concetti di *rescaling* e governance, mostrando il processo di realizzazione di un vademecum per lo sviluppo dell'agricoltura sociale nelle Marche a partire da uno specifico caso studio su un GAL.

Viganò presenta alcune micro-esperienze innovative di sviluppo di politiche di sostegno alla famiglia in due piccoli comuni rurali della Provincia

¹ La special issue si colloca nel frame del progetto di ricerca "Quale governance per le aree rurali, tra inclusione territoriale e strategie di rete per i servizi essenziali", finanziato da Sardegna Ricerche e Regione Autonoma della Sardegna (banco Capitale Umano ad alta qualificazione, annualità 2015), responsabile scientifico, Domenica Farinella, gruppo di ricerca: Antonello Podda, Roberto Ibba e Carla Locci (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Cagliari).

autonoma di Bolzano, storicamente caratterizzata dalla centralità di questo attore pubblico nell'erogazione dei servizi, ma con una forte vocazione all'associazionismo e al terzo settore. Le esperienze di questi comuni dimostrano l'importanza delle reti tra associazioni, cooperative, cittadini e imprese locali per l'erogazione dei servizi e pongono le premesse per nuovi schemi di policy, basate su co-progettazione e co-determinazione tra i beneficiari dei servizi e le istituzioni.

Moretti, a partire dai risultati di una ricerca empirica sugli agri-asili nella Regione Marche, evidenzia l'importanza delle pratiche di agricoltura sociale nella promozione di percorsi di *welfare community* nelle aree rurali, incentrati sull'auto-organizzazione, la costruzione di reti di progettualità condivisa e la valorizzazione delle imprese agricole.

Farinella e Podda infine si concentrano su alcune pratiche di welfare rurale in aree della Sardegna interna, mostrando come esse siano il risultato di un bilanciamento sul territorio tra dimensione politico-istituzionale, comunitaria e di mercato. L'articolo evidenzia in particolare alcuni aspetti strategici per le "buone pratiche": la centralità delle imprese agricole multifunzionali come hub per i servizi, il ruolo dei cosiddetti "innovatori sociali" e la capacità degli attori istituzionali di agire come *institutional entrepreneurs*.

Emerge nel complesso un quadro molto diversificato, ma caratterizzato da alcuni tratti comuni.

La necessità di pensare azioni che tengano insieme coesione sociale e sviluppo locale che chiama in causa l'importanza dell'integrazione nelle sue varie dimensioni (tra economico e sociale, intergenerazionale e interattoriale, tra differenti attori sociali), decisiva in territori in cui le risorse sono più lasche e disperse.

La capacità di attivare strategie auto-organizzative, basate su reti cooperative e sul "ruolo abilitante di (ri)attivazione territoriale" della cooperazione comunitaria (Sforzi, Teneggi, *infra*) che permette di mobilitare risorse nuove o semplicemente inespresse o di combinare in modo innovativo quelle già esistenti.

La centralità all'interno di queste reti dei cosiddetti "innovatori sociali", soggetti radicati nel territorio (in cui scelgono di restare e investire le proprie risorse) e capaci di costruire dialogo tra i diversi stakeholders (Barbera, Parisi, 2019; Teneggi, 2018).

La crescente specificità dell'imprenditorialità nei contesti rurali che necessita sempre più di adottare una prospettiva di multifunzionalità, sia per diversificare i redditi familiari e aumentare la sostenibilità economica delle aziende locali, sia per valorizzare il ruolo sociale ed etico dell'impresa come hub territoriale per i servizi.

Infine, non meno importante, la riscoperta dell'attore pubblico e della dimensione istituzionale e politica come cardine per la progettazione territoriale. Questa ultima precisazione stimola alcuni spunti di riflessione sugli aspetti di fragilità che emergono da queste esperienze. Molte di esse nascono attorno a progetti e a soggetti specifici; ciò implica una elevata variabilità e frammentarietà sia in termini di servizi coinvolti (per cui alcuni bisogni sociali rischiano di restare insoddisfatti), che in termini di diffusione territoriale; si tratta infatti di iniziative a macchia di leopardo, spesso rese possibile dall'intraprendenza di singole persone sia nella progettazione che nella capacità di trovare i finanziamenti. Un'ulteriore debolezza è la mancanza di risorse economiche nel tempo: spesso i progetti sono dipendenti da finanziamenti su specifici bandi a termine e/o dall'autofinanziamento, un limite che non permette di garantire quella continuità temporale necessaria per erogare stabilmente dei servizi o per raggiungere una determinata autonomia.

In effetti, le pratiche presentate in questo monografico sono nate, tra mille difficoltà, dalla società civile locale come una risposta spontanea al costante arretramento del pubblico nella gestione dei sistemi di welfare in particolare nelle zone più rurali e remote; per questo motivo non possono esprimere una visione sistemica né hanno i mezzi per strutturare quella progettualità che servirebbe a configurare un sistema di welfare rurale o, se si preferisce, comunitario, testimoniano piuttosto che questa esigenza è viva e sentita nei territori. Agli attori politici e istituzionali spetta l'annoso compito di provare a mettere in campo una progettualità e una visione unitaria e prospettica che finora è mancata.

Referenze bibliografiche

- Ascoli U. (a cura di) (2011). *Il welfare in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ascoli U., Pavolini E. (2012). Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme. *Stato e Mercato*, 96(3): 521-542. doi: 10.1425/38645
- Barbera F., Parisi T. (2019). *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*. Milano: il Mulino.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (a cura di) (2014). *A Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance*, Materiali Uval n. 31.
- Bertolini P. (2012). *Economia e inclusione sociale nelle aree interne*. Intervento al convegno «Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale» (Roma, 15 dicembre).
- Bifulco L. (2015). *Il welfare locale*. Roma: Carocci.
- Cannari L., Viesti G., Zanardi A. (2019). Interregional Disparities in Italy: Structural Changes and Public Policies: A Brief Introduction. *Politica economica*, 2: 159-172. doi: 10.1429/94535

- Carrosio G. (2016). A place-based perspective for welfare recalibration in the Italian inner peripheries: the case of the Italian strategy for inner areas. *Sociologia e Politiche Sociali*, 19(3): 50-64. doi: 10.3280/SP2016-003004
- Carrosio G. (2019) *I margini al centro*. Roma: Donzelli Editore.
- Carrosio G., Osti G. (2018). Scambi anomali. Introduzione. *Culture della sostenibilità*, XI(22): 7-11. doi: 10.7402/CdS.22.001
- De Rossi A. (a cura di). (2018). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli.
- Di Iacovo F. (2008). *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*. Milano: FrancoAngeli.
- Dematteis G. (2011) (a cura di). *Montanari per scelta*. Milano: FrancoAngeli.
- Farinella D. (2013). Cambiamenti organizzativi nella pubblica amministrazione italiana: note dal campo. In Casula C. (a cura di). *Riorganizzare: l'economia, la società. Scritti in onore di Franco Cerase*. Roma: Carocci Editore.
- Ferrera M. (1998). *Le trappole del welfare*. Bologna: il Mulino.
- Ferrera M. (2007). Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione. *Stato e mercato*, 81 (3): 341-375. doi: 10.1425/25907
- Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013). *Il welfare frammentato*. Roma: Carocci.
- Meloni B. (a cura di) (2015). *Aree interne e progetti d'area*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Milone P., Ventura F. (a cura di) (2012). *Reti rurali. Il futuro verde nelle regioni europee*. Roma: Donzelli.
- Milone P., Ventura F. (2012b). Verso un nuovo quadro di riferimento per la comprensione dello sviluppo rurale delle regioni europee. In Milone P., Ventura F. (a cura di). *Reti rurali. Il futuro verde nelle regioni europee*. Roma: Donzelli
- Oostindie H., Ploeg van der J.D., Broekhuizen Van R., Ventura F., Milone P. (2010). The central role of nested markets in rural development in Europe. *Rivista di economia agraria*, 65(2): 191-225.
- Osti G. (a cura di) (2016). Ricche di natura, povere di servizi. Il welfare sbilanciato delle aree rurali fragili europee. Numero monografico. *Culture della sostenibilità*, IX(17). doi: 10.17.CdS/7402.1
- Ostrom E. (1990). *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University.
- Paci M. (1989). *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*. Napoli: Liguori.
- Paci M. (2005). *Nuovi lavori, nuovo welfare*. Bologna: il Mulino.
- Polman N., Poppe K., Schans J.W., Ploeg van der J.D. (2010). Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture. *Rivista di economia agraria*, 65(2): 295-318.
- Teneggi G. (2018). Cooperative di comunità: fare economia nelle aree interne. In De Rossi A. (a cura di). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli.
- Sforzi J., Teneggi G. (2020). Le imprese di comunità come strumento di welfare rurale. *Sociologia Urbana e rurale*, XLII(123): 29-45. doi: 10.3280/SUR2020-123003