

bea

L'obiettivo di costruire sistemi di welfare inclusivi è una grande conquista della seconda metà del Novecento, messa in discussione nel nuovo millennio e minacciata dalla crisi economica in corso. Gli autori del testo credono che vi sia, nell'attuale fase del welfare, una questione di portata storica: in un momento di particolare difficoltà e tensione sulle risorse, solo chi ha il coraggio di rilanciare e di porsi nella prospettiva di costruire un nuovo sistema più aperto, più inclusivo e più sostenuto da processi diffusi di produzione e condivisione di conoscenze, può accompagnare un cambiamento che riesca a mantenere il grande patrimonio di cura e di sviluppo che ha caratterizzato il welfare del secolo scorso. Occorre però superare quei tratti di cristallizzazione, di rigidità e di esclusione che, di quel sistema, hanno caratterizzato le parti meno avanzate e più conservative. Senza il coraggio di distinguere tra eccellenze e irrigidimenti burocratici, secondo gli autori, non si tutela e promuove la capacità di cura del nostro sistema di welfare; al contrario, si permette che le esperienze migliori e più coerenti con le esigenze della società contemporanea siano trascinate nella delegittimazione che sta colpendo le parti più rigide e burocratizzate. Un welfare che produce decisioni, genera cambiamento e supporta processi di sviluppo per le persone e per il paese, richiede un pensiero coraggioso e aperto, e una generazione di ricercatori, operatori e decisori disposti a esplorare le infinite possibilità di connessione e creazione di valore praticabili nell'apparente caos delle reti di welfare. Il salto richiede analisi robuste sulla società, sulle risorse e sui servizi, che attivino in modo diffuso una conoscenza più realistica e meno retorica sul sistema, per definire una visione di lungo periodo su cui fondare politiche e azioni sociali di alto impatto attuativo.

Giovanni Fosti svolge attività di ricerca sui temi degli assetti istituzionali, della governance e della strategia nelle Amministrazioni Pubbliche, con un focus sui sistemi di welfare. È responsabile dell'Area Servizi Sociali e Sociosanitari presso il CERGAS dell'Università Bocconi.



Regione
Lombardia

ISBN 978-88-238-4408-7



9 788823 844087

€ 28,00

www.egeaonline.it

Rilanciare il Welfare Locale

a cura di
Giovanni Fosti

Rilanciare il Welfare Locale

**Ipotesi e strumenti: una prospettiva
di management delle reti**

Prefazione di
Giovanni Daverio

Postfazioni di
Elio Borgonovi
Cristiano Gori

Franca Olivetti Manoukian

Giovanni Fosti



biblioteca dell'economia d'azienda



Egea



biblioteca dell'economia d'azienda





a cura di
Giovanni Fosti

Rilanciare il welfare locale

**Ipotesi e strumenti: una prospettiva
di management delle reti**

Prefazione di
Giovanni Daverio

Postfazione di
Elio Borgonovi
Cristiano Gori
Franca Olivetti Manoukian



Copyright © 2013 EGEEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaonline.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaonline.it/fotocopie.htm

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: novembre 2013

ISBN 978-88-238-4408-7

Stampa: Digital Print Service, Segrate (Mi)

Indice

Prefazione <i>di Giovanni Daverio</i>	pag.	9
Introduzione <i>di Giovanni Fosti</i>	»	13
1. Il Welfare italiano sullo sfondo europeo <i>di Ornella Larenza</i>	»	19
1.1 Un Paese che cambia: dinamiche sociali emergenti	»	19
1.2 La spesa per protezione sociale in Italia e in Europa: posizionamenti a confronto	»	22
1.2.1 Un quadro complessivo della spesa	»	22
1.2.2 Allocazione per funzioni della spesa sociale in Europa	»	26
1.2.3 Caratteristiche del sistema di erogazione: trasferimenti monetari, test dei mezzi ed efficacia dei trasferimenti	»	30
1.3 Gli interventi sociali e sociosanitari in Italia	»	34
1.3.1 Gli interventi sociali dei comuni	»	35
1.3.2 Gli interventi sociosanitari: risorse, attori e ruoli	»	38
1.3.3 Pubblico e privato (profit, non profit e informale): la complessità del sistema di offerta sociale e sociosanitario	»	46
1.4 Un tentativo di analisi complessiva	»	48
2. Sistemi e politiche sociali regionali: cinque casi a confronto <i>di Francesco Longo e Andrea Orlandi</i>	»	51
2.1 Regolazione nazionale e autonomia delle regioni nel welfare sociale	»	51
2.2 Il metodo di analisi e le caratteristiche del campione	»	52
2.3 Modelli di governance regionali e strumenti di connessione per la programmazione sociale	»	56

2.4 I meccanismi di finanziamento e i sistemi premianti dei territori	pag.	64
2.5 I meccanismi di coordinamento e arbitrato nelle reti sociali inter-comunali	»	69
2.6 Gli oggetti e i contenuti della programmazione sociale	»	71
2.7 Convergenze e divergenze dei diversi modelli di <i>governance</i> regionale	»	73
3. Chi viene selezionato dalle reti? Le leve di <i>service management</i> in ambito sociale e socio sanitario		
<i>di Giovanni Fosti e Francesco Longo</i>	»	75
3.1 Domanda e offerta, prestazioni e servizi: quale equità?	»	76
3.2 Prestazioni o servizi? Le leve di <i>service management</i>	»	81
3.2.1 Le leve di <i>service management</i>	»	83
3.3 Posizionamento dei servizi e dispersione delle leve nei sistemi di offerta	»	88
3.4 Qualità?	»	91
3.5 Implicazioni: dalla macchina alla rete, dalla procedura alla conoscenza...	»	93
4. Modello Weberiano e Welfare reticolare: network e Pubbliche Amministrazioni		
<i>di Giovanni Fosti e Andrea Rotolo</i>	»	95
4.1 Le reti: alcune definizioni	»	96
4.2 Comprendere le reti	»	99
4.2.1 La prospettiva istituzionale: gerarchia e mercato	»	100
4.2.2 La prospettiva pubblica: Burocrazia, New Public Management, Governance	»	102
4.2.3 La prospettiva finalistica: focus e locus	»	104
4.2.4 La prospettiva «geografica»: movimento e confine	»	106
4.3 Cooperazione e conflitto nei network	»	107
4.3.1 Le reti come luogo di cooperazione	»	108
4.3.2 Le reti come luogo di conflitto	»	109
4.4 I precari equilibri e i dilemmi delle reti	»	111
4.5 Le leve di integrazione	»	113
4.6 Spunti per una funzione di governo (o di <i>governance</i>) delle reti...	»	116
5. Animare le reti: una prospettiva per le Pubbliche Amministrazioni		
<i>di Giovanni Fosti e Andrea Rotolo</i>	»	119
5.1 È possibile governare i network? Il ruolo dell'attore pubblico nelle reti	»	120

5.2	Gli approcci strategici al coordinamento nei network	pag. 121
5.3	I modelli di gestione delle reti: tra <i>governance</i> e coordinamento	» 123
5.4	I fattori che favoriscono l'integrazione nelle reti	» 126
5.5	Logiche e strumenti di gestione delle reti per le Pubbliche Amministrazioni	» 129
6.	Criticità e prospettive per il welfare locale al tempo della crisi: una possibile visione per il futuro	
	<i>di Giovanni Fosti e Francesco Longo</i>	» 133
6.1	Analisi delle principali criticità e potenzialità dei sistemi di welfare socio-sanitari locali	» 134
6.1.1	Risorse finanziarie in diminuzione	» 134
6.1.2	Frammentazione delle risorse	» 135
6.1.3	Frammentazione delle attività e degli interventi	» 136
6.1.4	Welfare poco «centrato» sulla società	» 137
6.1.5	Posizionamento del III settore	» 138
6.1.6	Nuove risorse emergenti	» 139
6.2	Welfare e sviluppo, problemi e opportunità	» 140
6.3	Una possibile visione per lo sviluppo dei sistemi di welfare sociale e socio-sanitario locali	» 143
6.3.1	Riprogettare più che difendere	» 143
6.3.2	Le risorse finanziarie	» 143
6.3.3	Le persone e le comunità	» 145
6.3.4	Le scelte	» 147
6.3.5	Le pubbliche amministrazioni	» 148
6.3.6	Valore	» 150
7.	Le linee di indirizzo per i piani di zona 2012-2014 in Regione Lombardia: un approccio di network management	
	<i>di Ornella Larenza e Andrea Rotolo</i>	» 153
7.1	Come nasce il processo di costruzione delle linee di indirizzo per i Piani di Zona 2012-2014 e il percorso di accompagnamento dei territori	» 153
7.2	Regione e territori: un'alleanza per definire insieme le linee di indirizzo per la programmazione di zona	» 154
7.3	Le linee di indirizzo per la programmazione 2012-2014: per un welfare della conoscenza e della sostenibilità	» 169
7.4	Conclusioni: una prospettiva nuova nell'assetto di relazioni tra regione ed enti locali per l'integrazione dei sistemi di welfare locale	» 171

8. Sostenere le reti locali da parte della regione: la valutazione come supporto all'integrazione e all'empowerment locale	
<i>di Elisabetta Notarnicola e Andrea Rotolo</i>	pag. 173
8.1 Logiche e strumenti con cui l'ente sovraordinato può supportare i processi di apprendimento e connessione locale	» 173
8.2 Quali modelli di governo per quali fabbisogni dei territori	» 177
8.3 Gli obiettivi cognitivi per l'innovazione delle politiche sociali locali	» 181
8.4 Gli strumenti di governo per favorire il cambiamento	» 183
8.5 Un esempio di set di indicatori per monitorare il grado di ricomposizione delle risorse dei singoli territori	» 185
8.6 Il processo di costruzione del sistema di valutazione	» 190
8.7 Il processo di utilizzo	» 193
9. Spunti evolutivi per il welfare territoriale nella nuova legislatura	
<i>di Davide Sironi e Liliana Gafforini</i>	» 195
9.1 I principi	» 195
9.2 Le logiche: coerenza con i bisogni e centralità del territorio	» 197
9.2.1 Conoscere i bisogni per ripensare i servizi	» 197
9.2.2 Il territorio come perno e motore delle politiche di welfare	» 199
9.3 I fatti: meccanismi finanziari e <i>governance</i> locale	» 199
9.4 Per una più robusta centralità dei territori: il sistema di conoscenza delle <i>policy</i> di welfare locale	» 201
Postfazioni	
<i>di Elio Borghonovi</i>	» 205
<i>di Cristiano Gori</i>	» 209
<i>di Franca Olivetti Manoukian</i>	» 215
Bibliografia	» 219
Gli Autori	» 225

Prefazione

di Giovanni Daverio

*Direttore Generale Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato
della Regione Lombardia*

La Lombardia è stata una delle prime regioni italiane a introdurre lo strumento dei Piani di Zona nella programmazione locale degli interventi sociali, promuovendo l'attivazione di forme di gestione associata dei servizi da parte dei Comuni e dando impulso all'innovazione e alla sperimentazione di nuove modalità di lettura del bisogno e di risposta alle persone.

Con l'avvio della nuova programmazione sociale 2012-2014, si è dovuto fare i conti con un sistema di welfare interessato da profondi cambiamenti, che impongono una riconsiderazione dell'intervento pubblico, del ruolo degli Enti Locali e delle Aziende Sanitarie Locali, nonché della funzione della programmazione locale.

I dati relativi all'evoluzione delle esigenze delle famiglie e della società, così come i dati finanziari, evidenziano un ampliamento della forbice tra le esigenze e le possibilità di intervento. Tale divario è, inoltre, amplificato dalla frammentazione degli interventi e delle risorse tra i diversi attori che intervengono nel sistema.

La complessità dell'attuale contesto sociale ed economico impone, sia a livello regionale sia a quello locale, un ripensamento degli attuali strumenti di risposta ai bisogni espressi dalle famiglie, che, molto spesso, si organizzano autonomamente per rispondere alle esigenze di cura dei propri familiari, cercando di coniugare, a volte, porzioni di offerta pubblica, privata e informale. La contrazione delle risorse economico-finanziarie, da una parte, e i cambiamenti dinamici e veloci dei bisogni espressi dalle famiglie, dall'altra, richiedono un nuovo modo di programmare, nuove modalità di lavoro e nuove sinergie.

In questa nuova fase del welfare, si rende sempre più necessario focalizzare l'attenzione sulla ricomposizione istituzionale e finanziaria degli interventi, delle decisioni e delle linee di programmazione, affinché siano promosse anche dagli attori locali esperienze mature di welfare.

Regione Lombardia, in vista della nuova programmazione sociale territoriale, ha voluto iniziare, nel 2010, un percorso di accompagnamento dei processi di programmazione locale, promuovendo dei gruppi di lavoro con i principali interlocutori del territorio, Uffici di Piano e Aziende Sanitarie Locali, il cui apporto

ha permesso la condivisione e l'approvazione da parte della Giunta regionale, nel 2011, del documento «Un welfare della sostenibilità e della conoscenza – Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014», che evidenzia in modo particolare la necessità di:

- programmare in modo integrato, affinché i diversi strumenti di programmazione siano coordinati fra loro e rispondano in un'ottica globale ai bisogni delle famiglie;
- ricomporre le risorse finanziarie degli attori locali, ma anche personali e relazionali, valorizzando il capitale sociale al fine di massimizzare le risorse disponibili e condividere le modalità di risposta al bisogno;
- valorizzare le reti esistenti, quali, per esempio, le reti territoriali di conciliazione, e attivare nuove sinergie con i diversi protagonisti presenti sul territorio.

In ottica di continuità e, insieme, di innovazione, il Programma Regionale di Sviluppo della X Legislatura promuove il riordino del welfare regionale, con l'obiettivo di conciliare il nuovo quadro dei bisogni con la programmazione e l'organizzazione di risposte appropriate, anche sotto il profilo del riorientamento e dell'integrazione delle risorse.

Si intende, pertanto, promuovere un sistema di welfare sociale, sociosanitario e sanitario capace di leggere in modo integrato i bisogni di cura della persona, con particolare riguardo al tema della fragilità, affinché sia presa in carico e accompagnata verso il servizio più adeguato ai suoi bisogni. In tal senso, occorre che le cure fornite siano davvero appropriate, supportando, in tal modo, la persona in difficoltà e i suoi familiari, troppo spesso lasciati soli nella decisione e nell'organizzazione del percorso di cura.

L'obiettivo è, quindi, quello di collocare al centro delle proprie politiche la persona e la famiglia, attraverso una rinnovata attenzione alle modalità di sostegno del suo ruolo sociale e ai diversi bisogni dei suoi componenti.

Al fine di una reale ricomposizione delle risorse e degli interventi rivolti alla persona, un importante strumento sarà, appunto, la riprogettazione integrata dei piani di zona, da svilupparsi in un contesto di efficace collaborazione con gli enti locali.

Questa pubblicazione ripercorre, quindi, il percorso intrapreso in questi anni da Regione Lombardia, con il supporto di CERGAS Bocconi, in un'ottica di alleanza con tutti i soggetti coinvolti nella programmazione sociale di zona: dai primi momenti di condivisione delle nuove linee di indirizzo alla seconda fase, che ha visto la costruzione, insieme a un gruppo di responsabili di Uffici di Piano, di un sistema di conoscenza dell'evoluzione delle politiche di welfare locale, strumento pensato ad accompagnare tutti i territori nell'attuale processo programmatico, caratterizzato da non poche difficoltà.

Il presente lavoro offre un significativo contributo alla riflessione per la revisione dei paradigmi della programmazione ed è, inoltre, per gli amministratori-

PREFAZIONE

ri locali, gli operatori dei servizi, del Terzo Settore e del Volontariato, una traccia utile da cui partire per una reale condivisione e integrazione delle politiche, soprattutto in questo momento particolare contrassegnato da una crisi economica in corso.

Un sentito ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato al Gruppo Territorio e che hanno dedicato professionalità e tempo, perseguendo un fine comune, quello di contribuire in modo costruttivo e propositivo allo sviluppo delle politiche di welfare in Lombardia.



Introduzione

di Giovanni Fosti

Il testo affronta il tema della programmazione locale, confrontandosi con due questioni distinte, ma strettamente intrecciate:

- come fare programmazione sociale nel tempo della crisi;
- come sviluppare dinamiche ricompositive nell'ambito del welfare locale.

La prospettiva che gli autori propongono è quella di chi crede che, in questo momento, occuparsi di welfare significhi porsi di fronte a una scelta di campo tra coloro che, da un lato, vogliono accettare il ripiegamento delle risorse e ne traggono la conseguenza di un abbandono dei sistemi di welfare; e, dall'altro, coloro che ritengono, invece, che questa situazione apra le condizioni e, al tempo stesso, chiami a una responsabilità per difendere una grande conquista del '900, ma che questa difesa non possa esistere se non con i tratti del ripensamento e del rilancio.

La tesi di fondo è quella che vede nei processi di programmazione razionale una crisi evidente e individua la leva principale di cambiamento in una rivisitazione dei processi di programmazione. L'esperienza che ha fatto seguito alla legge 328/2000 ha visto interpretare in larga parte (e rappresentare, a discapito dei dati di realtà) i processi di programmazione sociale come processi razionali di allocazione di budget; gli autori propongono una visione della programmazione come processo di costruzione di conoscenza diffusa e, in questa ottica, come leva fondamentale di integrazione delle reti di welfare locale, ripartendo dai bisogni e dal ripensamento dei servizi in relazione ai bisogni, con un metodo fondato sull'analisi condivisa di dati ed evidenze.

La prima parte del testo (cap. 1-3) ha natura descrittiva del sistema di welfare e dei suoi tratti di forza e di criticità. Il primo capitolo discute i principali tratti evolutivi che caratterizzano gli ultimi anni del nostro paese e descrive l'impianto del sistema di welfare italiano, sullo sfondo dei sistemi di welfare europei. L'articolazione del nostro welfare, ancor più che la dotazione di risorse, lo distinguono dagli altri paesi europei e delineano i tratti di un modello frammentato dal punto di vista delle titolarità, delle fonti di finanziamento, del sistema di offerta dei

servizi. I tratti principali del nostro welfare impongono l'assunzione di quadri interpretativi fondati sui network, che sono molto distanti dai *framework* di lettura e progettazione tradizionalmente adottati nelle amministrazioni pubbliche e descritti nel capitolo successivo.

Il secondo capitolo descrive, infatti, i sistemi di *governance* che sono stati disegnati da alcune regioni italiane (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto) nell'impianto delle proprie linee guida alla programmazione locale, ed evidenzia le ipotesi implicite sul funzionamento del sistema. Emerge come, nella definizione delle *policy*, tendano a prevalere alcune rappresentazioni consolidate e tradizionali, rispetto ad alcuni evidenti, ma inediti dati di realtà.

Tra i tratti di criticità più evidenti del welfare italiano, vi sono i problemi connessi all'efficacia e all'equità nei confronti degli utenti in carico e di quelli potenziali. Il terzo capitolo descrive i processi di selezione dell'utenza e la rilevanza che la configurazione complessiva dell'offerta assume nel determinare chi siano le persone che accedono ai servizi sociali. Si evidenzia il peso delle dimensioni emergenti e implicite del *service management*, rispetto a quelle più razionali, progettate e codificate che tendono a prevalere nelle mappe cognitive dei decisori formali. L'opacità inscritta nei processi organizzativi interroga le modalità con cui si esprimono le priorità pubbliche e pone il tema di quali siano le forme di programmazione più coerenti con i processi reali di costruzione del welfare.

La seconda parte del testo (cap. 4-6) è, invece, propositiva, a partire da una chiave interpretativa delle reti che si ritiene più funzionale per chi opera nei sistemi di welfare. Il capitolo quarto descrive le caratteristiche dei network di interesse pubblico e il ruolo che le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad assumere nelle reti, in particolare nei servizi sociali. L'impostazione del capitolo vede un confronto tra due differenti visioni delle reti e dell'attività di connessione dei network. Da una parte, la visione di pubblica amministrazione tradizionale, che gioca nelle reti senza abbandonare, però, il paradigma tradizionale dell'organizzazione burocratica; il tentativo di ricondurre le reti a una logica meccanicistica, pur di natura interistituzionale, è, secondo gli autori, alla radice di molti dei fallimenti delle esperienze di connessione di rete da parte delle amministrazioni pubbliche. Dall'altra, una rappresentazione delle reti più disponibile a riconoscerne il dinamismo e, per certi versi, la «volatilità», la debolezza dei legami e delle connessioni, ma anche le infinite e inesplorate possibilità.

Non si tratta, tuttavia, solo di discutere di approcci interpretativi divergenti, quanto di individuare una traccia di lavoro per lo sviluppo, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, di modalità di intervento più coerenti con le caratteristiche del sistema di welfare e con le peculiarità delle reti: il capitolo quinto si propone di aprire una prospettiva concreta di sviluppo, con ipotesi, strumenti ed esempi che gli autori vorrebbero proporre come tracce di lavoro per un percorso esplorativo, che voglia aprire una fase nuova del welfare.

Il sesto capitolo esprime la visione che guida il lavoro degli autori nei loro interventi a supporto dei processi di programmazione del welfare locale. Questa

visione si caratterizza, in prima istanza, per cogliere in questa fase del welfare una questione di portata storica: in un momento di particolare difficoltà e tensione sulle risorse, solo chi ha il coraggio di rilanciare e di porsi nella prospettiva di costruire un nuovo sistema, più aperto, più inclusivo e più sostenuto da processi diffusi di produzione e condivisione di conoscenze, può accompagnare un cambiamento che riesca a mantenere, del welfare costruito nel '900, il grande patrimonio di cura e di sviluppo che lo ha caratterizzato, avendo, però, il coraggio di superare quei tratti di cristallizzazione, di rigidità e di esclusione che ne caratterizzano le parti meno avanzate. Senza il coraggio di distinguere tra le eccellenze e gli irrigidimenti burocratici, secondo gli autori, non si tutela e promuove la capacità di cura del nostro sistema di welfare; al contrario, si permette che le esperienze migliori e più coerenti con le esigenze della società contemporanea siano trascinate nella delegittimazione che sta colpendo le parti più rigide e burocratizzate.

La terza parte (cap. 7-9) propone alcune esemplificazioni che fanno riferimento all'esperienza di relazione tra regione ed enti locali sviluppata in Lombardia nell'ambito della programmazione sociale, a partire dalle Linee di indirizzo per i Piani di Zona 2012-14.

Le caratteristiche del processo di apprendimento sviluppato, gli oggetti di analisi proposti e la costruzione dell'agenda per il territorio sono oggetto del capitolo 7, che descrive l'esperienza di una regione che ha investito sul processo di programmazione, traducendo l'azione programmatrice in un percorso conoscitivo diffuso, supportato da dati e rivolto a rafforzare i territori e le loro capacità di confrontarsi con le dinamiche di cambiamento.

Per consolidare processi di integrazione delle reti fondati su conoscenze diffuse sono necessari dati e informazioni credibili e robusti: l'ottavo capitolo sviluppa il tema delle metriche a supporto dei processi di apprendimento: cosa misurare, come, quali oggetti e quali obiettivi. In particolare, il capitolo sviluppa due temi: quello della valutazione come strumento a supporto delle *policy* e quello delle specificità che i processi di valutazione devono assumere quando si svolgono in ambito di reti.

Il cap. 9 colloca le ipotesi di lavoro e le conoscenze sviluppate nell'ambito delle nuove linee di sviluppo del welfare regionale: descrive le prospettive del welfare in Regione Lombardia ed evidenzia come un welfare più integrato e più attento all'ascolto e al riconoscimento dei bisogni delle persone e delle famiglie si debba fondare su territori dotati di conoscenze solide e su un interlocutore regionale che li sappia sostenere e supportare nello sviluppo di tali conoscenze.

Gli autori di questo testo hanno potuto condividere molti momenti di confronto e discussione con gli altri colleghi del CeRGAS e della SDA Bocconi. Le ipotesi teoriche a cui questo testo fa riferimento sono frutto della condivisione di un gruppo di lavoro che si è consolidato attorno ad alcuni progetti di ricerca e di formazione sul welfare locale. Le ricerche e le attività formative ci hanno permesso di

incontrare gli attori locali e ci hanno offerto l'opportunità di mettere a fuoco in modo più puntuale ipotesi e linee di lavoro di cui questo testo dà conto.

Mentre erano in corso di svolgimento in Regione Lombardia la ricerca sulle linee di indirizzo e quella sul sistema di conoscenza del welfare locale, le riflessioni del nostro gruppo erano attraversate dall'analisi, con l'Ausl di Bologna, degli scenari futuri del welfare in Emilia Romagna e dal tentativo di promuovere lo sviluppo di reti di comunità nell'ambito sociale del Magentino, dalle attività formative per supportare l'integrazione sociosanitaria nel distretto di Tradate e dalle analisi che hanno contribuito all'elaborazione del Piano di Sviluppo del welfare della città di Milano, dal confronto con i coordinatori degli ambiti territoriali del distretto sociosanitario di Savona, con i dirigenti e funzionari delle politiche sociali della Regione Lazio, con i dirigenti della Cooperativa Sociale La Cordata e i responsabili dei grandi produttori socio-sanitari.

Nell'ambito dell'area servizi sociali e sociosanitari del CeRGAS, Francesca Calò, Stefano Tasselli e Francesca Visco hanno partecipato assieme agli autori a questa varietà di contesti, interlocutori e punti di vista.

Per il nostro gruppo di ricercatori, il confronto con oggetti di ricerca caratterizzati da livelli di governo e contesti istituzionali differenti (regioni, grandi città, ambiti territoriali più periferici ma non meno vitali), da culture territoriali e approcci al welfare diversi, da prospettive politiche tra loro lontane e contrapposte, è stata una opportunità che ha spinto a mettere più volte in discussione i nostri quadri interpretativi e le nostre ipotesi, e ha consolidato il nostro orientamento ad alimentare costantemente le ipotesi interpretative con dati in grado di confermarle o smentirle.

Soprattutto, è uscita confermata la nostra convinzione di avere la responsabilità di contribuire ad alimentare un dibattito più robusto, più sostenuto da ipotesi esplicite, dati chiari e letture sistemiche, e meno ancorato a ipotesi ideologiche o impressioni e opinioni, non suffragate da analisi robuste ed evidenze.

Senza voler estendere ad altri la responsabilità di quanto abbiamo scritto, siamo grati ai molti e differenti interlocutori che abbiamo incontrato per quanto con loro abbiamo potuto apprendere e comprendere.

L'esperienza di programmazione che costituisce la dimensione empirica di questo testo, e quanto gli autori hanno potuto imparare nel percorso, devono molto a molte persone.

In primo luogo, vorrei ricordare l'avvio della ricerca a supporto del processo di programmazione della Regione Lombardia: abbiamo sviluppato il percorso insieme a un gruppo di lavoro della Regione, coordinato da Anna Roberti, a cui hanno partecipato Liliana Gafforini e Maria Luppi della DG Famiglia, Francesca Pasquini e Michela Saputi di Eupolis Lombardia.

Nella seconda fase della ricerca, che ha permesso di sviluppare il sistema di conoscenza per il territorio, il gruppo regionale è stato coordinato da Rosella Pe-

trali, e lo sviluppo del sistema di conoscenza ha visto la costante collaborazione con Davide Sironi e Liliana Gafforini.

Roberto Albonetti, Direttore Generale della DG Famiglia, non ha mai fatto venir meno il proprio supporto.

Senza il coinvolgimento dei coordinatori degli Uffici di Piano che hanno partecipato al gruppo territorio, sia nella prima sia nella seconda fase della ricerca, il lavoro non avrebbe potuto avere luogo né senso. Il gruppo territorio, nelle due differenti fasi del lavoro, è stato animato dalla partecipazione attiva di molti responsabili di Uffici di Piano: Elisabetta Alemanni, Rossana Amadesi, Donatella Barberis, Patrizia Bergami, Patrizia Cornalba, Maria Vittoria Della Canonica, Benvenuto Gamba, Maria Grazia Landoni, Mariella Luciani, Ivan Mazzoleni, Patrizia Magretti, Mariaelena Margonari, Paola Moroni, Chiara Previdi, Laura Puddu, Laura Raimondi, Claudia Sala, Angelo Stanghellini, Piera Valenti, Luca Verri. Hanno, inoltre, contribuito al gruppo territorio: Massimo Giupponi, direttore sociale dell'ASL di Lecco, e Francesco Lonati, direttore sociale dell'ASL di Bergamo; Susanna Galli e Giancarlo Mannarà della Provincia di Milano; Sergio Veneziani di Auser.

Cristiano Gori e Franca Olivetti Manoukian sono stati molto generosi nell'apertura a un prezioso confronto lungo tutto l'arco della ricerca e hanno accolto la proposta di scrivere una postfazione al testo, così come ha fatto il Professor Elio Borgonovi, che è un costante punto di riferimento.

Desidero infine ringraziare Giovanni Daverio, non solo per aver scritto la prefazione al testo, ma per la cura e l'interesse che ha espresso verso questa attività non appena diventato Direttore Generale della DG Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato.

La disponibilità e il contributo di Maria Silvia Cirelli sono stati preziosissimi per dare vita a questo libro.

Mentre insieme a Andrea O., Andrea R., Elisabetta, Francesco e Ornella stavo lavorando a questo testo, un evento improvviso e feroce si è abbattuto su una famiglia a me cara. A Elisa, Maria, Paolo e Sara va il mio affetto, e la mia gratitudine per la loro amicizia.



1. Il Welfare italiano sullo sfondo europeo

di Ornella Larenza

1.1 Un Paese che cambia: dinamiche sociali emergenti

Il sistema di protezione sociale italiano, come quelli di tutti i paesi più industrializzati al mondo, è attraversato da profondi cambiamenti della società, che sin dagli anni Ottanta hanno imposto un ripensamento delle relazioni tra lo Stato e i cittadini. Questo fatto ha portato, secondo alcuni, a ondate di riforme paradigmatiche (si pensi, per esempio, al notevole ridimensionamento delle risorse pubbliche destinate alla previdenza nei paesi scandinavi e alla contemporanea diffusione delle forme di previdenza privata in questi paesi), secondo altri, a semplici «rimaneggiamenti» (*restructuring*) delle politiche esistenti (Seleeib Kaiser, 2008). Anche nel nostro paese gli impatti della globalizzazione e le trasformazioni demografiche rappresentano i due principali tiranti delle dinamiche sociali emergenti (Gilbert, 2002) e, in quanto tali, impongono una riflessione circa l'allineamento tra la configurazione attuale del sistema di protezione sociale e il nuovo scenario socio-economico.

Tra i principali impatti prodotti dalla globalizzazione nell'era postindustriale, troviamo la nuova connotazione assunta dal fenomeno della povertà (sicuramente aggravata dall'esplosione della crisi economica) e le sue conseguenze sulla vita quotidiana delle famiglie, il primo vero ammortizzatore sociale del nostro sistema di protezione sociale. Se, infatti, la perdita del lavoro resta il principale fattore che conduce alla povertà, il contrario non è più vero. Essere attivi sul mercato del lavoro può non essere sufficiente a evitare la trappola della povertà, come dimostrano i dati sulla deprivazione delle famiglie. In Italia le famiglie deprivate¹

¹ Ovvero, quelle che possiedono almeno tre fra le seguenti caratteristiche: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno; 3) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice; 7) tv a colori; 8) telefono; 9) automobile (Istat, 2011b).

sono passate dal 15,2 per cento del 2009 al 15,7 per cento del 2010, mentre quelle gravemente deprivate² dal 6,8 per cento al 7,1 per cento (Istat, 2011b); inoltre, dal 2004 al 2009, la percentuale di famiglie, che non sarebbero state in grado di affrontare una spesa inaspettata³, è passata dal 27,4 per cento al 33,3 per cento (Istat, 2012a). Le stime sulle famiglie in condizione di povertà parlano di 2.657.000 nuclei e 7.810.000 individui in povertà relativa⁴ e di 1.162.000 nuclei e 3.074.000 individui in condizioni di povertà assoluta⁵ (Istat, 2010b).

La povertà si manifesta, dunque, in diversi ambiti della vita quotidiana delle famiglie. Con riferimento al lavoro, la disoccupazione, nel 2011, ha raggiunto i livelli più alti dal 2002 con 2,4 milioni di unità, grazie anche all'aumento (dal 45,0 per cento del 2008 al 51,3 per cento del 2011) dei disoccupati di lunga durata e colpendo soprattutto i soggetti tra i 30 e i 49 anni (anche se molti under 30 sono passati tra gli inattivi, quindi non sono intercettati dal tasso di disoccupazione) con basso livello di istruzione e quelli con cittadinanza straniera (Istat, 2011b; Istat, 2012b). In particolare, tra i giovani si diffonde la popolazione dei «neet» (*not in employment, education or training*), ossia di coloro che non sono inseriti in percorsi di istruzione o di formazione professionale, né hanno un'occupazione. Questi, infatti, sono poco più di 2,1 milioni nel 2010 e sono passati dal 20,5 per cento del totale dei giovani dai 15 ai 29 anni nel 2008, al 22,1 per cento nel 2010, nonostante il calo di tendenza riscontrato, precedentemente, tra il 2005 e il 2007 (Istat, 2012a). Guardando alla casa, invece, il 53,4 per cento delle famiglie considera le spese per l'abitazione un carico pesante (+3,1 per cento nel periodo 2006-2009) e, tra il 2007 e il 2009, gli sfratti per morosità o altra causa⁶ sono passati da 33.959 a 56.147, con un trend in rapida crescita (Istat, 2012a).

Se la povertà avanza, le famiglie cercano di farvi fronte attingendo sempre di più ai risparmi (dal 2008, la capacità di risparmio delle famiglie si è ridotta del 3,3 per cento), tradizionalmente rilevanti nella cultura italiana (Istat, 2012a).

Se il lavoro può agevolare l'uscita dalla condizione di povertà, talvolta si trasforma in ostacolo se la famiglia non ha modo di conciliare la vita professionale degli adulti con i loro obblighi di cura nei confronti dei più fragili (anziani e bambini). La conciliazione famiglia-lavoro diventa sempre più difficile, soprattutto nelle grandi città e nelle regioni in cui i tassi di occupazione femminile sono più elevati (a livello nazionale, è pari al 46,5 per cento, ancora ben lontano dall'o-

² Ovvero, quelle che possiedono almeno quattro fra le suddette caratteristiche.

³ L'ammontare è fissato a 600 euro per gli anni 2004, 2005 e 2006, 700 euro nel 2007 e 750 euro nel 2008 e 2009.

⁴ Si definisce «relativamente povera» una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà relativa, calcolata sulla base della spesa media pro-capite.

⁵ Si definisce «assolutamente povera» una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà assoluta, corrispondente al valore monetario del paniere di beni e servizi ritenuti essenziali.

⁶ Sono esclusi gli sfratti per «necessità del locatore» o «la finita locazione».

biettivo del 60 per cento fissato dall'Agenda di Lisbona e dalla media europea di 58,5 per cento, mentre nelle grandi città arriva anche a superare il 60 per cento). Il carico di cura è spesso sopportato da madri e nonni, ma è altresì frequente il ricorso al mercato della cura informale delle badanti e delle baby sitter, soprattutto laddove il pubblico e il privato non sono sufficientemente organizzati. Il tutto è aggravato dall'evoluzione demografica sfavorevole: le reti di parentela stanno diventando sempre più lunghe e strette, aumentando gli oneri a carico della componente femminile delle famiglie⁷.

I cambiamenti demografici rappresentano, dunque, un ulteriore vettore di trasformazione della società, con l'aumento della popolazione dei giovani anziani, ovvero di coloro che hanno dai 65 ai 79 anni, (+28,3 per cento tra il 1992 e il 2010), e degli anziani con almeno 80 anni (+75,8 per cento). L'invecchiamento della popolazione non trova compensazione nelle nascite, con un tasso di fecondità totale (1,4 figli per donna) rimasto pressoché stabile, dal 1990 a oggi, solamente grazie alle donne straniere (il cui tasso è di 2,1 figli contro gli 1,3 delle donne italiane).

L'aumento della popolazione anziana, almeno apparentemente, non si produce, però, sempre in un incremento proporzionale delle esigenze di cura. La maggioranza degli anziani, infatti, dichiara (secondo Istat, 2010c), di sentirsi «bene o molto bene» (29,4 per cento del totale di anziani ultra 65enni) oppure «né bene né male» (49,5 per cento). Solo il 21 per cento (che diventa il 36 per cento se si guarda solo alle persone con più di 85 anni) dichiara di essere in condizioni di salute gravi o molto gravi. Allo stesso modo, solo il 16,3 per cento degli ultra 65enni manifesta condizioni di salute con limitazioni gravi (il 33,9 per cento per gli ultra 85enni), mentre le limitazioni non gravi riguardano il 35,1 per cento degli anziani in questa categoria. Questi dati illustrano una popolazione anziana con diversi gradi di problematiche e alla quale, di conseguenza, dovrebbero essere associate risposte di intensità e tipologia adeguate.

Come già richiamato, la popolazione immigrata riveste un ruolo sempre più centrale nel mutamento degli scenari demografici del nostro Paese. Basti pensare che, mentre i nuovi nati da genitori entrambi italiani sono decresciuti dal 1999 al 2009 (da 505.581 a 466.717), il numero dei bambini nati da almeno un genitore straniero è passato nello stesso periodo di riferimento da 31.661 a 102.140 (Istat, 2011b).

⁷ Infatti, le donne nate nel 1970, più o meno come quelle del 1960, si trovano a condividere il carico di cura da dedicare ai figli e ai familiari più anziani con altre cinque persone, tra marito, fratelli/sorelle e cognati/e, un numero molto più basso di quello delle donne nate nel 1940 che invece potevano fare affidamento su altri nove individui. A causa del progressivo invecchiamento demografico, infatti, il carico di individui bisognosi di cura all'interno della rete di parentela non si riduce nella stessa proporzione con cui diminuisce il numero medio di figli, cosicché le donne che oggi hanno 40 anni possono aspettarsi di condividere circa 22 anni della loro vita con almeno un genitore anziano, quattro anni in più rispetto a quelle nate nel 1960, e dieci anni in più rispetto alle donne del 1940 (Istat, 2011).

Nuove forme di famiglia arricchiscono, infine, il quadro della trasformazione della società, portando con sé esigenze specifiche e richiedendo risposte non convenzionali del nostro sistema di protezione sociale: single non vedovi, monogenitori non vedovi, famiglie ricostituite coniugate e unioni libere, nel complesso, passano dal 16,9 per cento del 1998 al 28,0 per cento del 2009. Le famiglie di unioni libere (famiglie di fatto) italiane sono in totale 881 mila e coinvolgono un totale di 2 milioni 523 mila persone, considerando sia i genitori che i figli. Le famiglie ricostituite, anche dette «puzzle family», sono, invece, l'esito di quella pluralità di situazioni in cui una coppia decide di intraprendere un percorso di vita comune, dopo che uno o entrambi i suoi membri abbiano sperimentato precedenti esperienze di separazione da altri partner, oppure quando due adulti formano una nuova famiglia in cui uno di loro o entrambi portano un figlio avuto da una precedente relazione. Le coppie ricostituite coniugate, sommate a quelle non coniugate, sono in Italia 1 milione 70 mila, il 7,0 per cento delle coppie (Istat, 2011a).

Alla luce delle dinamiche fin qui descritte e della crescente scarsità di risorse pubbliche, risulta evidente la necessità di riformulare l'approccio al nostro sistema di welfare all'interno dei nuovi vincoli imposti. Con l'eccezione di alcune specificità nazionali (si veda il fenomeno della cura informale), i fenomeni sin qui descritti interessano, con diverse intensità, tutti i paesi europei e li richiamano alla stessa sfida a cui è sottoposto il nostro Paese. Nel prosieguo si illustrerà, in maniera sintetica, il posizionamento del sistema di protezione sociale italiano all'interno del contesto europeo, con l'obiettivo di distinguere i caratteri distintivi della traiettoria intrapresa dal nostro paese nell'evoluzione dei sistemi di welfare europei.

1.2 La spesa per protezione sociale in Italia e in Europa: posizionamenti a confronto

1.2.1 Un quadro complessivo della spesa

La protezione sociale, largamente intesa⁸, costituisce, generalmente, un importan-

⁸ Dalla nota metodologica Istat (2010a), che accompagna i Conti della Protezione Sociale, si apprende che «La definizione convenzionale di “protezione sociale”, adottata da Eurostat, e conseguentemente, dall'Istat, fa rientrare nel campo di osservazione quella parte del sistema di «welfare» legata all'attività svolta da tutti gli operatori, pubblici e privati, al fine di assicurare agli individui una copertura sociale rispetto all'insorgere di specifici rischi, eventi o bisogni che sono espressamente individuati e classificati, in base alla loro natura, nelle seguenti categorie o funzioni di protezione sociale: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale identificabile, per esempio, con la tossicodipendenza, l'alcolismo o l'indigenza; tali interventi avvengono in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di polizze assicurative stipulate per iniziativa privata dello stesso beneficiario.

Gli operatori pubblici e privati rientranti nella definizione sono:

- gli enti di previdenza e di assistenza sociale;

te capitolo di bilancio per i Paesi europei, rappresentando, solo in termini di risorse allocate sui benefici (quindi escludendo i costi di gestione), il 25,3 per cento del PIL dell'Europa a 27.

Secondo i dati Eurostat, nel 2008 (Grafico 1.1) l'Italia si colloca all'ottavo posto tra i Paesi dell'Europa a 27 per livello di spesa per la protezione sociale in rapporto al PIL, con una spesa pari al 27,8 per cento del PIL. È un valore che si attesta al di sopra della media europea (26,4 per cento del PIL dell'Europa a 27) e che include i costi di gestione. Il nostro paese, la cui spesa sul PIL è pari a quella tedesca, è preceduto da Francia (30,8% per cento), Danimarca (29,7 per cento), Svezia (29,4 per cento), Olanda (28,4 per cento), Belgio (28,3 per cento) e Austria (28,2 per cento), ma è seguito, nell'ordine, da Finlandia (26,3 per cento), Grecia (26 per cento), Portogallo (24,3 per cento), Regno Unito (23,7 per cento) e Spagna (22,7 per cento).

In termini assoluti, la spesa per la protezione sociale procapite, in Italia (Grafico 1.2) si aggira attorno ai 7090 spa⁹ (Standard di potere d'acquisto). Da questo punto di vista, l'Italia si scosta ulteriormente dai paesi che registrano il più alto livello di spesa procapite per la protezione sociale (nell'ordine: Lussemburgo¹⁰, Olanda,

- le altre Amministrazioni pubbliche, come lo Stato o gli enti territoriali;
- i fondi pensione e le imprese di assicurazione per la gestione di sistemi di assicurazione sociale;
- i datori di lavoro pubblici e privati quando operano a favore dei propri dipendenti, ex-dipendenti o loro familiari;
- le istituzioni private di assistenza sociale senza scopo di lucro al servizio delle famiglie come le fondazioni, le associazioni di volontariato e le istituzioni religiose.

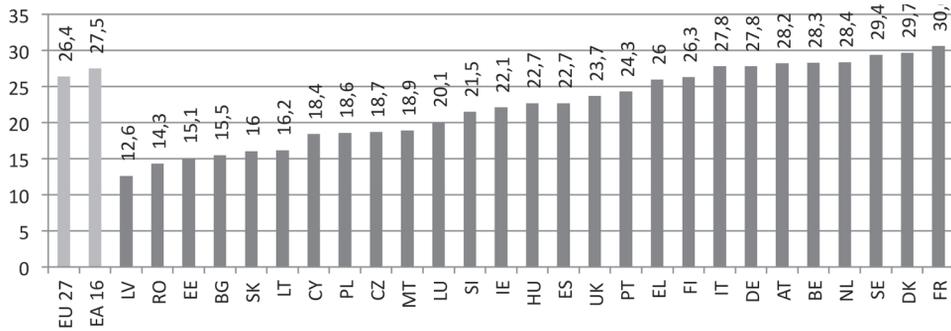
⁹ La definizione introduce, poi, la limitazione circa l'assenza di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, a favore dell'operatore che effettua l'intervento di protezione sociale. Questo esclude che possano intervenire soggetti che operano sul mercato a fini di lucro. Per esempio, l'attività di una cooperativa di servizi socio-assistenziali è compresa nel campo della protezione sociale esclusivamente per l'eventuale parte di produzione che questa vende alle Amministrazioni pubbliche in regime di convenzione e che viene erogata alle famiglie a titolo gratuito o previo pagamento di un contributo, che non copre l'intero costo del servizio; in tal caso, l'operatore che effettua l'intervento di protezione sociale è l'Amministrazione pubblica che acquista il servizio per trasferirlo alle famiglie e non la cooperativa di servizi che lo produce.

L'altra limitazione introdotta è l'esclusione di polizze assicurative di tipo individuale, che porta a escludere, dal campo della protezione sociale, forme di assicurazione sulla vita, stipulate in base ad accordi privati che proteggono dagli stessi rischi. In particolare, con riferimento ai sistemi pensionistici, rientrano nel campo della protezione sociale quelli di tipo assistenziale (pensione sociale e invalidità civile) e quei sistemi contributivi detti del «primo e secondo pilastro» (previdenza obbligatoria e fondi pensione) con l'esclusione di quei sistemi detti del «terzo pilastro» (assicurazioni sulla vita). Inoltre, il Sespros (Sistema integrato di statistiche sulla protezione sociale) esclude dall'osservazione tutte le spese e le entrate in conto capitale che nei sistemi di protezione sociale possono avere impatti non direttamente visibili nell'ottica degli individui beneficiari e che spesso hanno carattere straordinario.»

Unità di valuta convenzionale adottata a livello Ue per esprimere il volume degli aggregati economici neutralizzando le differenze nei livelli dei prezzi tra i paesi ed effettuare così corretti confronti tra paesi.

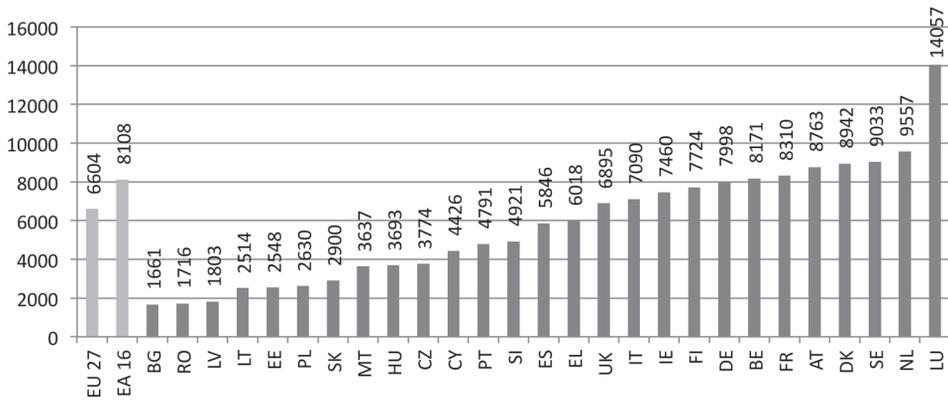
¹⁰ L'Eurostat precisa che i valori di spesa pro capite del Lussemburgo scenderebbero a 11468 spa se fossero scorporati gli spa spesi per assistere quella consistente porzione di cittadini lussemburghesi residente all'estero.

Grafico 1.1: Spesa per protezione sociale – valori in percentuale sul PIL, 2008



Fonte: Eurostat, Esspros database.

Grafico 1.2: Spesa pro capite per protezione sociale – valori in standard di potere d'acquisto, 2008



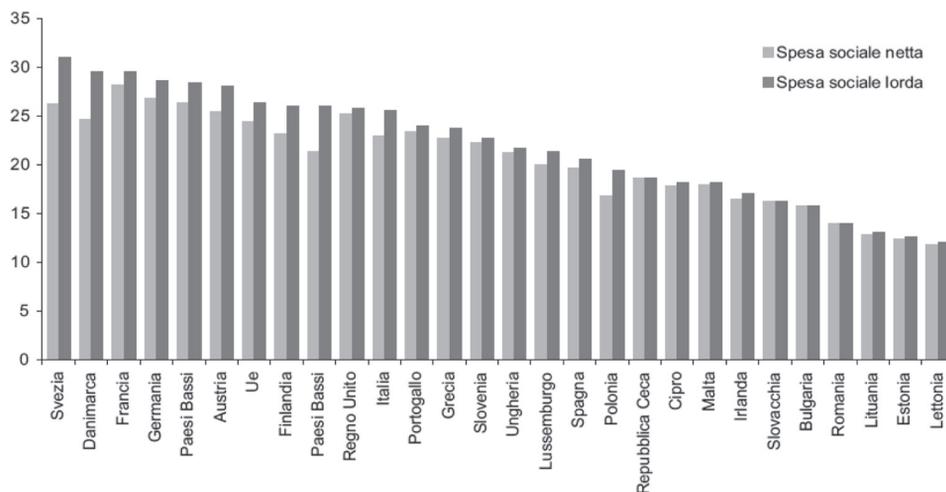
Fonte: Eurostat, Esspros database.

Svezia, Danimarca, Austria, Francia, Belgio, Germania, Finlandia, Irlanda) collocandosi all'undicesimo posto. È leggermente al di sopra della media dell'Europa a 27, pari a 6604 spa, ma nettamente al di sotto del secondo miglior paese (Olanda), che registra un valore di spesa pro capite pari a 9557 spa.

Questo secondo dato, che non risente degli andamenti del PIL e neutralizza potenziali distorsioni dovute a differenze nel livello dei prezzi tra i diversi paesi, modifica in senso peggiorativo il posizionamento del nostro Paese. La Germania, per esempio, si trova a spendere circa 900 spa in più rispetto all'Italia, pur registrando una proporzione di PIL dedicata alla protezione sociale pari a quella italiana.

Ricorrere alla spesa sociale come indicatore della generosità dei trasferimenti sociali in un paese può risultare fuorviante, se non si tiene conto dell'incidenza dei tributi (per esempio, contributi sociali, imposte, ecc.) sulle prestazioni sociali versate da uno stato. Da uno studio Eurostat condotto sulla spesa del 2005, è risultato possibile rilevare la quota di spesa netta e, quindi, isolare la pressione fiscale e contributiva che ogni Paese UE impone ai fruitori di prestazioni sociali. Il nostro è il sesto paese con il maggior livello di pressione fiscale e contributiva, in cui circa l'11 per cento delle risorse per la protezione sociale ritornano nelle casse dello Stato sottoforma di imposte o contributi sociali, contro una media europea del 7 per cento del totale della spesa per la protezione sociale. Assieme a Francia, Grecia, Olanda e Polonia, l'Italia assoggetta a contribuzione sociale e/o imposizione fiscale oltre il 70 per cento dei benefici concessi. In particolare, il 65 per cento delle prestazioni è soggetta a tassazione sui redditi, mentre appena il 2 per cento a contribuzione sociale. Tale livello di pressione fiscale e contributiva fa sì che, in termini netti, la spesa per la protezione sociale nel nostro Paese valga quattro punti di PIL in meno (da 26 per cento a 22 per cento) e, parlando di spesa pro capite, questo si traduce in una perdita di 658 spa (passando da 5.962 a 5.384) (Grafico 1.3). Va, tuttavia, ricordato che il sistema di deduzioni e detrazioni esistente riduce la pressione fiscale e contributiva che altrimenti ammonterebbe al 17 per cento del PIL.

Grafico 1.3: Spesa netta e lorda per la protezione sociale – valori in percentuale sul PIL, 2005



Fonte: Istat 2011b.

1.2.2 *Allocazione per funzioni della spesa sociale in Europa*

I dati aggregati sul livello di spesa sociale forniscono, sicuramente, una descrizione poco più che sommaria circa l'effettivo posizionamento di un sistema di welfare. In questo senso, un'informazione più completa è sicuramente ottenibile dall'analisi dell'allocazione della spesa sociale per funzioni (Grafico 1.4), attraverso la quale è possibile dedurre quali sono, nell'ambito del sistema di protezione sociale, le politiche prioritarie per un paese e confrontarle con quelle assunte dagli altri paesi europei.

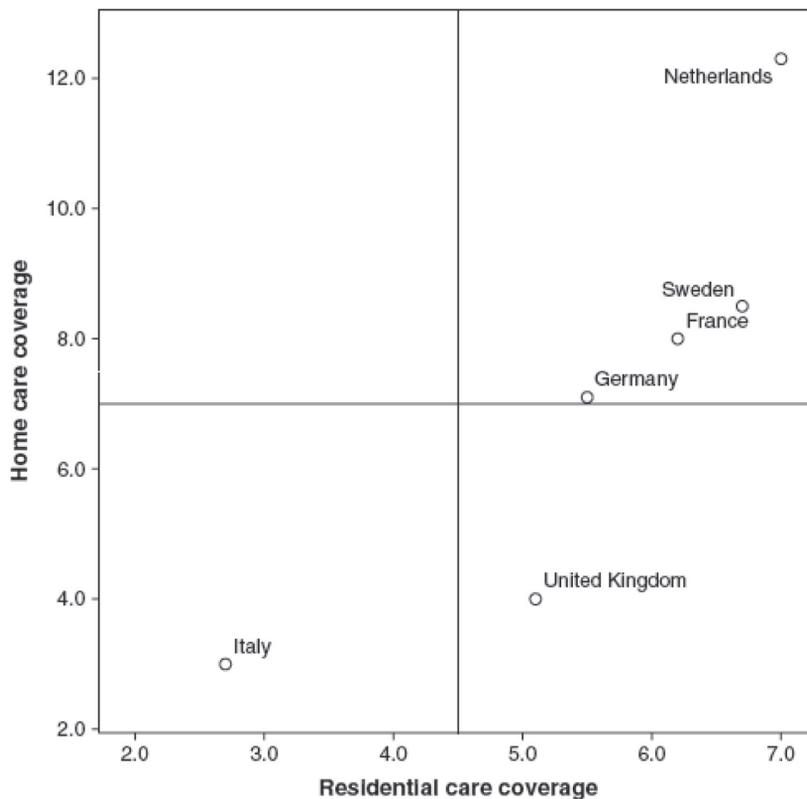
Se si esclude la spesa per le prestazioni sanitarie (che non sono esplicitamente oggetto della presente trattazione), la quale assorbe il 26,4 per cento delle risorse complessivamente impiegate per la protezione sociale¹¹, la restante parte della spesa è allocata per le seguenti funzioni: disabilità, vecchiaia, sopravvissuti alla morte di un familiare, famiglia, disoccupazione, politiche abitative ed esclusione sociale (Tabella 1.1)

Se la **vecchiaia** risulta prevalente in quasi tutti i paesi europei, in Italia l'incidenza percentuale di questa funzione è addirittura superiore a metà della spesa per benefici (51,3 per cento) con una tendenza sostanzialmente stabile dal 2004 al 2008 (anno a cui fanno riferimento i dati sulla spesa per la protezione sociale). Sicuramente, ragioni di ordine demografico spiegano, almeno parzialmente, questo dato ben al di sopra della media europea (39,1 per cento della spesa per benefici sociali in Europa). L'Italia era, infatti, nel 2008 il Paese europeo con la più alta percentuale di anziani almeno ottantenni (5,5 per cento della popolazione), seguita da Svezia (5,3 per cento) e Francia (4,9 per cento) e il secondo Paese europeo (assieme alla Grecia) per percentuale (14,6 per cento) di anziani compresi tra i 65 e i 79 anni, preceduto dalla Germania con il 15,3 per cento della popolazione in tale fascia di età.

Più in dettaglio, questa parte di spesa sociale è quasi interamente composta da trasferimenti monetari che, infatti, rappresentano il 96 per cento della spesa per la funzione vecchiaia e che sono essenzialmente impiegati per pensioni o assegni di cura per prestazioni socio-assistenziali in favore di anziani. Il restante 4 per cento rappresenta la spesa sociale impegnata per strutture residenziali (solo spesa corrente), servizi di assistenza o di inserimento sociale per anziani. In maniera quasi complementare, uno studio condotto da Pavolini e Ranci (2008) sulle riforme nel settore della Long Term Care nell'ultimo decennio (Grafico 1.5) evidenzia come, in questo settore, l'erogazione di servizi, siano essi residenziali o domiciliari, sia in Italia relativamente poco diffusa rispetto a paesi come Olanda, Svezia, Francia, Germania – che impiega il 35,4 per cento della propria spesa per protezione sociale per la funzione vecchiaia, pur contando la più alta percentuale europea di popolazione tra i 65 e i 79 anni – e Regno Unito.

¹¹ D'ora in avanti l'espressione «spesa per protezione sociale» verrà utilizzata per indicare unicamente la spesa per gli interventi. Si escludono, quindi, tutti i costi amministrativi legati al funzionamento del sistema.

Grafico 1.4: Comparazione tra livelli di copertura dei servizi residenziali e domiciliari tra alcuni stati europei nello scorso decennio. Percentuale di anziani ultra sessantacinquenni



Fonte: Pavolini and Ranci (2008), «Journal of European Social Policy».

Il dato sulla funzione di protezione contro il rischio vecchiaia è spesso associato alla lettura di quello relativo alla funzione di supporto ai **superstiti**, in quanto, come mostrato, la prima è di natura quasi interamente previdenziale esattamente come la seconda. Questa funzione, che in Italia assorbe il 9,4 per cento della spesa per benefici sociali, contro il 6,2 per cento della media europea, fa registrare valori superiori solo in Polonia (10,9 per cento) e a Malta (9,6 per cento) e mostra una tendenza leggermente decrescente fino al 2008.

Complessivamente, quindi, l'Italia destina il 60,7 per cento della propria spesa per prestazioni sociali per le funzioni vecchiaia e superstiti, che equivale al 16,1 per cento del PIL (dati 2008).

La spesa per benefici sociali impegnata per la funzione **disabilità** è in Italia sensibilmente al di sotto della media europea, pari all'8,1 per cento della spesa totale per benefici, registrando un valore di poco inferiore al 6 per cento (5,9 per cento del totale della spesa per benefici sociali). Tale dato posiziona il nostro

Paese al 23° posto in Europa, seguito solamente da Irlanda (5,5 per cento), Grecia (4,7 per cento) e Cipro (3,7 per cento). In termini di punti sul PIL, l'Italia destina alla disabilità l'1,6 per cento del suo prodotto interno lordo, contro una media europea del 2 per cento. Se si considera che tale funzione assomma le risorse impegnate per strutture residenziali (esclusivamente per la parte di spesa corrente), servizi di assistenza e integrazione sociale, contributi all'inserimento lavorativo e, soprattutto, pensioni di invalidità, si comprende che, ancora una volta, queste risorse vengono prevalentemente destinate a trasferimenti monetari, piuttosto che all'erogazione di servizi.

Subito a seguire, in ordine decrescente, viene la spesa per la funzione **famiglia**. Su questo ambito di protezione sociale, il nostro paese alloca il 4,7 per cento delle risorse complessivamente disponibili per la protezione sociale. Questo valore ci posiziona penultimi nell'Europa a 27, in cui solo la Polonia spende il 4 per cento del proprio bilancio sulla protezione sociale per le famiglie, contro una spesa media che in Europa raggiunge l'8,3 per cento del totale delle risorse assegnate alla protezione sociale. In questo ambito di spesa vi è grande diversità, infatti ben dieci paesi europei spendono almeno il 10 per cento delle risorse per benefici sociali in favore delle famiglie, con punte del 19,8 per cento per il Lussemburgo e 14,8 per cento dell'Irlanda (che, però, è demograficamente connotata da una popolazione relativamente più giovane). In questa funzione di spesa rientrano tutti gli interventi e i trasferimenti finanziari a favore delle famiglie in generale o di particolari tipologie di famiglie; a questa voce si riconduce, inoltre, la spesa (corrente) per gli asili nido e l'infanzia, le strutture residenziali per famiglie con minori e l'assistenza domiciliare per famiglie numerose.

Il capitolo **disoccupazione** non offre uno scenario più confortante. In questo caso, l'Italia spende meno del 2 per cento (1,9 per cento) del proprio bilancio per le prestazioni sociali, contro una media europea del 5,2 per cento, equivalente ad appena mezzo punto di PIL. Tra i paesi europei, solo la Romania dedica relativamente meno risorse a questa area (1,4 per cento della spesa per protezione sociale). Valori nettamente superiori alla media sono stati registrati in Spagna e Belgio, che impiegano, rispettivamente, il 13,6 per cento e il 12,5 per cento del proprio bilancio di protezione sociale alle politiche del lavoro attive e passive.

Infine, con riferimento all'ambito **politiche abitative** ed **esclusione sociale**, il nostro Paese si posiziona all'ultimo posto per percentuale di spesa sociale destinata a tale scopo. L'Italia, infatti, dedica appena lo 0,3 per cento del proprio bilancio per la protezione sociale a questo scopo¹² (equivalente a un decimo di punto di PIL), a fronte di una media europea del 3,4 per cento. Anche in questo ambito si registra un'ampia banda di oscillazione di valori di spesa, tra cui emergono il 10,6 per cento del totale della spesa di Cipro, l'8 per cento dell'Olanda e il 6,1 per cento del Regno Unito.

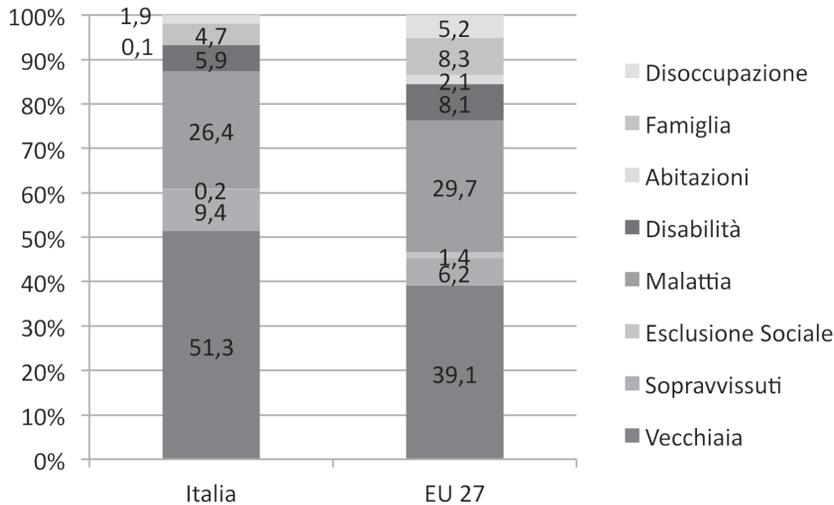
¹² 0,2 per cento per le politiche contro l'esclusione sociale e 0,1 per cento per le politiche abitative.

Tabella 1.1: Spesa per la protezione sociale per funzioni – valori in percentuale sul totale della spesa sociale, 2008

Paesi	Malattia	Disabilità	Vecchiaia	Sopravvissuti	Famiglia	Disoccupazione	Abitazioni	Esclusione sociale
Italia	26,4	5,9	51,3	9,4	4,7	1,9	0,1	0,2
Austria	26,1	7,8	42,1	7,1	10,3	5,0	0,4	1,1
Belgio	28,4	7,1	32,7	8,0	7,8	12,5	0,9	2,7
Bulgaria	29,4	7,7	45,1	4,5	8,7	2,3	0,0	2,3
Cipro	24,6	3,7	39,3	6,0	11,4	4,5	4,5	6,1
Danimarca	23,3	15,2	38,4	0,0	13,2	4,8	2,5	2,6
Estonia	32,4	9,9	42,3	0,7	12,0	2,1	0,2	0,5
Finlandia	26,8	12,6	34,6	3,4	11,6	7,1	1,7	2,2
Francia	29,8	6,0	39,4	6,5	8,4	5,8	2,7	1,5
Germania	30,5	7,8	35,4	7,6	10,6	5,4	2,2	0,6
Grecia	29,0	4,7	42,4	8,3	6,3	5,1	2,0	2,2
Irlanda	40,9	5,5	21,8	4,4	14,8	8,7	2,0	2,1
Lettonia	29,5	7,3	43,7	1,9	11,2	4,1	1,4	0,9
Lituania	29,4	10,4	41,0	3,5	12,0	2,5	0,0	1,3
Lussemburgo	25,2	11,5	26,8	9,2	19,8	4,6	0,9	2,0
Malta	29,7	5,9	42,1	9,6	6,8	2,7	1,2	2,0
Olanda	32,8	8,8	35,4	4,5	6,6	3,8	1,4	6,6
Polonia	24,4	8,8	48,7	10,9	4,0	1,9	0,4	0,9
Portogallo	28,0	9,3	44,2	7,3	5,5	4,5	0,0	1,2
Regno Unito	33,3	11,0	38,9	0,8	7,3	2,5	5,4	0,8
Repubblica Ceca	33,3	8,2	41,7	4,1	8,0	3,5	0,3	0,8
Romania	25,2	9,8	46,2	4,4	10,6	1,4	0,2	2,2
Slovacchia	32,5	9,0	37,2	5,4	9,5	4,0	:	2,4
Slovenia	33,8	7,8	38,4	7,4	8,5	2,0	0,0	2,0
Spagna	30,8	7,2	30,7	8,9	6,8	13,6	0,9	1,2
Svezia	26,0	15,1	39,9	1,9	10,4	3,0	1,6	2,1
Ungheria	25,0	9,4	39,4	6,0	12,7	3,7	3,2	0,6
UE 16	29,6	7,0	38,8	7,4	8,2	5,9	1,6	1,4
UE 27	29,7	8,1	39,1	6,2	8,3	5,2	2,1	1,4

Fonte: Eurostat, Esspros database.

Grafico 1.5: Struttura della spesa per la protezione sociale – valori in percentuale sul totale della spesa per protezione sociale, anno 2008



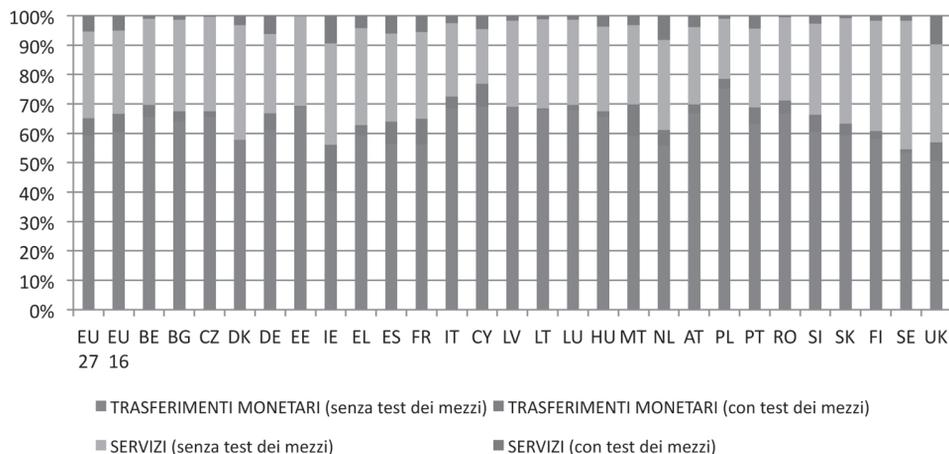
Fonte: Istat 2011b.

1.2.3 Caratteristiche del sistema di erogazione: trasferimenti monetari, test dei mezzi ed efficacia dei trasferimenti

Dall'analisi comparata della spesa sociale per funzioni, emerge, in Italia, la netta prevalenza dei trasferimenti finanziari tra le modalità di intervento pubblico in materia di protezione sociale. Tuttavia, osservando gli altri paesi europei (Grafico 1.6), notiamo che l'Italia non è sicuramente l'unico paese a seguire questa tendenza. In Europa, infatti, i trasferimenti finanziari sono mediamente prevalenti rispetto alle prestazioni in natura, raggiungendo il 65,1 per cento del totale della spesa sociale. Il nostro paese, con quasi il 73 per cento di trasferimenti sul totale dei benefici sociali¹³, è il terzo principale erogatore di benefici di natura finanziaria dopo Polonia e Cipro. I paesi in cui le prestazioni in natura sono maggiormente presenti sono la Svezia e l'Irlanda. Da notare il fatto che i paesi scandinavi si posizionino entro i primi cinque paesi erogatori di prestazioni sociali in natura.

¹³ Si consideri (anche per gli altri paesi europei) che il comparto della sanità è considerato come una delle componenti del sistema di protezione sociale prese in considerazione da Eurostat e che gli interventi prodotti da quest'ultimo sono quasi interamente prestazioni in natura (100 miliardi di Euro di prestazioni in natura su un totale di prestazioni per la funzione malattia pari a 109,5 miliardi di Euro); pertanto, se escludessimo la componente di spesa esclusivamente sanitaria, la percentuale di prestazioni erogate in forma di trasferimenti sul totale delle prestazioni sociali aumenterebbe a circa il 96 per cento.

Grafico 1.6: Prestazioni sociali in denaro e servizi – valori in percentuale sul totale della spesa per protezione sociale, 2008



Fonte: Eurostat, Esspros database.

Qualunque sia la modalità di intervento prevalente (monetaria o in natura), l'obiettivo di fondo del sistema è quello di contribuire a migliorare le condizioni di vita dei beneficiari, allontanandoli dalla soglia di povertà e contribuendo a colmare le disuguaglianze tra gli individui di una comunità in termini di opportunità di accesso a beni e servizi diversi, attraverso i quali soddisfare le proprie necessità. In Europa, i trasferimenti sociali¹⁴ sono mediamente in grado di sottrarre al rischio di povertà¹⁵ l'8,6 per cento della popolazione (Tab. 1.2), tuttavia, osservando i dati nazionali, è possibile individuare differenze considerevoli tra i membri dell'Unione. Le punte di eccellenza nell'efficacia dei trasferimenti risultano Irlanda, Svezia e Finlandia, che riescono a cancellare il rischio di povertà rispettivamente per il 18,5 per cento, il 16,3 per cento e 13,6 per cento della propria popolazione. In coda alla classifica dei paesi in cui i trasferimenti sociali sono più efficienti troviamo Italia, Grecia e Spagna. Nel nostro paese, il 23,4 per cento della popolazione è stimata al di sotto del 60 per cento del reddito mediano equivalente prima dei trasferimenti sociali; questa porzione di popolazione italiana si riduce appena al 18,7 per cento per effetto degli stessi trasferimenti.

¹⁴ Sia monetari che in natura.

¹⁵ Per «a rischio di povertà» si intende: la «quota di popolazione con reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di povertà prima dei trasferimenti sociali» (Istat, 2010c). Tale soglia è fissata al 60 per cento del reddito disponibile mediano equivalente (cioè ponderato per numero ed età dei componenti del nucleo familiare). Per quanto riguarda l'Italia, l'Istat segnala che le pensioni di vecchiaia e dei superstiti non sono computate tra i trasferimenti sociali.

Tabella 1.2: Persone a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali nel 2008 (valori percentuali, UE-15)

	PRIMA DEI TRASFERIMENTI SOCIALI	DOPO I TRASFERIMENTI SOCIALI	PERSONE SOTTRATTE ALLA POVERTÀ
Italia	23,4	18,7	4,7
Austria	24,5	12,4	12,1
Belgio	27,0	14,7	12,3
Danimarca	27,8	11,8	16
Finlandia	27,2	13,6	13,6
Francia ¹⁶	23,1	13,3	9,8
Germania	24,2	15,2	9
Grecia	23,3	20,1	3,2
Irlanda	34,0	15,5	18,5
Lussemburgo	23,6	13,4	10,2
Paesi Bassi	19,9	10,5	9,4
Portogallo	24,9	18,5	6,4
Regno Unito ¹⁷	29,0	18,8	10,2
Spagna	24,1	19,6	4,5
Svezia	28,5	12,2	16,3
Ue27	25,1	16,5	8,6

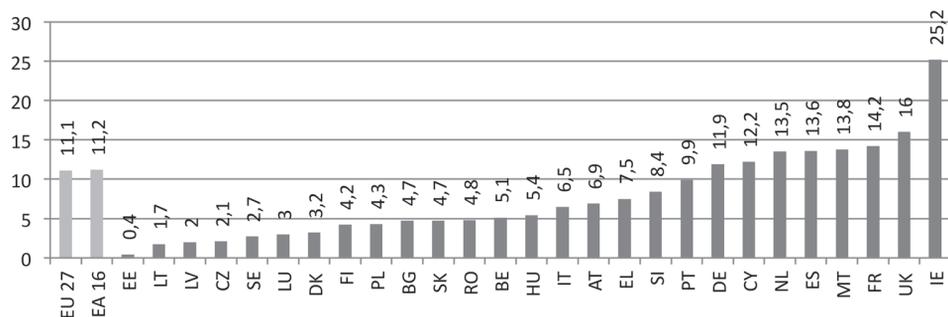
Fonte: Istat, 2010c.

¹⁶ Valori provvisori.

¹⁷ Valori provvisori.

Approfondendo l'analisi delle modalità di erogazione dei benefici (Grafico 1.7), si osserva che, in Europa, questa avviene a prescindere dal possesso di eventuali requisiti reddituali e/o socio-sanitari per l'accesso alla prestazione. Il cosiddetto «test dei mezzi» (da cui l'espressione anglosassone benefici *means-tested*) è relativamente poco adottato in Europa. Su una media europea di spesa per benefici *means-tested* pari all'11,1 per cento, spicca il 25,2 per cento dell'Irlanda, mentre l'Italia, circa a metà classifica, sottopone gli utenti alla «prova dei mezzi» per circa il 6,5 per cento della spesa per prestazioni sociali. Questi dati ci restituiscono una fotografia dell'Unione in cui prevale, in generale, un modello di welfare basato su diritti soggettivi e chiama in gioco la sua sostenibilità nel tempo, in relazione alle risorse disponibili.

Grafico 1.7: Prestazioni di protezione sociale sottoposte al test dei mezzi – valori in percentuale sul totale della spesa per prestazioni sociali, 2008



Fonte: Eurostat, Esspros database.

Dall'analisi comparativa fin qui condotta, emerge un quadro decisamente complesso. Se, in termini di livelli di spesa, l'Italia si discosta relativamente dai paesi più generosi, l'imposizione fiscale e, soprattutto, le scelte di allocazione della spesa tra i diversi rischi di protezione sociale denotano una collocazione del tutto peculiare del nostro paese e lo differenziano in maniera netta rispetto agli altri. In particolare, si evince una netta prevalenza degli interventi di natura monetaria (trasferimenti finanziari), in favore della popolazione più anziana, erogati sotto forma di pensioni (spesa previdenziale). Nel paragrafo che segue si indagherà all'interno della spesa sociale italiana attraverso un'analisi dell'assetto istituzionale e del sistema degli interventi negli ambiti sociale e socio-sanitario, con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del nostro sistema di welfare.

1.3 Gli interventi sociali e sociosanitari in Italia

A livello locale, gli interventi sociali sono, sostanzialmente, affidati ai comuni; in particolare, la fase di programmazione è affidata a unità organizzative sovra comunali, spesso definite Uffici di Piano (sostanzialmente coincidenti con gli ambiti sociali); invece, la fase di erogazione è affidata ai comuni singoli oppure associati secondo diverse formule istituzionali (per esempio, consorzio, unione di comuni, comunità montane, ecc.), all'interno dell'Ufficio di Piano oppure al di fuori di esso. L'azione dei comuni si colloca, tuttavia, in un perimetro istituzionale pubblico più ampio, all'interno del quale troviamo anche le regioni (che dettano gli indirizzi della programmazione ed erogano i servizi sociosanitari attraverso le ASL), le province (che possono erogare interventi sociali distinti e/o partecipare al finanziamento dei Piani di Zona¹⁸ assieme ai comuni), lo Stato (che determina i fondi nazionali destinati alle politiche sociali di anno in anno). A completare il quadro, i produttori profit e non profit sono impegnati nell'offerta di servizi sociali e sociosanitari spesso esternalizzati rispettivamente da comuni e ASL.

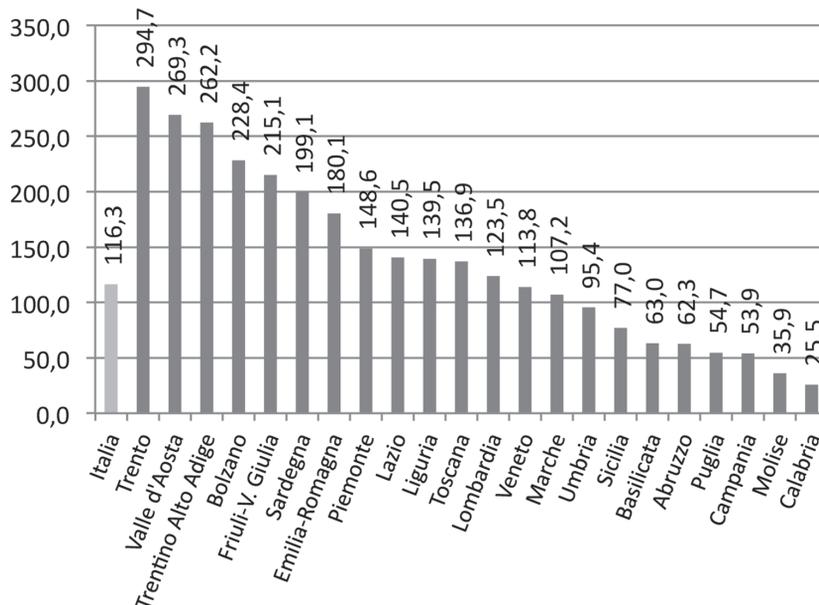
Da questa breve ricognizione dell'assetto degli interventi sociali e sociosanitari¹⁹, risulta il ruolo centrale dei comuni italiani nel sistema complessivo dell'offerta di servizi sociali. I comuni italiani spendono, infatti, circa 7 miliardi²⁰ di euro per i servizi sociali, che corrispondono a una spesa pro capite di circa 116 euro (Grafico 1.8). Questo valore (che rappresenta lo 0,46 per cento del Pil italiano) è estremamente variabile sul territorio nazionale in un intervallo che vede la Provincia di Trento spendere € 294,7 a cittadino contro i € 25,5 della Calabria. Una prima caratteristica del welfare in Italia è, infatti, la forte diversità nelle politiche attivate in termini di risorse allocate e servizi resi alla collettività; il divario territoriale vede una netta contrapposizione tra le regioni del nord e quelle del sud, con queste ultime che registrano una spesa per abitante pari a poco meno di € 51 e quelle del nord est e nord ovest che spendono € 163 e € 133 rispettivamente.

¹⁸ Documenti di programmazione integrata sovracomunale.

¹⁹ Il tema verrà ripreso compiutamente nel § 2.

²⁰ I dati riferiti in seguito si riferiscono alla spesa sociale dei comuni del 2009 intesa come impegni per spesa corrente, laddove non diversamente specificato.

Grafico 1.8: La spesa sociale dei comuni singoli e associati per regione – valori pro capite, 2008



Fonte: Istat 2012a.

1.3.1 Gli interventi sociali dei comuni

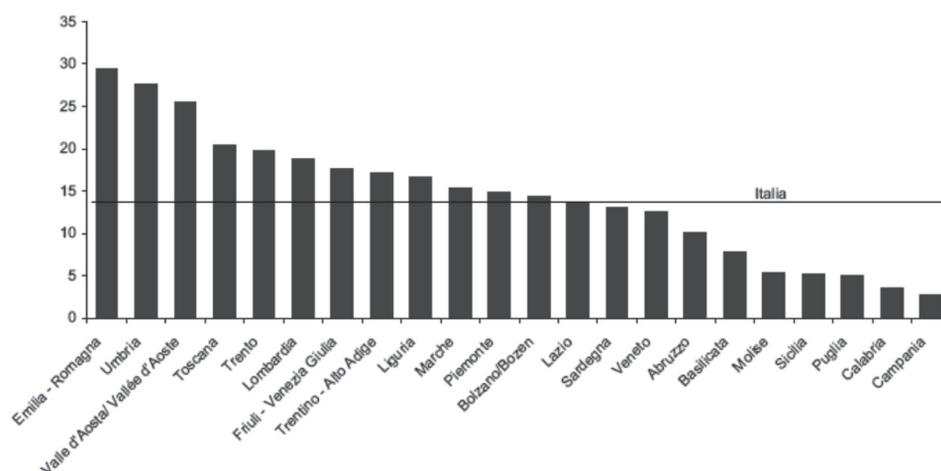
La spesa sociale dei comuni è indirizzata, prevalentemente, agli interventi che riguardano famiglia e minori, disabili e anziani. Le risorse allocate a tali segmenti di utenza, infatti, rappresentano mediamente più dell'80 per cento del totale della spesa sociale dei comuni italiani (39,8 per cento famiglia e minori, 20,4 per cento anziani, disabili 21,6 per cento). Il restante 19 per cento circa è ripartito tra povertà²¹ (8,3 per cento), multiutenza (6,3 per cento), immigrati (2,7 per cento) e dipendenze (0,9 per cento).

L'area **famiglia e minori**, che negli ultimi anni, fino al 2008, ha registrato un incremento relativo delle risorse a essa assegnate rispetto a quelle destinate agli altri ambiti della spesa sociale, è storicamente affidata all'intervento dei comuni (singoli o associati), che impegnano, complessivamente, circa 2,78 miliardi di euro e 119 euro a utenze in media. La spesa pro capite più alta si registra al nord (€ 175 nel nord est e 157 nel nord ovest), mentre le regioni del sud (isole escluse) spendono più di tre volte meno di quelle del nord (€ 48 pro capite). Il divario

²¹ Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora.

tra le regioni, in termini assoluti, è sensibile: ai € 274 pro capite²² impegnati dalla regione Emilia Romagna si contrappongono i € 25 della Calabria. Complessivamente, i comuni italiani destinano circa il 56 per cento della propria spesa per famiglie e minori a servizi in strutture (solo per la spesa corrente e di cui il 70 per cento sono impiegate per gli asili nido), il 26 per cento a trasferimenti monetari (di cui il 40 per cento per rette per prestazioni residenziali) e il 17 per cento a interventi e servizi (di cui il 40 per cento circa per servizio sociale professionale).

Grafico 1.9: Indicatore di presa in carico dei servizi socioeducativi per la prima infanzia per regione (utenti per 100 residenti di 0-2 anni), 2009



Fonte: Istat 2011b.

I comuni²³ allocano per asili nido e contributi a rette di asili nido privati poco meno di 1,18 miliardi, tuttavia la spesa pubblica e privata complessiva, in questo campo, vale circa 1,37 miliardi di euro, per effetto degli ulteriori 261 milioni versati dagli utenti e dei quasi 4,6 milioni di compartecipazione del Sistema Sanitario Nazionale. Di fatto, quindi, il 18 per cento della spesa per asili nido è costituita da spesa degli utenti. Gli indici di presa in carico del servizio asili nido mostrano, in generale, percentuali di utenza relativamente basse e confermano le consuete differenze territoriali: le regioni del Centro-Nord registrano un tasso medio di copertura dell'utenza²⁴ superiore al 14 per cento che, invece, al Sud

²² Laddove non diversamente specificato, la spesa pro capite è calcolata come il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza.

²³ I dati di questa sezione si riferiscono all'anno 2009.

²⁴ Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

non raggiunge il 6 per cento. L'analisi dell'offerta di servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia (micronidi, nidi famiglia e servizi integrativi per la prima infanzia) non offre uno scenario sostanzialmente diverso: al nord l'indice di spesa in carico degli utenti varia tra il 3,4 per cento del nord est e il 3,5 per cento del nord ovest, a sud non raggiunge l'1 per cento (Grafico 1.9).

Nonostante una rimodulazione complessiva della spesa sociale comunale occorsa negli ultimi anni e che ha visto la spesa per interventi a favore degli **anziani** scendere dal 25,2 per cento al 20,4 per cento del totale della spesa sociale dei comuni singoli e associati, questa rappresenta il terzo più grande capitolo di bilancio delle politiche sociali comunali in Italia. Poco più di 1,4 miliardi di euro sono, nel complesso, destinati a questa area di utenza, ovvero, in media, circa € 117 a cittadino, che diventano appena 27 in Calabria e arrivano fino a 940 in Valle d'Aosta, evidenziando forti disparità territoriali. Le regioni del centro nord e la Sardegna spendono, per questa funzione, più di € 150 pro capite, al contrario la Sicilia e le restanti regioni meridionali non superano gli € 81. Circa il 52 per cento della spesa per gli interventi copre servizi, circa il 27 per cento prende forma di trasferimenti monetari e, infine, circa il 20 per cento si tramuta in spesa per strutture. Tra i servizi, l'assistenza domiciliare assorbe la stragrande maggioranza delle risorse (576 milioni circa sui 745 complessivi dedicati ai servizi), le rette per prestazioni residenziali consumano 224 dei 386 milioni destinati complessivamente ai trasferimenti monetari, infine la spesa per strutture residenziali occupa la quasi totalità del budget riservato dai comuni alle strutture.

Le risorse comunali destinate all'area **disabili** ammontano a circa 1,5 miliardi di euro con una spesa pro capite media pari a € 2500, che, anche in questo caso, risulta estremamente variabile nel territorio nazionale: si va dai 20 mila euro a cittadino del Trentino ai 261 della Valle d'Aosta. Anche in questo caso, le regioni del centro nord destinano, a questo ambito di intervento, una maggiore quota di risorse pro capite. Più del 50 per cento delle risorse dedicate ai disabili alimentano l'erogazione di interventi e servizi, il restante 50 per cento si divide in proporzioni molto simili tra trasferimenti monetari e strutture. Il sostegno socio educativo scolastico (265 milioni), l'assistenza domiciliare (131 milioni) e il trasporto sociale (117 milioni) sono le attività verso le quali convergono il maggior numero di risorse destinate a servizi e interventi per disabili (769 milioni in totale).

Le aree di intervento sociale meno irrorate dalle risorse comunali sono quelle relative a povertà, immigrazione e dipendenza. La spesa per **povertà** (8,3 per cento), **multiutenza** (6,3 per cento), **immigrazione** (2,7 per cento) e **dipendenze** (0,9 per cento) impegna complessivamente meno del 20 per cento del budget comunale destinato al sociale. Per queste quattro aree di utenza la spesa complessiva ammonta a poco meno di 1,3 miliardi di euro.

Box 1.1: Gli interventi statali contro la povertà

L'assenza di trasferimenti sistematici per il contrasto alla povertà su base nazionale pone, di fatto, i comuni in primo piano nell'erogazione di interventi in questo ambito. Le amministrazioni locali, infatti, rappresentano un punto di riferimento per i cittadini in condizioni disagiate, al di là di qualunque competenza attribuita per legge.

Esistono, tuttavia, provvedimenti settoriali e sporadici, che promanano dall'amministrazione centrale, affiancandosi ai primi. Ne sono un esempio la *carta acquisti*, il *bonus famiglia*, l'abolizione dell'Ici²⁵ sulla prima casa e il *bonus elettrico*. Questi interventi, secondo le valutazioni espresse dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES) nel rapporto 2009, risultano, tuttavia, insufficienti, in quanto, complessivamente, produrrebbero una contrazione della povertà assoluta non superiore allo 0,4 per cento e ridurrebbero la povertà relativa di meno di mezzo punto percentuale. In particolare, il rapporto Cies 2009 riferisce di una spesa annua pari a 410 milioni di euro per l'attivazione della carta acquisti (social card) che tuttavia, per effetto della combinazione di requisiti necessari per accedere al dispositivo, non coprirebbe più del 18 per cento delle famiglie classificate come assolutamente povere (pur essendo stata disegnata per queste) con appena 99 milioni dei 410 totali²⁶.

1.3.2 Gli interventi sociosanitari: risorse, attori e ruoli

I servizi sociosanitari sono, da un punto di vista normativo, ascrivibili alle seguenti aree di intervento:

- materno infantile;
- anziani e persone non autosufficienti con patologie cronico degenerative;
- disabilità;
- patologie psichiatriche;
- dipendenze da droga, alcol e farmaci;
- patologie per infezioni da HIV e patologie terminali.

Tuttavia, la relativa chiarezza della tassonomia proposta contraddice l'effettiva complessità del settore, come appare evidente dalla natura stessa delle prestazioni sociosanitarie e dall'analisi della spesa sociosanitaria. In generale, gli interventi sociosanitari si caratterizzano per la copresenza di prestazioni di natura sanitaria e sociale, che, quindi, vedono coinvolte professionalità di entrambi i settori

²⁵ Il presente capitolo è stato scritto prima che fosse approvata la riforma riguardante le imposte sulla prima casa, con la legge finanziaria del governo Monti approvata il 1° Dicembre 2011.

²⁶ Secondo i dati forniti dalla Cies, per sradicare la povertà nel nostro Paese servirebbero almeno 3,86 miliardi di euro, per questo la social card non può essere considerata efficace nel contrasto strategico del fenomeno.

(sanitario e sociale). Tali prestazioni sono erogabili in modalità ambulatoriale, residenziale o domiciliare, solitamente previa valutazione multidimensionale e secondo una visione olistica della salute, in cui il benessere fisico è associato al benessere psichico (come già previsto nei principi della legge 833/1978, istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale). Già dalla descrizione delle caratteristiche degli interventi, si evince la complessità intrinseca dei «problemi» sociosanitari e si comprende come questa possa riflettersi sulla *governance* complessiva del settore attraverso le numerose sovrapposizioni tra attori e relative funzioni e risorse finanziarie. Le stime del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Fig. 1.10) riportano, infatti, le numerose fonti pubbliche che finanziano l'assistenza sociosanitaria per invalidità e non autosufficienza (due tra i principali capitoli della spesa sociosanitaria) per un valore complessivo degli interventi pari a circa 47 miliardi di euro (per l'anno 2009). Tale somma include gli apporti di numerosi attori pubblici del comparto sociosanitario tra cui: 11,5 miliardi provenienti dai Fondi Sanitari Regionali per il finanziamento dell'assistenza domiciliare, semiresidenziale, residenziale e protesica; 34 miliardi di parte INPS a titolo di trasferimenti monetari in forma di indennità, pensioni, assegni e rendite concesse per invalidità di diversa natura e inabilità; infine, circa un miliardo di euro per deduzioni e detrazioni per spese mediche sopportate dal soggetto invalido o non autosufficiente. Con riferimento agli 11,5 miliardi di spesa dei Fondi Sanitari Regionali, occorre, tuttavia, precisare che questi vanno ad aggiungersi ad altri 2 miliardi, sempre provenienti dal SSN, ma relativi, per una metà, all'area materno infantile (essenzialmente, l'attività dei consultori) e per l'altra metà all'area dipendenze (Longo, Salvatore, Tasselli, 2010; Fosti, Larenza, Longo, Rotolo 2012). L'inclusione di queste ultime voci di spesa porterebbe, quindi, il totale della spesa sociosanitaria ad almeno 49 miliardi di euro²⁷. Nonostante la relativa congruità delle risorse messe in campo dai diversi attori pubblici, la frammentazione tra diversi canali di provenienza riduce l'efficacia dei flussi finanziari in questione, oltre a ostacolare la possibilità di elaborare una visione d'insieme del settore da parte dei programmatori pubblici. Si veda la Tabella 1.3:

²⁷ La spesa sociale dei comuni eventualmente impiegata per il finanziamento della quota sociale degli interventi sociosanitari non è inclusa.

Tabella 1.3: Spesa per prestazioni di invalidità, non autosufficienza e altre sanitarie extra SSN. Anno 2009 (milioni di euro)

Assegno di invalidità	2.873,00
Pensione di inabilità	988,00
Pensione di invalidità ante 222/84	8.572,00
Rendite dirette Inail	3.502,00
Altro Inail	537,00
Totale	16.472,00
Pensioni di guerra	869,00
	15.105,00
Invalidità civili (pensione e/o indennità)	
Ciechi	1.170,00
Sordomuti	179,00
Totale	16.454,00
Permessi legge 104	398,00
Congedo straordinario assistenza disabili	102,00

Tabella 1.3: Spesa per prestazioni di invalidità, non autosufficienza e altre sanitarie extra SSN. Anno 2009 (milioni di euro) (segue)

Totale	500,00
Detrazione, premi invalidità, morte, etc.	934,00
Detrazione spese accomp. Disabili	68,00
Detrazione assistenza non autosuff.	31,00
Deduzione spese mediche invalidi permanenti	75,00
Totale	1.108,00
Componente sociosanitaria FSN	
Assistenza protesica	143,00
Assistenza ospedaliera lungodegenti	638,00
Assistenza ospedaliera riabilitazioni	1.997,00
<u>Ambulatoriale e domiciliare</u>	
Assistenza programmata a domicilio	1.155,00
Assistenza riabilitativa ai disabili	846,00
Assistenza agli anziani	291,00
Assistenza ai malati terminali	50,00
<u>Territoriale semiresidenziale</u>	
Assistenza riabilitativa ai disabili	669,00

Tabella 1.3: Spesa per prestazioni di invalidità, non autosufficienza e altre sanitarie extra SSN. Anno 2009 (milioni di euro) (segue)

Assistenza agli anziani	29,00
Assistenza ai malati terminali	29,00
<u>Territoriale residenziale</u>	
Assistenza riabilitativa ai disabili	1.198,00
Assistenza agli anziani	2.659,00
Assistenza ai malati terminali	158,00
Fondo non autosufficienze	400,00
Prepens. Per motivi sanitari	1.362,00
Totale	11.624,00
Copertura figurativa INPS	
Permessi legge 104	89,00
Congedo straordinario assistenza disabili	34,00
Totale	123,00
Totale invalidità permanente	47.150,00

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2011(versione provvisoria).

La frammentazione delle fonti di finanziamento è il risultato della sovrapposizione, non sempre coerente, di diversi attori pubblici e delle relative funzioni all'interno del settore. In particolare, un primo squilibrio tra funzioni attribuite per legge ed effettiva disponibilità di risorse per l'esercizio delle stesse si evince met-

tendo a confronto il ruolo primario che la Costituzione affida alle regioni in materia di definizione delle politiche sociali e le risorse da queste messe in campo (13,5 miliardi) con le risorse di fonte nazionale (34 miliardi) costituite dai trasferimenti INPS. A livello locale, comuni e utenti intervengono nel settore sociosanitario, rispettivamente attraverso il finanziamento della componente sociale degli interventi sociosanitari e la compartecipazione alla spesa pubblica. Gli utenti, in particolare, intervengono in maniera decisiva nel settore anche attraverso le migliaia di ore di lavoro gratuito di cura profuso in favore dei propri cari in condizioni di disagio e attraverso il finanziamento del mercato privato di cura, acquistando prestazioni formali e informali, come dimostrano i 9 miliardi spesi dalle famiglie per il solo acquisto di prestazioni di assistenza fornite dalle badanti (Pascuinelli e Rusmini, 2008). Esaminando nel dettaglio gli interventi sociosanitari a livello locale, ulteriori elementi di incoerenza emergono osservando l'incrocio delle competenze e dei conseguenti finanziamenti facenti capo ai diversi attori pubblici. In questo caso, infatti, spesso il criterio guida della ripartizione delle competenze risulta essere la provenienza dei finanziamenti (nazionali o locali) o la natura dell'attività (sanitaria, quindi afferente al SSN e assistenziale, quindi di competenza degli enti locali) e non un disegno strategico e intrinsecamente coerente sugli assetti di *governance* del settore.

Nell'area della disabilità, per esempio, tutte le prestazioni (domiciliari, semi-residenziali, residenziali e ambulatoriali) e l'assistenza protesica per il recupero funzionale e sociale dei soggetti minorati sono interamente a carico del SSN. La situazione si complica nel caso delle prestazioni di riabilitazione, educative e di facilitazione dell'inserimento lavorativo. Queste ultime sono interamente a carico del SSN per quanto attiene le prestazioni diagnostiche, la riabilitazione e la consulenza specialistica; sono, invece, per il 70 per cento a carico del SSN e per il 30 per cento a carico del comune (fatta salva la compartecipazione dell'utenza prevista dalle norme regionali e comunali), in caso di assistenza a disabili gravi in strutture residenziali o semiresidenziali accreditate; sono per il 40 per cento a carico del SSN e per il 60 per cento a carico dei comuni, in caso di disabili gravi privi di sostegno familiare e, pertanto, ospitati in via permanente dalle strutture residenziali. Infine, quando l'assistenza per i disabili è esclusivamente di carattere sociale, scolastico o educativo, questa compete ai comuni ed è finanziata da loro (Brizzi e Cava, 2003).

In termini di conseguenze per l'utenza, una tale architettura del settore produce per il cittadino la necessità di farsi carico della ricomposizione degli interventi necessari a soddisfare le proprie esigenze di cura, essendo queste solitamente complesse e pertanto difficilmente «incasellabili» nell'offerta pubblica. Tra l'altro, l'assenza di raccordo tra i diversi attori pubblici erogatori e/o finanziatori favorisce la possibilità che «una larga parte dei soggetti» percepisca «direttamente o indirettamente, più di una prestazione in un sistema in cui è assente una valvola di regolazione dei cumuli» (Mazzotti, 2010).

È da sottolineare, inoltre, che la diversità territoriale nelle architetture istituzionali e nell'allocazione delle risorse, per esempio tra sanità e ambito socio-sa-

nitario, produce altresì una sostanziale divaricazione tra i territori in termini di completezza dell'offerta e di intensità di cura (si veda Box 1.2).

Box 1.2: Gli interventi sociosanitari per anziani e disabili

Una parte consistente dell'intervento pubblico nel settore sociosanitario è riservata agli anziani e ai disabili ed è in generale prodotta dalle ASL, ricorrendo alle risorse del Sistema Sanitario Nazionale o di eventuali Fondi regionali per la non autosufficienza. Le tre principali linee di intervento offerte dall'attore pubblico (ad esclusione dei trasferimenti monetari), il più delle volte attraverso l'esternalizzazione a produttori privati, sono i servizi residenziali, semi-residenziali e l'assistenza domiciliare integrata. Queste forme di intervento, non diversamente da quanto osservato in precedenza, riproducono un scenario nazionale estremamente diversificato a livello di singole regioni. Per quanto attiene l'assistenza domiciliare integrata (ADI), per esempio (Tabella 1.4), nel 2008 i casi trattati ammontano a poco meno di 500.000 e in ogni regione più del 50% dei casi riguarda anziani. Una forte diversità si registra in termini di ore totali di ADI erogate per caso in ciascuna regione (dalle 21 ore di Toscana, Calabria e Sicilia, alle 57 della Sardegna), parzialmente in correlazione negativa con il numero di casi trattati (in alcune regioni in cui l'accesso al servizio è più esteso si riducono le ore erogate mediamente per caso)²⁸.

Tabella 1.4: Casi trattati in Assistenza Domiciliare Integrata nel 2008

Regione	Numero	per 100.000 abitanti	% anziani	Totale ore per caso
Piemonte	24.842	564	77,3	23
Valle d'Aosta	171	135	67,8	34
Lombardia	91.177	945	84,2	18
Prov. Bolzano	418	85		
Prov. Trento	1.818	354	55,8	25
Veneto	69.677	1.442	82,2	10
Friuli Venezia Giulia	23.752	1.944	87,7	7
Liguria	15.164	942	91,9	26
Emilia Romagna	68.923	1.612	85,4	22
Toscana	21.299	579	81,1	21

²⁸ Tra la variabile «casi trattati ogni 100.000 abitanti» e «totale ore per caso» si osserva una correlazione di Pearson $r: -0,46$.

Tabella 1.4: Casi trattati in Assistenza Domiciliare Integrata nel 2008 (segue)

Regione	Numero	per 100.000 abitanti	% anziani	Totale ore per caso
Umbria	13.463	1.522	77,5	29
Marche	17.107	1.102	84,4	26
Lazio	55.501	998	68,9	26
Abruzzo	14.674	1.108	80,8	30
Molise	1.910	595	79,4	55
Campania	19.555	335	81,5	38
Puglia	16.699	410	80,8	44
Basilicata	6.216	1.052	76,4	44
Calabria	11.751	585	81	21
Sicilia	11.638	231	74,7	21
Sardegna	8.449	507	74,6	57
ITALIA	494.204	829	81	22

Fonte: Ministero della Salute, 2011.

Box 1.3

Tra i servizi residenziali e semiresidenziali (Tabella 1.5), primeggiano le diverse tipologie di servizi per anziani (autosufficienti e non). In particolare, su un totale di quasi 234 mila posti in strutture residenziali e semiresidenziali più del 71 per cento è destinato ad accogliere esclusivamente anziani; a seguire i posti letto per assistenza psichiatrica, che costituiscono il 13 per cento del totale e, infine, posti per disabili fisici, psichici e pazienti terminali, che beneficiano rispettivamente dell'8,9 per cento, 6,3 per cento e 0,5 per cento.

Tuttavia, secondo la più recente stima Istat, in Italia la maggior parte della popolazione disabile con più di 5 anni vive in famiglia e ammonta a circa 2,6 milioni persone (Istat, 2005) a cui si aggiungono (nel 2006) 196.286 disabili (tra minori, adulti e anziani) ospitati in strutture residenziali o semiresidenziali. Questi ultimi dati spiegano in parte il ricorso alle badanti, da più parti richiamato come uno degli aspetti più peculiari del welfare sociosanitario italiano. Le 774.000 badanti operanti in Italia stimate da IRS (2008) – di cui 700.000 straniere – fornirebbero assistenza ad almeno il 6,6 per cento degli anziani ultra sessantacinquenni, per un costo a carico delle famiglie pari a poco più di 9,35 miliardi di euro, ovvero quasi un terzo in più della spesa sociale corrente dei comuni italiani.

Tabella 1.5: Strutture residenziali e semiresidenziali, 2008

Regione	Numero posti				Distribuzione percentuale per tipo di assistenza				
	Strutture residenziali	Strutture semi residenziali	Totale	per 100.000 ab.	Pazienti psichiatrici	Anziani	Pazienti terminali	Disabili psichici	Disabili fisici
Piemonte	20397	3083	23480	533	13,4	71,9	0,4	10,4	3,9
Valle d'Aosta	136	30	166	132	31,9	3	3,6	44	17,5
Lombardia	63.161	13.401	76.562	794	7,6	78,8	0,3	0,4	12,9
Prov. Bolzano	3.630	70	3.700	749	5,1	90,4		1,2	3,2
Prov. Trento	4.505	119	4.624	901	5,9	93,8	0,1	0,2	
Veneto	30.506	8.156	38.662	800	8,3	69,6	0,2	17,4	4,4
Friuli Venezia Giulia	7.123	528	7.651	626	10,1	86	0,4	1,6	1,9
Liguria	3.843	627	4.470	278	24,7	64,5	0,4	8,5	2
Emilia Romagna	20.475	7.071	27.546	644	7,8	75	0,8	(*)	16,4
Toscana	12.870	3.456	16.326	444	12	72,2	0,2	9,2	6,4
Umbria	2.128	869	2.997	339	18	56,6	0,6	13,1	11,7
Marche	2.008	377	2.385	154	26,7	60,5	1,3	9,9	1,7
Lazio	6.728	1.429	8.157	147	33,4	56	2,7	4	3,8
Abruzzo	2.632	196	2.828	214	34,5	58,9		5,1	1,6
Molise	60	17	77	24	100			(*)	(*)
Campania	2.206	1.099	3.305	57	60,9	18,2	0,4	11,3	9,1
Puglia	2.864	620	3.484	85	43,8	17,9	0,2	20,4	17,6
Basilicata	538	70	608	103	60,2	31,4	0,7	6,3	1,5
Calabria	1.398	221	1.619	81	26,9	49,1	0,5	21,1	2,5
Sicilia	2.521	568	3.089	61	59,9	22		9,5	8,6
Sardegna	1.701	498	2.199	132	26,9	38,4	3,5	17,6	13,6
ITALIA	191.430	42.505	233.935	392	13	71,3	0,5	6,3	8,9

Fonte: Ministero della Salute, 2011.

1.3.3 Pubblico e privato (profit, non profit e informale): la complessità del sistema di offerta sociale e sociosanitario

La complessità del sistema di offerta dei servizi sociali e sociosanitari è alimentata dalla frammentazione degli operatori sul territorio tra erogatori pubblici, privati profit e non profit, e dalla conseguente maggiore interdipendenza tra questi all'interno del sistema di produzione. Nel 2008, per esempio, l'assistenza residen-

ziale pubblica era offerta da 1.419 strutture gestite da enti pubblici (26,7 per cento del totale) e 3.901 strutture gestite da enti privati accreditati (73,3 per cento del totale); l'assistenza semiresidenziale contava nello stesso anno un numero di strutture pubbliche pari a 979 (41 per cento del totale) e private accreditate pari a 1.367 (58,3 per cento del totale). L'analisi longitudinale tra il 2005 e il 2008 mostra un trend in netta crescita per le strutture gestite da privato accreditato in questi due settori di offerta sociosanitaria (sebbene un trend positivo interessi anche le strutture pubbliche, seppur in misura minore); in particolare, nell'offerta di strutture semiresidenziali, la variazione è pari al 3,8 per cento, mentre nel residenziale arriva al 5,8 per cento. Frequentemente, il privato, che offre servizi sociosanitari, appartiene al Terzo Settore e le cooperative sono tra i soggetti non profit più ricorrenti. Secondo i dati rilevati da Istat nel 2005, le cooperative sociali italiane di tipo A, che forniscono varie forme di assistenza a utenti disabili, sono in tutto 778; di queste 475 erogano esclusivamente assistenza sociale. Le organizzazioni di volontariato costituiscono un'altra grande famiglia di istituzioni non profit impegnate nel settore sociosanitario. Sempre con riferimento all'utenza disabile, le organizzazioni di questo tipo, censite da Istat, nel 2003 erano quasi 5.600 su un totale di circa 5.850 organizzazioni di volontariato eroganti assistenza sociale in generale. Infine, nel 2005, un ulteriore censimento Istat, ha portato alla luce la presenza di ben 1020 Fondazioni operanti nel settore dell'assistenza sociale, di cui ben 821 eroganti assistenza sociale in via prevalente.

Inoltre, i settori sociale e sociosanitario non sarebbero adeguatamente rappresentati senza accennare al ruolo delle reti di aiuto informale nel nostro paese. Dagli ultimi dati rilevati (Istat, 2011a), emerge un incremento dei soggetti coinvolti nelle reti di solidarietà, che dal 20,8 per cento²⁹ del 1983 sono passati al 26,8 per cento nel 2009. Tuttavia, le ore di aiuto per *care giver* familiare o amicale tendono a ridursi e la tipologia di aiuto prestata diviene sempre più articolata. Inoltre, la percentuale di famiglie, che ricevono aiuto informale, si riduce dal 23,3 per cento al 16,9 per cento tra gli anziani, mentre un incremento è registrato dalle famiglie con almeno un figlio al di sotto dei 14 anni (il 37,5 per cento degli aiuti all'interno delle reti di solidarietà appartiene a questa tipologia). La riduzione delle famiglie anziane aiutate non è esclusivamente prodotta dalla crescita costante di questa fascia di popolazione, ma si spiega anche con la riduzione delle ore di aiuto profuso da ciascun *caregiver* familiare o amicale, sintomo di una loro progressiva incapacità di sostenere carichi di cura crescenti, in assoluta coerenza con i dati sul cambiamento demografico discussi all'inizio capitolo. Le donne risultano i soggetti maggiormente coinvolti nelle reti di solidarietà, con un totale di 2,2 miliardi di ore dedicate annualmente all'aiuto principale, rivolto a soggetti appartenenti a un'altra famiglia, su un totale di 3 miliardi di ore dedicate dai *caregiver* familiari

²⁹ «Numero di persone di 14 anni e più che hanno dato almeno un aiuto gratuito a persone non coabitanti nelle quattro settimane precedenti l'intervista».

o amicali. Anche nel funzionamento delle reti informali si riscontrano differenze tra Nord e Mezzogiorno; qui, in particolare, le reti sono meno dense e le famiglie aiutate meno numerose. Il quadro è, inoltre, reso ancor più instabile se si considera che, al Sud, le condizioni di salute della popolazione anziana sono nettamente peggiori e la povertà materiale più diffusa (Istat, 2011). Un ulteriore segnale di sofferenza delle reti di solidarietà informali si evince dalla crescita dei casi di ricorso agli aiuti pubblici o privati, soprattutto quando il soggetto vulnerabile è un anziano con gravi limitazioni, pur restando gli aiuti informali la principale fonte di sostegno per le famiglie con anziani. In particolare, laddove il settore pubblico e privato sono maggiormente organizzati, il mix di aiuti è più vario (per esempio nel nord est) e l'informale è riservato ai casi meno gravi; al contrario, laddove vi è carenza di offerta pubblica e privata, aumentano i casi in cui l'informale è l'unica forma di aiuto disponibile, come accade nel Mezzogiorno. Al nord è, per esempio, più frequente che le donne anziane vivano in istituto, rispetto al sud, dove la carenza di strutture di questo genere comporta la necessità per le famiglie di ricorrere a forme di organizzazione, come la convivenza dei genitori anziani con i figli adulti.

1.4 Un tentativo di analisi complessiva

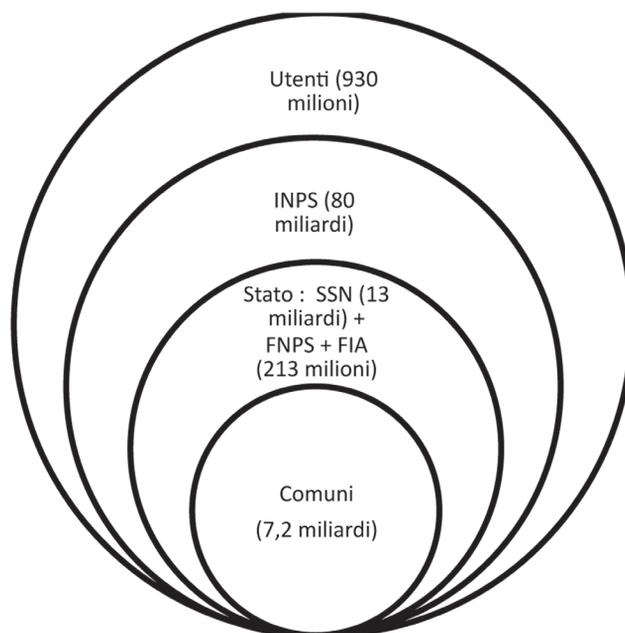
Alla luce di tutte queste considerazioni, ricomporre il quadro degli attori e delle risorse per gli interventi sociali e sociosanitari nel nostro paese è un'operazione tutt'altro che agevole. Allo stesso tempo, è sicuramente necessaria per aprire nuovi spunti di dibattito sugli assetti istituzionali e sulla coerenza della *governance* in un contesto caratterizzato da frammentazione delle risorse e dispersione degli attori pubblici e privati.

Dall'analisi sin qui condotta, al welfare sociale e sociosanitario del nostro paese contribuirebbero:

- i comuni, con 7,2 miliardi di euro di spesa sociale (Istat, 2012b);
- lo Stato, attraverso alcune risorse allocate a regioni e province autonome, come il sempre più esiguo Fondo nazionale politiche sociali, pari a poco più di 178 milioni per il 2011, e i 35 milioni allocati a titolo di Fondo Infanzia e Adolescenza;
- il SSN, con gli interventi sociosanitari, pari a 13 miliardi;
- l'INPS, con un montante complessivo di risorse allocate a titolo di spesa sociale e sociosanitaria pari ad almeno 80 miliardi di euro;
- gli utenti con le risorse proprie, versate a titolo di compartecipazione per le prestazioni sociali erogate dai comuni singoli o associati, pari a poco più di 930 milioni (nel 2009), e la spesa privata per le strutture residenziali e semiresidenziali sostenuta dalle famiglie e di cui non si conosce l'ammontare.

Si veda, al riguardo, il Grafico 1.10:

Grafico 1.10: Ricomposizione delle risorse delle settore sociale e sociosanitario



Fonte: Elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2008), INPS (2008), FIASO-CERGAS, IRS, ISTAT 2012.

Sebbene non esaustivi, i dati riportati risultano sufficienti a mostrare una delle principali manifestazioni della frammentazione istituzionale nei settori sociale e sociosanitario.

A partire da questi dati empirici e dalle considerazioni che ne discendono, si intende affrontare il tema della programmazione locale nei settori sociale e sociosanitario, con particolare riferimento a due questioni rilevanti:

- come fare programmazione sociale nel tempo della crisi;
- come sviluppare dinamiche di ricomposizione nell'ambito del welfare locale.

Oltre alla frammentazione istituzionale, l'analisi riportata ci restituisce l'immagine di un sistema di welfare locale rappresentabile unicamente come una rete di attori tenuti insieme da relazioni di diversa natura (per esempio, finanziaria), da cui discendono diversi gradi di interdipendenza. La messa a fuoco di questa immagine rappresenta l'obiettivo dei prossimi capitoli.



2. Sistemi e politiche sociali regionali: cinque casi a confronto

di Francesco Longo e Andrea Orlandi

2.1 Regolazione nazionale e autonomia delle regioni nel welfare sociale

La legge 328/2000 ha avviato, in Italia, una storica riorganizzazione di tutto il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, orientandoli verso un processo di progressiva integrazione e di partecipazione di tutti i soggetti presenti sul territorio. Il principio generale, a cui si ispira la legge 328, è l'integrazione come mezzo per la promozione del benessere dei cittadini. Essa si fa portatrice di un'attesa di cambiamento delle logiche di fondo della programmazione sociale, cercando di superare la frammentazione del sistema italiano dei servizi sociali, l'insufficiente coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e le disparità territoriali.

Precedentemente, in mancanza di un organico quadro legislativo di riferimento nazionale, la programmazione sociale si è basata su due fattori: la dipendenza delle amministrazioni comunali dai finanziamenti delle amministrazioni centrali e regionali, e l'alta disparità tra le scelte locali. La riforma proposta dalla legge 328 mira a stabilire un quadro di sussidiarietà verticale, che tenta di bilanciare le responsabilità dei vari livelli politico-amministrativi (nazionali, regionali e comunali), creando un mix di regolazione centralizzata e autogoverno locale. Il cosiddetto «welfare municipale» è investito della funzione di integrazione, lavorando su più fronti: l'integrazione delle politiche sociali con le politiche della salute, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; il coordinamento della programmazione sociale con altri strumenti di pianificazione locale (in particolare, la pianificazione sanitaria); lo sforzo di tenere insieme la coesione sociale e lo sviluppo in un unico quadro d'interventi, come se fossero obiettivi interdipendenti per il benessere del territorio.

Secondo lo spirito della riforma, la partecipazione deve essere estesa agli altri soggetti pubblici presenti sul territorio di riferimento, ai soggetti operanti nel privato sociale, alle comunità locali e anche ai cittadini in maniera individuale. La strategia è, quindi, quella di fissare gli obiettivi e i programmi sul territorio attraverso una logica di negoziazione e di partecipazione alla definizione delle politiche. Per poter attuare e rendere concreta questa intenzione, lo strumento identificato è il Piano di Zona per la pianificazione degli interventi nelle comunità di riferimento.

In virtù delle competenze assegnate alle regioni con la riforma costituzionale dell'art. 117, spetta alle regioni la potestà esclusiva in materia di assistenza e servizi sociali, con la sola eccezione della determinazione dei LIVEAS, che, però, ancora oggi non risultano fissati. Alla chiarezza del disegno istituzionale espresso dalla legge 328, non è, però, corrisposta la riorganizzazione delle fonti e degli impieghi delle risorse per il welfare sociale, che sono ancora largamente dominate dal livello centrale attraverso l'INPS. Siamo, pertanto, di fronte a un quadro normativo profondamente contraddittorio e incompiuto, essendoci un'allocatione formale dei poteri e delle responsabilità, condivise tra regioni ed enti locali, distante dal controllo delle risorse per il sistema, saldamente nelle mani dell'INPS. In questo quadro di incoerenze, le diverse regioni hanno costruito autonome architetture istituzionali, che cercano di essere coerenti con la storia e le esigenze politiche dei propri territori. Analizziamo, a questo proposito, cinque casi significativi.

2.2 Il metodo di analisi e le caratteristiche del campione

Nell'ambito delle proprie competenze, ogni regione ha la potestà di applicare la normativa quadro, emanando una legge di riordino dell'intera programmazione sociale, che dia attuazione agli adempimenti previsti dalla legge 328. In realtà, solo tredici regioni su ventuno hanno provveduto, in tal senso, all'emanazione di una legge di riordino. Lo scopo del presente capitolo è quello di capire e comparare cinque regioni italiane, utilizzando la categorie di analisi dei network. L'obiettivo è indagare la *ratio* sottostante ai diversi modelli regionali, il loro grado di attuazione e le dimensioni che vengono maggiormente sottolineate nei diversi modelli di programmazione.

Si cercherà di comprendere sia i principali tratti di diversità, sia di convergenza, con particolare riferimento a:

- modelli di programmazione utilizzati dalle regioni nella stesura delle linee di indirizzo per la programmazione zonale;
- attori coinvolti nel processo di programmazione zonale e in particolare al ruolo loro assegnato all'interno del processo;
- sistema di finanziamento e sistema premiante messo in atto nelle diverse regioni, e valutazione della loro reale efficacia sui processi di programmazione;
- ambiti e contenuti sui quali si focalizza la programmazione sociale regionale.

L'analisi è di seguito proposta, declinando in dimensioni rilevanti i differenti documenti programmatori e focalizzandosi, in particolare, sul ruolo dell'azione di governo della regione e sull'intensità delle prerogative di governo esercitate dalla stessa capogruppo nei confronti dei territori locali. Per quanto riguarda il ruolo dell'azione di governo regionale, è possibile individuare tre tipologie, adattando lo schema proposto da Mintzberg (1983). La Regione può esercitare, prevalentemente, un ruolo di indirizzo strategico: può, cioè, delineare i macro obiettivi e

modelli di *policy* e di servizi a cui i sistemi locali dovrebbero tendere. In alternativa, la Regione può esercitare prevalentemente il ruolo di tecnostruttura direzionale, ovvero di consulente istituzionale, che supporta i territori con studi, dati, processi di *benchmarking*, elaborando con una certa profondità analitica gli schemi programmatori e i report di monitoraggio delle politiche e dei servizi. Oppure, la capogruppo può concentrarsi sul supporto operativo, arrivando a mettere a disposizione dei territori tutte le funzioni di *back office*, come i sistemi informativi, la formazione del personale, il monitoraggio dei flussi di attività, la gestione della cassa.

Invece, per quanto riguarda l'intensità dell'esercizio delle prerogative di governo da parte della capogruppo regione nei confronti degli enti territoriali locali (in particolare, Comuni e AUSL), è possibile individuare tre tipologie, che determinano livelli crescenti di autonomia per i territori locali: di governo, di integrazione e di coordinamento (Longo, 2001). Nel primo caso, prevalgono modelli verticali di esercizio diretto di prerogative di governo da parte della regione. Nel modello di integrazione si concertano, invece, le decisioni tra regione e territori. Infine, nell'ultimo caso prevale l'autonomia degli enti locali, con la regione in un ruolo, che cerca di favorire processi di coordinamento e di mitigazione dei conflitti. Le due dimensioni indagate sono sufficientemente autonome tra di loro. Per esempio, la regione può collocarsi in un ruolo molto operativo a supporto dei territori, lasciandoli, però, liberi rispetto alle decisioni. All'opposto, un ruolo operativo può essere utilizzato come leva per un posizionamento molto verticista e direttivo.

Ai fini della classificazione dell'ente regionale in una delle funzioni sopra descritte, le dimensioni di processo analizzate in ottica comparativa sono:

- la *governance*: determinazione delle dimensioni delle reti locali, della distribuzione del potere, del tasso di connettività, della presenza di sotto-reti interne, dalla modalità di coordinamento e dal grado di formalizzazione delle reti. Per studiare questi aspetti, si indaga la geografia degli attori e la relativa suddivisione delle competenze e delle responsabilità assegnate a ciascuno all'interno della programmazione;
- gli strumenti di connessione: descrizione della tipologia di strumenti attraverso i quali l'ente regionale interviene nel processo di programmazione sociale;
- il sistema di finanziamento: analisi del modello e delle fonti comprese nel processo di programmazione e la relativa logica di riparto delle risorse;
- il sistema premiante: esistenza di un meccanismo di incentivi e disincentivi in base al raggiungimento di *output* o di *outcome* sociali programmati e raggiunti;
- i meccanismi di coordinamento e arbitrato, quali tipologie sono presenti: istituzionali, contrattuali, organizzativi statici, organizzativi dinamici, sociali o attuati attraverso tecnologie di coordinamento.

Per quanto riguarda, invece, le dimensioni di contenuto, viene compiuta un'analisi comparativa, soprattutto di tipo descrittivo. Essa avviene attraverso lo studio della

struttura del documento di programmazione (parti di cui si compone ed elementi della programmazione sociale regionale contenuti) e, soprattutto, attraverso l'analisi degli ambiti di intervento, ovvero la definizione del perimetro di programmazione sociale delle reti regionali rispetto alla tipologia di servizi programmati e al target di utenti a cui si indirizzano i servizi.

Le regioni prese a campione per l'analisi sono cinque: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana. La scelta di queste regioni è stata determinata, in particolare, da fattori socio-economici e culturali. Tra le regioni popolate italiane, sono quelle che sono state storicamente protagoniste delle innovazioni nelle politiche sociali. Inoltre, vivono significativi elementi di competizione politico-territoriale, cercando di contendersi la leadership nazionale nel disegno e nella gestione dei sistemi di welfare pubblici. Infatti, pur essendo ricomprese in un ambito geografico prossimo, che delinea una certa omogeneità di elementi economici e culturali, hanno sviluppato differenti sistemi di programmazione. Vi è, quindi, un contesto socio-economico di fondo, che rende confrontabili queste diverse esperienze e che si aggiunge a una dimensione territoriale e abitativa paragonabili tra di loro.

L'analisi è stata compiuta attraverso lo studio dei documenti di programmazione. In particolare, è stato preso, come riferimento, quello in cui sono contenute le linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di Zona. I documenti presi in considerazione sono riportati nella tabella qui sotto (Tabella 2.1).

Tabella 2.1

Regione	Documento	Durata	Struttura del documento
Lombardia	Linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di Zona 2009-2011	3 anni 2009-2011	Il documento presenta una prima parte di valutazione del precedente triennio di programmazione. Descrive, poi, il processo di costruzione, la <i>governance</i> e i paradigmi del nuovo triennio di programmazione. Vengono, poi, definite le aree di intervento e il sistema di finanziamento dei Piani di Zona. Il documento si conclude con la declinazione degli obiettivi specifici per la prossima triennialità.
Emilia Romagna	Linee di indirizzo per l'elaborazione e l'approvazione della programmazione di	3 anni 2009-2011	Il documento è focalizzato soprattutto sui processi della costruzione dei Piani di Zona, descrivendo ruolo, indicazioni,

Tabella 2.1 (segue)

Regione	Documento	Durata	Struttura del documento
	ambito distrettuale 2009-2011		tempi e procedure per l'adozione. Per quanto riguarda la parte dei contenuti, si fa riferimento agli altri documenti, come l'Atto di Indirizzo e Coordinamento e il Profilo di Comunità che ogni territorio costruisce.
Piemonte	Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona 2010-2012	3 anni 2010- 2012	Il documento si concentra, soprattutto, sull'organizzazione, la <i>governance</i> e gli obiettivi strategici per la predisposizione dei Piani di Zona. Il contenuto e gli ambiti di intervento sono contenuti in un successivo documento.
Toscana	Piano Integrato Sociale Regionale 2007-2010	4 anni 2007- 2010	Le linee guida per la programmazione zonale sono inserite all'interno del Piano Integrato Sociale Regionale, che raggruppa tutti gli interventi che l'ente effettua nella regione.
Veneto	Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona	5 anni 2011- 2015	Il documento contiene gli indirizzi necessari alla costruzione delle linee guida, delineando il quadro entro il quale attuare i processi di programmazione integrata nei diversi ambiti. A breve distanza, sono stati successivamente deliberati due documenti integrativi: il primo orientato a presentare le politiche di sostegno e sviluppo che la regione intende promuovere nelle varie aree di intervento; il secondo offre indicazioni operative in merito alla stesura del documento del piano di zona.

2.3 Modelli di governance regionali e strumenti di connessione per la programmazione sociale

Ogni regione ha sviluppato, negli anni, un proprio modello di *governance*, che presenta caratteristiche diverse quanto ai ruoli assegnati agli attori partecipanti, alla suddivisione dei territori di riferimento, agli organismi politici previsti, agli organismi di supporto tecnico e alla diversa funzione che può assumere l'Ufficio di Piano. Ai fini dell'analisi, sono, poi, rilevanti anche gli strumenti di connessione utilizzati all'interno del sistema di *governance*.

L'architettura istituzionale, nelle regioni analizzate, assume forme diverse, sia per quanto riguarda la diversa tipologia e composizione degli organismi preposti alla programmazione, sia, conseguentemente, per la tipologia di documenti adottati, la cui natura è fisiologicamente correlata al profilo dell'organismo di approvazione.

Gli strumenti di connessione variano, come riportato nella tabella seguente (Tabella 2.2).

Tabella 2.2

	Documento di indirizzo regionale		Documento programmatico zonale	Strumento giuridico	Strumento di lettura del territorio
	<i>Sul processo</i>	<i>Sui contenuti</i>			
Lombardia	Linee d'indirizzo per la programmazione dei Piani di Zona		Piano di Zona	Accordo di Programma	-
Emilia-Romagna	Linee di indirizzo per l'elaborazione e l'approvazione della programmazione di ambito distrettuale	Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale	Piano di Zona per il Benessere e la Salute	Accordo di Programma	Profilo di Comunità
Piemonte	Linee Guida per la predisposizione dei Piani di Zona		Piano di Zona	Accordo di Programma	Profili e Piani di Salute
Toscana	Piano Integrato Sociale		Piano Integrato di Salute	Accordo di Programma	-
Veneto	Linee Guida per la predisposizione dei Piani di Zona	Documento regionale d'indirizzo per la programmazione di zona	Piano di Zona	Accordo di Programma	-

La prima distinzione è sul documento di programmazione regionale utilizzato. Ci sono regioni che suddividono in due documenti distinti la parte relativa al processo di programmazione da quella del contenuto. Nel caso del Veneto, i due documenti vengono approvati in due momenti distinti e quello relativo ai contenuti potrebbe avere anche una durata diversa (magari inferiore), rispetto al documento sul processo. È, comunque, sempre l'ente regionale a emanarlo. Diversa la situazione dell'Emilia Romagna, dove, invece, cambia anche il soggetto che approva i due diversi documenti. Quello sul processo viene emanato dalla regione, mentre quello sui contenuti rimane di competenza delle Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie, un ambito, quest'ultimo, più ristretto. Anche le regioni che adottano un unico documento differiscono. Mentre c'è una convergenza tra Lombardia e Piemonte, il Piano Integrato Sociale della regione Toscana ricomprende in sé tutti gli interventi della regione nel sociale, non limitandosi, quindi, alle sole linee guida per i Piani di Zona. Altra differenza importante è la presenza di uno strumento di lettura del territorio. L'Emilia Romagna e il Piemonte hanno adottato, a differenza delle altre, un documento preliminare di analisi del contesto socio-economico di riferimento, entro il quale i singoli territori collocano, successivamente, le scelte locali di programmazione. Quest'ultime si presentano, invece, pressoché simili come struttura in tutte le regioni.

Come si può, inoltre, notare, lo strumento giuridico di connessione è sempre lo stesso, ovvero l'Accordo di Programma, poiché è la legge quadro che obbliga a tenere fisso questo tipo di strumento per l'approvazione del Piano di Zona. Cambiano, però, i soggetti e il territorio a cui si fa riferimento, che viene stabilito da ogni regione. Nel complesso, è evidente come nei sistemi di *governance* vengano previsti meccanismi di connessione di tipo formale (Tabella 2.3).

Come si evince dalla tabella, il territorio di riferimento è coincidente in tutte le regioni con il distretto sociosanitario, tranne in Toscana, dove è stata appositamente individuata una suddivisione territoriale specifica per la programmazione sociale. Questo anche in virtù del fatto che la Toscana è l'unico ente, tra quelli presi in considerazione, che a monte ha due documenti strategici divisi per le politiche sanitarie e per quelle sociali, mentre in tutte le altre regioni troviamo un documento strategico comune per entrambe le politiche.

Per quanto riguarda, invece, l'organismo politico di riferimento, esso è sempre costituito da un organo collegiale con la presenza dei Sindaci, che hanno la rappresentanza politica territoriale. Essi si aggregano in diverse forme, che prendono nomi diversi a seconda della regione in cui ci si trova e si inseriscono nel processo di programmazione nel momento della stesura del Piano di Zona e della sottoscrizione dell'Accordo di Programma. In quest'ultimo passaggio, è obbligatoriamente presente l'ASL come soggetto firmatario dell'Accordo di Programma, mentre la presenza di altri soggetti non è preclusa dalla normativa, in modo da allargare la partecipazione nella stesura del Piano di Zona e dell'Accordo di Programma.

Tabella 2.3

	Territorio di riferimento	Organismo politico	Organismo di supporto tecnico	Funzione Ufficio di Piano
Lombardia	Coincidente con il distretto socio-sanitario .	Individuato nell' Assemblea Distrettuale dei Sindaci .	Rappresentato dall' Ufficio di Piano .	Regia operativa della programmazione zonale: attua gli indirizzi e le scelte assunte; coordina le fasi del processo di programmazione e pianificazione degli interventi dal punto di vista tecnico; gestisce la funzione di <i>budgeting</i> e controllo di gestione.
Emilia-Romagna	Coincidente con il distretto sociosanitario .	Comitato di Distretto: definisce le priorità strategiche e annuali, le tipologie degli interventi e servizi e le tendenze di sviluppo e contenimento, l'allocazione delle risorse, le forme e i tempi di confronto e di concertazione con i soggetti sociali.	Ruolo svolto dall' Ufficio di Piano che garantisce continuità tra le funzioni di governo e le relative funzioni amministrative e tecnico-gestionali.	La pianificazione e la programmazione in area socio sanitaria; le attività connesse alla costituzione delle Aziende Servizi alla Persona; il presidio e la promozione di progetti sociali e sociosanitari integrati anche con altre politiche; il monitoraggio dell'andamento del benessere sociale in riferimento alle diverse determinanti ed in base al sistema di indicatori inserito

Tabella 2.3 (segue)

	Territorio di riferimento	Organismo politico	Organismo di supporto tecnico	Funzione Ufficio di Piano
				nella programmazione annuale.
Piemonte	Coincidente con i distretti sanitari	Assemblea dei Sindaci dei Comuni costituenti l'Ente gestore: deliberano l'avvio del processo di approvazione del Piano di Zona; individuano i componenti del Tavolo politico-istituzionale; approvano la proposta di Piano e il relativo piano economico finanziario.	Individuato nell' Ufficio di Piano , a cui è demandata la funzione di coordinamento e gestione del Piano per le azioni a responsabilità congiunta fra direttore del distretto sanitario e direttore dell'Ente gestore dei servizi socio-assistenziali	È presieduto dal Direttore dell'Ente Gestore delle funzioni socio-assistenziali e ad esso compete: l'attivazione dei tavoli tematici necessari per la progettazione degli interventi; mantenere la coerenza tra gli obiettivi indicati dal Tavolo Politico istituzionale e gli interventi progettati; la stesura finale del documento di Piano con la declinazione delle proposte rispetto agli obiettivi; la quantificazione delle risorse necessarie e alla loro ripartizione tra i soggetti interessati; l'indicazione degli strumenti di monitoraggio e valutazione.
	Coincidente con il distretto sociale .	Conferenza dei sindaci di zona che esprimono l'indirizzo	Segreteria Tecnica o Ufficio di Piano nominata dalla	Predisporre il piano, sviluppa e applica gli strumenti

Tabella 2.3 (segue)

	Territorio di riferimento	Organismo politico	Organismo di supporto tecnico	Funzione Ufficio di Piano
Toscana		politico per la predisposizione della proposta del Piano di Zona e convocano la conferenza istruttoria pubblica alla quale si presenta la proposta del Piano di zona.	Conferenza dei sindaci che decide: la composizione, l'assetto organizzativo, i criteri per l'attribuzione delle responsabilità e le modalità di riparto della spesa relativa al loro funzionamento.	propositivi, progettuali, valutativi, di monitoraggio in ogni fase operativa della programmazione zonale, coordina l'attività degli enti locali appartenenti al territorio.
Veneto	Coincidente con il distretto socio-sanitario .	È costituito dall'Esecutivo della Conferenza dei Sindaci del territorio e dalla Direzione Generale dell'ULSS	Gruppo di coordinamento tecnico: nominato dall'organo di governo politico, è presieduto dal Direttore dei Servizi Sociali, costituito dai referenti dei tavoli tematici e dai componenti dell'Ufficio di Piano e si occupa di seguire dal punto di vista metodologico e tecnico le attività.	È collocato all'interno della Direzione dei Servizi Sociali dell'ULSS e si configura come organismo tecnico di staff che facilita e supporta operativamente il processo di programmazione.

L'organismo di supporto tecnico svolge sostanzialmente gli stessi compiti in tutte le regioni. Viene, talvolta, utilizzata una denominazione parzialmente diversa (come nel caso del Veneto e della Toscana), ma si inserisce in tutti i casi nello stesso punto della programmazione sociale. La funzione e la collocazione dell'or-

gano di supporto tecnico locale (in molte realtà prefigurato come ufficio di piano) sono, invece, diverse a seconda delle regioni. In Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte, tale organo assume un compito prettamente operativo. Infatti, entra nel merito della programmazione e la sua collocazione è individuata in maniera distinta sul territorio rispetto alle sedi territoriali delle ASL. Diverso il ruolo assunto in Toscana, dove l'organo di supporto tecnico locale (che qui può prendere il nome anche di Segreteria Tecnica) ha un ruolo simile, ma con un maggior accento rispetto al coordinamento tra politiche pubbliche di diversi livelli (regionale e interzonale) e rispetto alla valutazione. Diversamente, in Veneto l'organismo di supporto tecnico locale è collocato all'interno delle ULSS e si configura come organismo che facilita e supporta operativamente il processo di programmazione.

Per riassumere sistemi di *governance* sociale descritti, possiamo utilizzare i seguenti schemi logici:

Grafico 2.1: Sistema di programmazione sociale in Lombardia

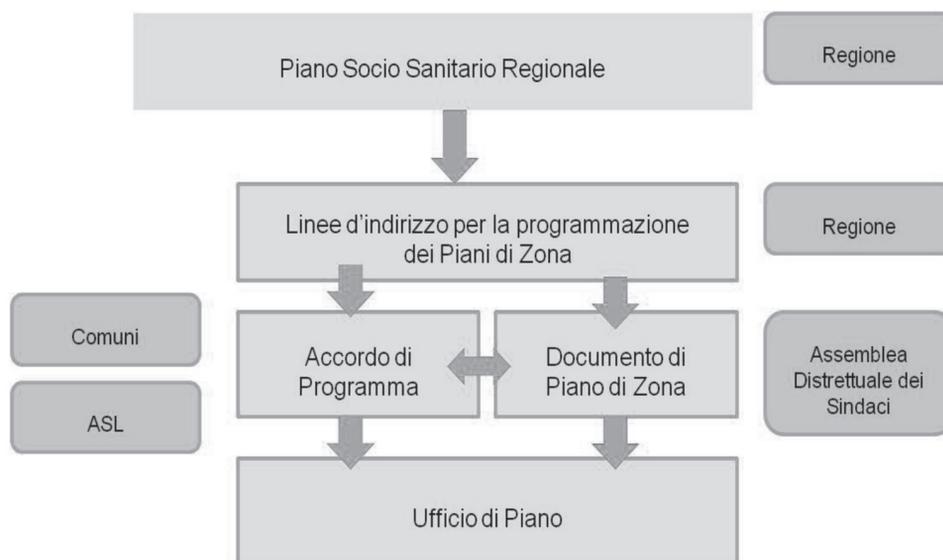


Grafico 2.2: Sistema di programmazione sociale in Emilia Romagna



Grafico 2.3: Sistema di programmazione sociale in Piemonte

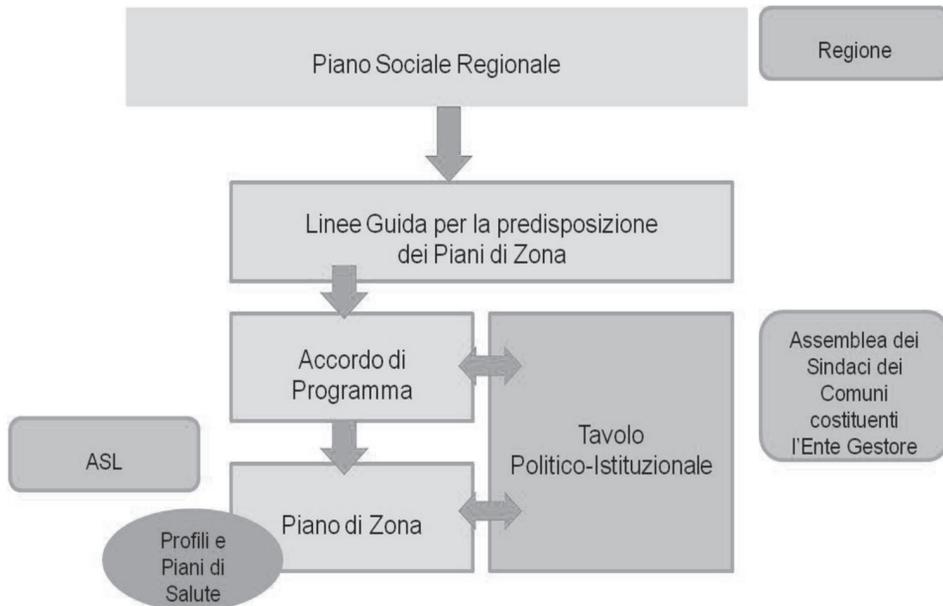


Grafico 2.4: Sistema di programmazione sociale in Toscana

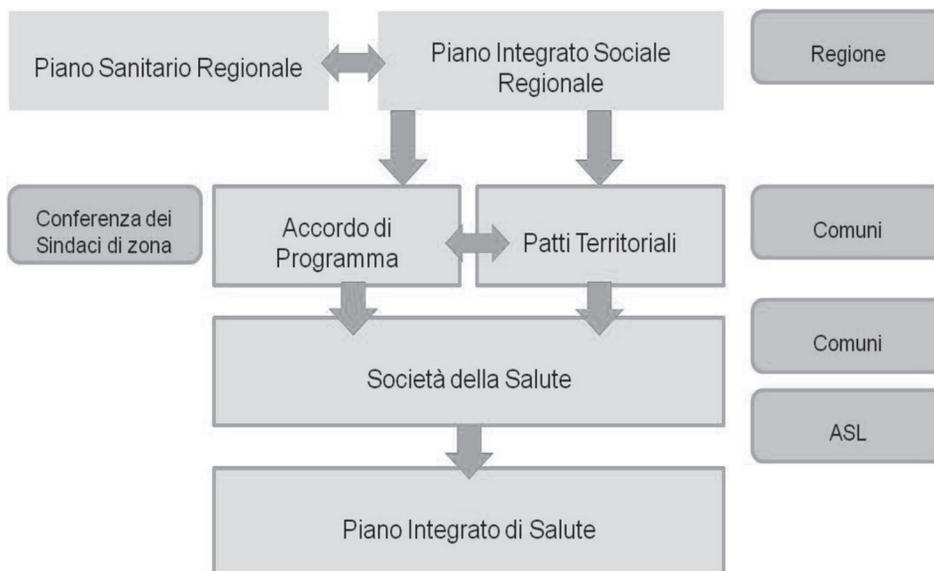
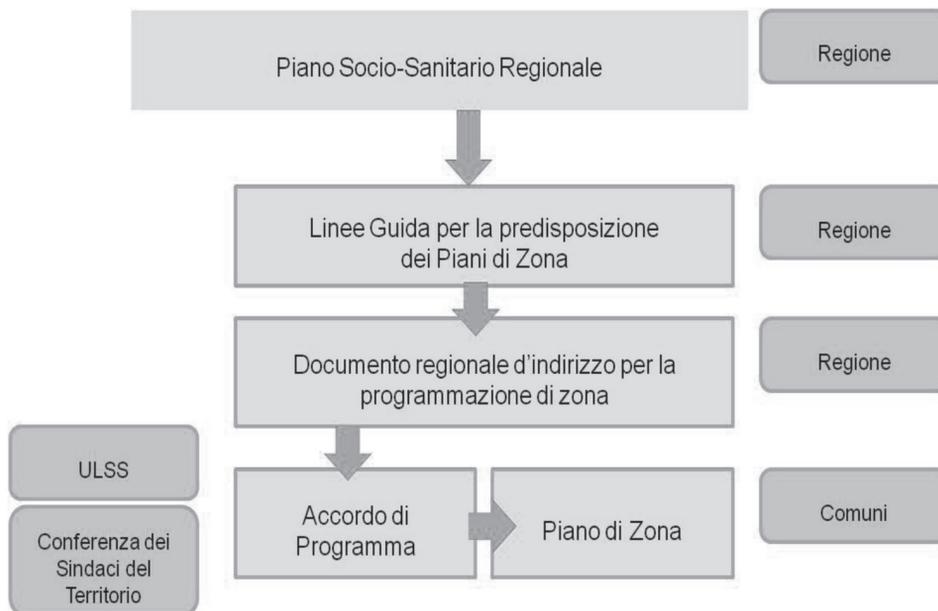


Grafico 2.5: Sistema di programmazione sociale in Veneto



Come è possibile osservare, le principali differenze tra i cinque schemi di programmazione sono:

- il livello di profondità dell'integrazione con il comparto sanitario è molto marcato in Emilia Romagna e Toscana, mentre risulta più strettamente focalizzata sull'ambito sociale in Lombardia, Piemonte e Veneto;
- come avviene in Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana, l'uso preliminare alla programmazione zonale di strumenti intercomunali di diagnosi socio-economiche e ambientale, per definire, a livello inter-istituzionale locale, una analisi delle criticità. Si creano, così, le premesse per una maggiore omogeneità di visione per la fase di programmazione;
- la distinzione tra strumenti di visione e operativi, come in Emilia-Romagna, o la scelta di unificare e semplificare gli strumenti compiuta dalle altre regioni;
- la diversa identificazione di enti gestori costituiti *ad hoc* per l'ambito sociale, come in Piemonte e in Toscana (rispettivamente enti gestori inter-comunali e società della salute), o l'assegnazione dei compiti di welfare sociale ai soggetti istituzionali ordinari, come in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto;
- una diversa centralità delle aziende Usl in campo sociale, che risulta rilevante in Veneto, media in Toscana e Emilia-Romagna, marginale in Piemonte e Lombardia;
- la presenza di un piano sociale e sanitario regionale integrato a monte, come avviene in Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, più parzialmente in Toscana. In Piemonte, invece, esistono strumenti distinti.

2.4 I meccanismi di finanziamento e i sistemi premianti dei territori

I meccanismi attraverso i quali vengono ripartite le risorse finanziarie sono determinanti nell'analisi dei modelli di programmazione sociale, in particolar modo quando li si esamina nell'ottica di rete per capire se essi incentivano o deprimono le connessioni e la collaborazione tra gli attori istituzionali dei network locali. I meccanismi utilizzati sono sostanzialmente due: il sistema di finanziamento ordinario annuale e il sistema premiante.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento ordinario, ciascuna regione ha seguito uno schema logico differente sia nel computo delle fonti da destinare ai Piani di Zona, sia nei criteri con i quali vengono suddivise le risorse. Aspetto comune a tutte le regioni è, però, la frammentazione con cui vengono erogate le risorse. Frammentazione che le regioni trovano innanzitutto in entrata, visto che i trasferimenti statali alle regioni sul versante del sociale sono scomposti in Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze, Fondi derivanti dalle Intese Stato-Regioni finalizzati a particolari politiche, oltre a fondi straordinari *una tantum*. Questa frammentazione è uno dei sintomi più forti della mancanza di un sistema di protezione sociale organico e unitario in Italia, a differenza di quanto avviene per la sanità, dove esiste un SSN e, quindi,

un fondo sanitario nazionale unitario, che alimenta in maniera complessiva i fondi sanitari regionali. Di fronte a questa situazione, nel settore sociale, le regioni, fino a oggi, non solo non hanno fatto lo sforzo di riaggregare queste risorse sempre più esigue, ma hanno aggiunto complessità al sistema, introducendo spesso i propri Fondi Sociali Regionali e, in alcune regioni, anche i propri Fondi Regionali per le Non Autosufficienze.

Inoltre, Emilia Romagna, Toscana e Veneto, non ricomprendono nel loro modello di programmazione e finanziamento sociale il fondo regionale per la non autosufficienza, perché viene gestito al di fuori dei Piani di Zona, attraverso le aziende sanitarie locali, pur con una progettazione che deve avvenire in collaborazione con i territorio locali. In questi casi, vi è l'apporto di fondi aggiuntivi messi a disposizione della regione stessa, per cui il fondo nazionale viene integrato con risorse economiche proprie e confluisce in un unico fondo a livello regionale. Questa scelta aggiunge ulteriori livelli di frammentazione nei meccanismi finanziari e di programmazione, spiegabili dalla necessità politica di dare visibilità a un fondo per la non autosufficienza in parte autofinanziato dalla regione stessa. Negli altri casi, il Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze viene ricompreso nel sistema di finanziamento dei Piani di Zona e viene a essi erogato.

Occorre considerare, nel sistema di finanziamento, anche la parte che ogni comune investe nella programmazione integrata. Queste risorse, attinte a valle del processo programmatico, sono quelle che più esprimono il livello di integrazione delle politiche tra gli enti locali e che segnano in maniera evidente l'esistenza reale e agita di una rete a livello inter-comunale. Se a valle del processo di programmazione non vengono condivise risorse da parte dei comuni dei singoli ambiti sociali, significa che sussistono alcuni elementi ostativi allo sviluppo dei network nel campo sociale. Può trattarsi di resistenze culturali locali a forme strutturate di collaborazione e solidarietà inter-istituzionale, di scelte politiche che privilegiano l'autonomia dei singoli enti o di incapacità tecniche nel costruire processi e soluzioni, che portano al coordinamento delle risorse. Il sistema regionale può, però, cercare di incidere su questo elemento, incentivando quei Piani di Zona che integrano maggiori risorse o che si pongono in coordinamento con altri livelli attraverso i sistemi premianti che vengono analizzati in seguito.

Un'altra dimensione fondamentale è il criterio di riparto delle risorse economiche adottato dalla regione nei confronti dei territori. Le diverse possibilità riscontrabili sono: il finanziamento a quota capitaria, il finanziamento a spesa storica e, infine, il finanziamento basato su trasferimenti finalizzati rispetto a determinate politiche o basati su un mix di indicatori prospettici. Il primo caso è quello del Veneto, che divide i propri fondi quasi esclusivamente per quota capitaria. La Lombardia utilizza sia il criterio per quota capitaria, che quello per spesa storica e solo in via residuale adotta una linea di finanziamento finalizzata a obiettivi di *policy*. Il Piemonte basa il proprio sistema di finanziamento sulla quota capitaria, mixandola, però, con coefficienti di riparto correlati con un'analisi sullo stato di bisogno della popolazione residente nei territori. In Emilia Romagna la suddivisione avviene per quote indistinte o finalizzate su ogni linea di sviluppo individuata. Infine,

diverso è il caso della Toscana, dove è stato elaborato un mix di indicatori appositi, che determina l'ammontare dei trasferimenti per ogni Piano di Zona.

La tabella seguente propone un quadro sinottico delle fonti di finanziamento e dei criteri di riparto adottate dalle regioni del nostro campione (Tabella 2.4):

Tabella 2.4

	Fondo Nazionale Politiche Sociali	Fondo per le Non Autosufficienze	Risorse regionali	Risorse comunali	Criteri di riparto delle fonti di finanziamento sovracomunali (FNPS, FNA, risorse regionali)
Lombardia					Per quota capitaria, con metodi finalizzati per linee di intervento, mix di quota capitaria e spesa storica, bandi regionali.
Emilia-Romagna		Viene destinato alle CTSS, al di fuori della programmazione dei PdZ			Per quote indistinte o finalizzate, poi mixate per ogni linea di sviluppo individuata.
Piemonte					Con il criterio di quota capitaria ponderata, per stati di bisogno corrispondenti a diverse fasce della popolazione e attraverso la valutazione degli standard qualitativi offerti.

Tabella 2.4 (segue)

	Fondo Nazionale Politiche Sociali	Fondo per le Non Autosufficienze	Risorse regionali	Risorse comunali	Criteria di riparto delle fonti di finanziamento sovracomunali (FNPS, FNA, risorse regionali)
Toscana					Formato da un mix di indicatori di base e di indicatori correzione. Vi sono poi quote destinate all'applicazione dei livelli base di cittadinanza sociale e all'esercizio di funzioni sovrazonali.
Veneto		Viene integrato con fondi regionali e destinato direttamente alle ULSS con obiettivi specifici.			Essenzialmente per quota capitaria correlata ai "livelli essenziali di assistenza".

Di grande importanza per sviluppare la collaborazione di rete tra gli enti locali nei singoli ambiti sociali è la presenza o meno di un sistema incentivante. Dall'analisi comparativa svolta, emerge chiaramente la totale assenza in tutte le regioni di uno strutturato e sostanziale sistema incentivante. Sono presenti, tutt'al più, sistemi che cercano di misurare tramite alcuni indicatori il livello di collaborazione raggiunto da ciascun Piano di Zona, ma in nessun caso vengono attribuite risorse aggiuntive o premi in funzione del tasso di integrazione inter-comunale. Unica eccezione è la Toscana, che, per incentivare l'aggregazione tra ambiti territoriali, assegna il 4 per cento in più di risorse agli ambiti che raccordano almeno cinque gestioni associate. Questo appare l'unico vero intervento volto a favorire la logica di rete nei sistemi di programmazione analizzati.

Si trovano nei documenti di programmazione, si veda i casi di Piemonte e Lombardia, sistemi basati su un mix di indicatori di risultato, che, però, non hanno una ricaduta o ce l'hanno solo molto marginalmente rispetto all'allocazione delle risorse agli ambiti sociali. In Veneto ed Emilia Romagna viene rilevata una serie di informazioni per misurare il grado di efficienza o efficacia dei servizi forniti alla popolazione, senza che vi siano correlazioni finanziarie.

Qui sotto una tabella di riepilogo (Tabella 2.5):

Tabella 2.5

Lombardia	Si basa su quattro indicatori, che assumono un peso specifico differente e sono basati sulla correttezza formale dei dati economici relativi ai Piani di Zona; sulla capacità di programmazione e gestione economica dei Piani di Zona; sull'incidenza percentuale delle risorse comuni sul totale dei costi sostenuti; sull'incidenza percentuale delle risorse del Fondo Sociale Regionale indicate nei rendiconti economici.
Emilia-Romagna	Dai documenti analizzati, non emerge l'esistenza di un sistema premiante e neppure l'esistenza di indicatori omogenei per tutti i piani di zona. Solo all'interno dei Profili di Comunità si possono trovare degli indicatori che misurano il grado di efficienza e di efficacia dei servizi.
Piemonte	Il sistema premiante è basato sulla valutazione: degli standard qualitativi offerti nei diversi territori; della dispersione territoriale, intesa come individuazione e misurazione delle situazioni di svantaggio socio-economico; delle spese socio-assistenziali annualmente sostenute dai Comuni; della sussistenza di accordi di programma che prevedono azioni intersettoriali partecipate e finanziate da più soggetti pubblici e privati . Si vuole, quindi, incentivare: la corrispondenza territoriale tra Enti gestori delle attività socio-assistenziali e distretti sanitari; l'assunzione in capo agli Enti gestori della gestione complessiva delle prestazioni assistenziali ; l'attivazione di determinati servizi , che pur non configurandosi come livelli essenziali ed omogenei delle prestazioni, risultano particolarmente qualificanti e innovativi.
Toscana	Non esiste un particolare sistema incentivante. Viene solamente riservata una quota di risorse per la gestione associata dei servizi e degli interventi tra i Comuni che incrementa sino al 4 per cento le risorse attribuite agli ambiti che ricordano almeno cinque gestioni associate in alcune aree tematiche.
Veneto	Nel documento successivo a quello delle linee guida, vengono definiti degli indicatori specifici per ciascun ambito di intervento . Non viene, però, individuato il livello di risultato che si vuole raggiungere.

Da questa analisi, emerge come le regioni si siano appoggiate al solo meccanismo istituzionale come *driver* capace di generare collaborazione inter-comunale. L'obbligo di fare il piano di zona intercomunale per gestire risorse sovra comunali aggiuntive doveva funzionare da solo come volano per attivare processi di collaborazione e di ulteriore condivisione delle risorse proprie. Non si è ravvisata la necessità di utilizzare i sistemi di definizione degli obiettivi, i sistemi di monitoraggio e valutazione e i sistemi di riparto delle risorse, come ulteriori strumenti di incentivazione e supporto alla connessione. È prevalsa l'illusione della centralità della leva istituzionale, in coerenza con il paradigma burocratico-weberiano, che però, un'altra volta, non si è rivelato, da solo, condizione sufficiente, lasciando largamente inesplorati i livelli possibili di collaborazione inter-comunale.

2.5 I meccanismi di coordinamento e arbitrato nelle reti sociali inter-comunali

Elemento di fondamentale importanza, nel funzionamento del network sociale inter-comunale, è anche la presenza di meccanismi di coordinamento e di arbitrato. Essi possono essere di diversi tipi e avere diverse caratteristiche:

- istituzionali: hanno la caratteristica di incidere nella rete attraverso gli equilibri di potere e di responsabilità degli attori coinvolti;
- contrattuali: si attuano tramite lo strumento giuridico del contratto e risentono di un elevato grado di formalizzazione;
- organizzativi: si basano su strumenti e processi di coordinamento decisionali e operativi (riunioni, procedure, sistemi informativi automatizzati, ecc.), capaci di esplicitare *ex ante* le regole dei meccanismi di interazione e di gestione dei conflitti;
- sociali: si tratta di meccanismi informali, che avvengono quando fra gli attori vi è un patto sociale che fa sì che entrambi possano svolgere attività di collaborazione o fornitura senza particolari vincoli contrattuali.

Nelle cinque regioni prese a campione, i meccanismi di coordinamento presenti sono, in maniera preponderante, di tipo istituzionale e contrattuale. Solo nel caso del Veneto troviamo dei meccanismi di coordinamento di tipo organizzativo, dati anche e soprattutto dal fatto che l'organismo di supporto tecnico è integrato all'interno delle ULSS e ne fa parte integrante e, quindi, più facilmente, la gestione delle interdipendenze, soprattutto tra sociale e sanitario, viene regolata a livello infra-organizzativo.

Ciascuna regione sceglie autonomamente i meccanismi di coordinamento, ma vi è un orientamento generale, dato, per alcuni aspetti, da vincoli di tipo legislativo derivanti dalla Legge quadro 328 e, per altri, dalla cultura burocratico-weberiana dominante nelle capogruppo regionali. Infatti, i meccanismi contrattuali

sono tutti dovuti alla firma e sottoscrizione dell'Accordo di Programma, che viene resa obbligatoria dalla legislazione nazionale, che fornisce libertà solo sui soggetti partecipanti all'accordo, ma non sulla presenza dello stesso. Gli organi solitamente deputati alla stesura dell'accordo sono la conferenza dei sindaci e le aziende sanitarie locali. In tutte le regioni si dà, poi, facoltà di far partecipare altri soggetti alla firma dell'accordo senza, però, mai vincolarne la loro presenza. Da segnalare in Emilia Romagna, Piemonte e Toscana la presenza di meccanismi di coordinamento locali precedenti alla stesura dei Piani di Zona, incentrati su documenti e analisi di lettura della situazione socio-ambientale del territorio, nel quale si andrà poi a compiere l'ultimo atto della programmazione. In questo modo, si agevola una pre-condivisione rispetto al contesto in cui ci si troverà ad adoperare nella programmazione sociale. Questo passaggio è utile per costruire capitale sociale da utilizzare come patrimonio nello sviluppo del network degli attori, che implementeranno e renderanno operative le scelte compiute nei successivi Piani di Zona.

Colpisce, infine, l'assenza di strumenti e meccanismi di arbitrato in tutti i sistemi regionali. Sarebbe, quasi, che non venga presa in considerazione l'ipotesi di scontri e conflitti all'interno dei propri modelli regionali, dove tutti devono seguire le regole precise e non è dato avere comportamenti elusivi o di dura negoziazione, per esempio rispetto al riparto delle risorse o dei costi. Nessuna regione si preoccupa *ex ante* di ingegnerizzare la gestione di eventuali conflitti, che possono nascere nel corso del processo programmatorio o gestionale, quasi a voler mettere in evidenza che nel proprio sistema non sono attese tensioni da arbitrare.

Nella tabella sotto vengono descritte e riassunte le principali caratteristiche (Tabella 2.6):

Tabella 2.6

	Meccanismi di coordinamento	Meccanismi di arbitrato
Lombardia	Sono presenti meccanismi sia di tipo istituzionale, che di tipo contrattuale. Il primo è riferibile al documento del Piano di Zona , mentre il secondo si riferisce all'Accordo di Programma . L'approvazione di entrambi è un passaggio obbligatorio che gli enti locali e l'ASL devono compiere.	Non previsti
Emilia-Romagna	Nell'ultimo ciclo di programmazione sociale regionale, hanno assunto molta importanza i meccanismi di coordinamento istituzionali in tutta la «filiera» sociale. In particolare per i Piani di Zona, assumono una particolare rilevanza la stesura dei Profili di Comunità , sulla base dei quali viene stilato l'Atto di Indirizzo e Coordinamento Triennale dal quale discende la programmazione dei Piani di Zona e dei Piani Attuativi Locali.	Non previsti

Tabella 2.6 (segue)

Piemonte	Un importante meccanismo di coordinamento di tipo istituzionale è dato dai Profili e Piani di Salute , che consentono la costruzione di un sistema integrato in grado di riconoscere la specificità sociosanitaria del singolo territorio e individuare le strategie, le priorità d'intervento, gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione.	Non previsti
Toscana	I meccanismi di coordinamento sono di tipo istituzionale e contrattuale. I primi sono relativi alla conferenza dei sindaci , che assume ruolo centrale nella programmazione sociale territoriale, mentre i secondi sono riferiti, in particolare, al passaggio ai Piani Integrati di Salute , dove dovrebbero essere coinvolti tutti i soggetti operanti nell'ambito sociale e sanitario.	Non previsti
Veneto	Vengono utilizzati meccanismi di tipo istituzionale (linee di indirizzo) e di tipo contrattuale (accordo di programma). Vi è, però, un forte accento anche su alcuni meccanismi di tipo organizzativo , visto che l'organizzazione è posta in capo ai Direttori dei Servizi Sociali delle ULSS.	Non previsti

2.6 Gli oggetti e i contenuti della programmazione sociale

Ogni regione seleziona gli oggetti e i contenuti della programmazione sociale in modo autonomo e, spesso, non confrontabile direttamente con gli altri sistemi di programmazione sociale regionale. Pertanto, per comparare i contenuti delle programmazioni regionali, sono state individuate tre dimensioni principali: i principi guida, gli ambiti e gli interventi della programmazione. Più che valutare nel merito quali siano i contenuti in senso stretto, ci interessa analizzare quale tipo di contenuto sia inserito nella programmazione e se esistano ambiti di intervento prevalenti, dove la conformazione degli attuali modelli di programmazione riescano maggiormente a incidere.

La regione che si differenzia fortemente dalle altre nella definizione dei contenuti della programmazione è l'Emilia Romagna. Infatti, è l'unico ente a demandare a un livello territoriale inferiore la definizione degli ambiti di intervento e degli obiettivi, fissando solamente a livello regionale i principi guida da seguire. In questo modo, le Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie, che raccordano comuni, province e ASL in ogni territorio, hanno la massima autonomia nel fissare priorità e linee d'azione, a seconda delle necessità del proprio territorio di riferimento.

Le altre quattro regioni, invece, hanno fissato, oltre ai principi guida, anche gli ambiti di intervento e i contenuti della programmazione sociale. Ciascun ente, a seconda del proprio orientamento politico, ha interpretato i principi ispira-

tori della legge 328, declinandoli in diverso modo. Appare in tutti i sistemi la forte inclinazione verso l'integrazione socio-sanitaria degli interventi e un orientamento verso una maggiore qualità dei servizi offerti. Le modalità di erogazione dei servizi, invece, variano molto di regione in regione, trovando chi punta più sul sostegno dal lato della domanda e chi, invece, incentiva di più l'offerta sociale. Ulteriore punto comune è la convergenza verso lo sviluppo di reti tra gli attori dei diversi sistemi, che, operando insieme dovrebbero portare a nuovi e migliori servizi. Una differenza è, invece, nella diversa ampiezza dei contenuti della programmazione. Il Veneto entra molto nel merito dei contenuti della programmazione sociale, indicando nel proprio documento vere e proprie linee d'azione per i territori e fornendo loro anche indicatori per la misurazione dell'efficacia delle proprie politiche. Vi è, quindi, in questo caso una forte influenza centrale nella programmazione sociale territoriale. Anche la Toscana entra molto nel merito dei contenuti della programmazione, anche se a un livello di dettaglio inferiore rispetto al Veneto. Nel suo documento, però, individua in maniera precisa delle politiche pubbliche, che non possono mancare nei Piani di Zona. In maniera diversa, Lombardia e Piemonte fissano gli obiettivi strategici della propria programmazione sociale in modo molto più generale, senza scendere nei particolari e nelle linee d'azione. In realtà, la Lombardia interviene nel merito della programmazione sociale durante il triennio tramite l'emanazione di bandi di finanziamento o di meccanismi/regole di funzionamento del sistema che orientano fortemente la linee di azione sociale dei territori nell'ambito dei Piani di Zona. In questo modo, si può riscontrare lo stesso grado di intensità di prerogative di governo esercitata dalle regioni del nostro campione. La differenza risiede negli strumenti utilizzati che determinano la compressione dell'autonomia decisionale locale. In Toscana e Veneto l'esercizio di intense prerogative di governo da parte della capogruppo avviene già in fase di programmazione in maniera, quindi, molto esplicita e istituzionalmente visibile. In regioni come la Lombardia e il Piemonte, la capogruppo esercita un'incisiva azione direttiva verticale soprattutto durante le fasi di gestione, attraverso strumenti come i bandi e le regole per ottenere i finanziamenti per singoli ambiti di *policy*. In questo modo la riduzione degli spazi di autonomia locale avviene in modo un poco più implicita e istituzionalmente meno visibile.

Ultimo elemento da sottolineare nei contenuti della programmazione è, infine, l'allineamento di tutte le regioni per quanto riguarda le questioni organizzative del segretariato sociale. Tutte le regioni convergono rispetto alla necessità di un più facile accesso ai servizi del welfare.

Di seguito, una tabella riassuntiva dei principi guida, che ogni regione persegue nei propri sistemi di programmazione sociale regionale (Tabella 2.7):

Tabella 2.7

Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> • Governo del sistema di accesso alle unità di offerta nella rete • Organizzazione delle funzioni di segretariato sociale • Integrazione sociale e sociosanitaria
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> • Approccio integrato tra sociale e sanitario • Valorizzazione delle competenze e delle reti di relazioni • Consolidamento del sistema di governo e gestione degli interventi in ambito distrettuale
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> • Progettazione incrementale in senso verticale e in senso orizzontale • Riformulazione delle attività esistenti
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo delle reti di inclusione e protezione sociale • Valutazione e qualità degli interventi sociali • Sostegno alle famiglie
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> • Centralità della persona • Promozione dei livelli qualitativi ottimali • Centralità del territorio

2.7 Convergenze e divergenze dei diversi modelli di *governance* regionale

Cercando di proporre un quadro di sintesi comparativo, emerge in maniera forte come siano molti di più i punti di convergenza che quelli di divergenza. Dal punto di vista della *governance*, la struttura formale è pressoché identica in tutte le regioni, sia per i paletti imposti dalla legge quadro, sia per una scarsità di approfondimento da parte delle regioni sul tema delle regole formali, che vengono assunte senza una minima «critica» a riguardo. Diversi sono, invece, gli strumenti che affiancano i documenti formali all'interno dei sistemi di programmazione locale. Infatti, ci sono regioni che si dotano anche di strumenti di lettura e analisi del territorio ai fini della programmazione, oppure altre che assegnano una diversa funzione degli Uffici di Piano all'interno dei propri modelli, alcune di supporto programmatico, altre quasi in funzione di gestione delle risorse assegnate. Un'ulteriore differenza molto forte è, invece, la distinzione dei processi e dei contenuti in due documenti programmatici regionali differenti, approvati anche in tempi differenti. Questo il maggior punto di divergenza nei sistemi di *governance* adottati da ciascuna regione.

A livello dei contenuti, vi è una convergenza rispetto alla costruzione dei punti unici di accesso in tutte le regioni e si tende a dare linee d'intervento piuttosto generiche nella maggior parte dei casi.

Nel complesso, le regioni non occupano lo spazio istituzionale loro concesso per vicariare l'assenza di un disegno nazionale a favore di un sistema sociale organico, coordinato e strutturato, pur avendo titolarità esclusiva sul settore. Esse risultano tutte convergenti rispetto alla mancata ricomposizione delle risorse, sia a livello regionale, sia a livello di territori locali. Le Regioni non attivano processi di *pooling* di risorse per unificare e rendere indistinte le diverse fonti di finanziamento che ricevono dal livello sovraordinato centrale. La frammentazione di risorse che le Regioni subiscono, la restituiscono, amplificata, ai singoli territori. Ovvero, tutte le regioni adottano un sistema di finanziamento frammentato dove viene stabilito un criterio differente a seconda della tipologia di intervento, che si va a finanziare all'interno di un quadro che vede sempre come separati il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, le risorse regionali e le risorse comunali. Eccezione viene fatta per il Fondo per le Non Autosufficienze che, a seconda della regione, viene ricompreso o meno all'interno del quadro della programmazione dei Piani di Zona.

I territori ricevono risorse dal livello sovraordinato in maniera frammentaria e sono incentivati a essere coerenti con questo sistema a canne d'organo anche perché devono rendicontare le loro spese, seguendo i singoli flussi finanziari, lungo i quali vengono controllati dalla regione. Gli enti locali non vengono, quindi, sollecitati a fare un *pooling* interno dei finanziamenti, ma a tenerli distinti e separati. A loro volta, gli enti locali non hanno, in media, politiche particolarmente attive per coordinare, programmando o gestendo insieme, le loro risorse proprie per il sociale. Esistono, a questo proposito, lodevoli eccezioni in molte regioni italiane, dove si è arrivati a superare anche il 60 per cento di risorse proprie per il sociale condivise tra enti locali, ma esse non rappresentano la regola. Come è stato osservato, manca nelle regioni un vero sistema premiante che favorisca la collaborazione inter-istituzionale.

Anche i meccanismi di coordinamento proposti dalle regioni fotografano bene la sostanziale assenza di logiche e strumenti, che cercano di promuovere la nascita e il funzionamento di reali network interistituzionali locali. In particolare, le evidenze raccolte rilevano che tutte le regioni si basano solamente su meccanismi di coordinamento di tipo istituzionale e contrattuale, mentre vi è la totale assenza di meccanismi di coordinamento sociale e organizzativo. Solo il Veneto prevede dei meccanismi di coordinamento organizzativo, anche se in maniera molto lieve. Non vengono presi in considerazione meccanismi di arbitrato in nessuno dei casi analizzati. Quindi, non si cerca di costruire un sistema istituzionale integrato o coordinato, capace di rispondere alla frammentazione degli attori e alla mancanza di logiche sistemiche complessive.

Si osserva l'assenza di analisi dei reali meccanismi di assistenza sociale oggi in essere e di finanziamento delle cure, attraverso i trasferimenti monetari alle famiglie da parte dell'INPS. I legislatori regionali hanno agito all'interno del perimetro stretto di una sola norma del settore sociale, la 328, scambiandola per una norma quadro omnicomprensiva. Hanno trascurato di osservare l'intera realtà di risorse e di meccanismi di cura emergenti, perdendo l'occasione di interrogarsi su come intervenire globalmente in un settore di *policy*, ma limitandosi a contestualizzare regionalmente una norma che affronta solo alcune questioni molto parziali di *policy* sociale.

3. Chi viene selezionato dalle reti? Le leve di *service management* in ambito sociale e socio sanitario

di Giovanni Fosti e Francesco Longo

L'articolazione del sistema di welfare del nostro paese è caratterizzata da una altissima frammentazione delle responsabilità, delle funzioni, delle fonti di finanziamento e delle unità di offerta (si veda § 1). Eppure, i modelli di programmazione tradizionalmente proposti ai territori da parte delle nostre regioni presuppongono, che i sistemi socio-sanitari siano caratterizzati da tratti di organicità, razionalità, completezza e integrazione, che sono, invece, assolutamente distanti dalle caratteristiche dei processi in atto nei contesti locali (si veda § 2). Si osserva, quindi, una difficoltà ad assumere il reale scenario di *policy* come dato di contesto, preferendo appoggiarsi su quadri di contesto estrapolati dal dover essere legislativo. Contribuisce a questa postura l'assenza di modelli di valutazione e programmazione delle *policy* basati su logiche *evidence based*, cioè sulla rappresentazione della realtà attraverso solide basi quantitative, costruite con robusto rigore metodologico. Si preferisce assumere il dover essere legislativo come scenario di riferimento, anche laddove questo prefiguri un quadro di welfare universalistico, palesemente irrealistico a fronte delle scarse risorse finanziarie a disposizione del sistema, che garantisce tassi di copertura dei bisogni, in media, tra il 25 e il 35 per cento.

Pertanto, in questa frammentazione del sistema di welfare e in questa distanza tra previsioni normative e scenari reali, i meccanismi effettivi di selezione degli utenti sono presidiati da modelli di «*service management* interistituzionale», che definiscono nei fatti, ma in modo spesso implicito, chi beneficia degli interventi e chi viene escluso da tale selezione. A questo proposito, è cruciale la questione del livello di consapevolezza di questi meccanismi impliciti ed emergenti di selezione dell'utenza tra i *policy maker* e gli operatori del settore.

Se la consapevolezza fosse diffusa tra i *policy maker*, saremmo di fronte a un sistema che, grazie a una strategia intenzionale, riesce a selezionare gli utenti che intende privilegiare, e lo fa in modo riservato e volutamente opaco, proteggendo l'istituzione dal dilemma pubblico della scelta e del consenso. Questo interroga la dimensione della trasparenza e della responsabilità democratica delle scelte, ma rappresenta comunque un modello di funzionamento delle istituzioni pubbliche, che si realizza con una sua razionalità interna.

Se, invece, i meccanismi di selezione impliciti degli utenti fossero oscuri e ignorati dalla maggior parte dei *policy maker* e degli operatori (con un basso o nullo grado di consapevolezza), ci troveremmo di fronte a un sistema che compie delle scelte di selezione delle priorità in modo assolutamente inconsapevole e, quindi, privo di alcuna razionalità, se non quella dell'opacità assoluta di tutte le scelte per tutti gli attori del sistema.

Il presente capitolo analizza le logiche di *service management* che guidano la progettazione dei servizi sociali e socio sanitari, alla luce di esperienze di formazione e ricerca condotte dagli autori, e ha il fine di analizzare i reali meccanismi di selezione degli utenti e di evidenziarne i potenziali pericoli di distorsione e di iniquità, che, di fatto, operano, anche se in modo implicito e poco visibile. Il livello di opacità informativa è tanto più probabile, quanto più i processi di progettazione dei servizi condotti da parte dei singoli attori delle reti di offerta sociali e socio-sanitarie non vengono integrati. In questo caso, la singola istituzione decide su una singola componente del servizio, mentre le sole famiglie svolgono il lavoro ricompositivo, con una intensità ed efficacia che dipende dalle loro competenze sociali, senza che alcuno possa detenere il quadro d'insieme su chi ha ottenuto complessivamente che cosa.

In particolare, il presente capitolo discute alcuni aspetti di natura terminologica e concettuale connessi al tema della domanda in ambito pubblico (e nel caso specifico dell'ambito sociale), della qualità dell'offerta, delle leve di *service management*, e del loro utilizzo implicito (e inconsapevole?) nei processi di progettazione ed erogazione dei servizi.

3.1 Domanda e offerta, prestazioni e servizi: quale equità?

Molti enti locali del nostro paese garantiscono, stando ai loro dati, tassi di copertura della domanda (ovvero, numero di utenti serviti rapportato al numero totale degli utenti che hanno espresso una qualche forma di domanda rispetto a un dato bisogno) molto elevati, tendenzialmente superiori al 90 per cento. Nella definizione della domanda potenziale (ovvero, del numero di cittadini che potenzialmente potrebbe avere diritto ad accedere al sistema sulla base di dati requisiti), l'adozione di criteri di valutazione che tengano conto di dati oggettivi e misurabili rappresentativi delle caratteristiche dei potenziali utenti, piuttosto che il cosiddetto «test dei mezzi» (l'applicazione di parametri di accertamento delle condizioni reddituali e patrimoniali dei soggetti), ne consentono una selezione «oggettiva e imparziale».

In questo modo, il sistema di welfare pubblico cerca di garantire che, nell'accesso ai servizi, trovino priorità quei soggetti che manifestino caratteristiche soggettive più vicine al target per il quale il servizio sia stato progettato, situazioni economiche meno forti (o più fragili) o entrambe le condizioni (soggettive ed economiche).

Regolamenti, meccanismi di accertamento, sistemi di verifica, moduli di richiesta e documentazioni allegate non mancano in questa logica e sono tutti rivolti alla tutela della massima efficacia possibile dei servizi, attraverso la maggior equità possibile nella selezione dell'utenza.

Tuttavia, la selezione più dura avviene prima che la domanda si esprima: solo alcuni dei potenziali utenti sono a conoscenza dell'esistenza di determinate tipologie di offerta, sanno di esserne potenzialmente destinatari, sono nelle condizioni di fruire di quei servizi e hanno, quindi, le competenze necessarie per individuare i luoghi e i modi con cui esprimere le proprie esigenze, trasformarle in domanda e richiedere l'accesso al sistema di welfare. Viceversa, tutti quei cittadini che sono portatori di esigenze per le quali i servizi sono stati progettati, ma, per varie ragioni, non riescono a esprimere il loro bisogno con il linguaggio formalizzato del sistema, restano al di fuori dell'area di intervento pubblico, senza arrivare nemmeno a esprimere la domanda (Jung, 2010).

Le ragioni per cui alcuni cittadini non accedono all'offerta di servizi possono essere molte e diverse. Per esempio:

- non sono a conoscenza dell'esistenza di alcuni servizi;
- ne sono a conoscenza, tuttavia non possono fruirne, in relazione alle modalità con cui i servizi sono stati disegnati (orari, tariffe, liste d'attesa, luoghi di erogazione, ecc.) o a fronte di gap culturali rispetto alle caratteristiche dei servizi;
- ne sono a conoscenza, ma non ritengono che il proprio profilo sia coerente con i criteri formalizzati ed espliciti di selezione (tipologia di bisogno, livello di reddito);
- hanno optato per il servizio pubblico, ma non sono tra coloro che sono stati selezionati per accedervi;
- non hanno optato per il servizio pubblico o perché ritengono soddisfacenti le risposte che riescono a trovare alle proprie esigenze, facendo ricorso alle proprie risorse e a quelle delle reti informali a cui fanno riferimento; oppure perché sentono un senso di pudore nel palesare un bisogno al sistema di welfare pubblico.

Solo nell'ultima delle situazioni ipotizzate l'esclusione è frutto di una scelta del cittadino, più o meno consapevole e desiderata, mentre, negli altri casi, i cittadini semplicemente non riconoscono una possibilità di interlocuzione nei servizi pubblici (o che fanno riferimento agli attori pubblici e ne sono finanziati), oppure non sono accettati: in sostanza, in quattro dei cinque casi ipotizzati, non si tratta di scelta, ma di vera e propria esclusione dall'accesso ai servizi.

Il fatto che alcuni cittadini siano esclusi dall'accesso alle prestazioni è fisiologico nei sistemi di welfare, ma, proprio perché questo accade, è necessario essere consapevoli di quali siano davvero i meccanismi per cui alcuni cittadini possono accedere ai servizi e altri no, al fine di poter valutare se le risorse pubbliche sono allocate secondo criteri condivisi, o se, al contrario, le scelte allocative sia-

no l'esito ultimo di processi organizzativi non facilmente riconoscibili e, in quanto tali, opache.

In termini generali, con domanda si intende la *richiesta esplicita rivolta agli enti*: mentre i soggetti che operano in un contesto di mercato hanno lo scopo di sostenere e sviluppare la domanda rivolta nei propri confronti, per le amministrazioni pubbliche la questione si pone in termini più complessi. In un contesto di mercato, infatti, l'onere finanziario connesso al soddisfacimento della domanda è a carico dei consumatori, a fronte dell'attesa da parte delle imprese di generare un'utile, in virtù della propria capacità di soddisfare adeguatamente la domanda. Al contrario, qualora siano le stesse amministrazioni pubbliche a dover assumere gli oneri finanziari connessi al soddisfacimento della domanda (come accade per la maggior parte della domanda, che fa riferimento alla tutela di interessi pubblici), il miglioramento degli standard qualitativi e quantitativi di offerta non si traduce in un beneficio finanziario per i soggetti pubblici, ma in una esigenza di maggiori risorse finanziarie. Questo fenomeno può indurre nelle amministrazioni pubbliche diversi effetti, tra loro potenzialmente contraddittori:

- una sorta di «cautela» da parte dei soggetti pubblici nello sviluppare politiche che possano determinare un aumento della domanda;
- un'attenzione a selezionare accuratamente i soggetti a cui venga destinata l'offerta, per garantire elevati livelli di coerenza tra la scelta dei soggetti che beneficiano dell'offerta pubblica e la tutela di interesse generale, ragione ultima dell'intervento finanziario di parte pubblica;
- una tendenza ad allocare le risorse a quella parte della domanda che è più in grado di esprimersi e di sollecitare il consenso politico, evitando di occuparsi del resto del bisogno più fragile, ma dotato di meno «voce» (Hirschman, 1970), che forse necessita ancora di più di un intervento pubblico, ma al tempo stesso potrebbe indurre una crescita non sostenibile del fabbisogno finanziario.

Si possono, quindi, definire differenti tipologie di domanda; oltre alla cosiddetta domanda primaria (che viene soddisfatta) e secondaria (espressa, ma non soddisfatta), occorre prendere in considerazione anche:

- quella domanda che è inferiore rispetto al bisogno, come, in alcuni contesti, la domanda di vaccinazioni, di prevenzione, di uscita da situazione di dipendenza (domanda negativa);
- quella domanda che non è correlata a bisogni reali, ma è dovuta soprattutto alla struttura di offerta pubblica, come la domanda inappropriata di ricoveri ospedalieri per gli anziani, espressa in contesti in cui non siano presenti adeguati servizi sociali e sociosanitari domiciliari o residenziali protetti (domanda inappropriata);
- la domanda che non riesce a esprimersi, pur in presenza di bisogni significativi e di formali tutele pubbliche (talvolta sancite anche giuridicamente), co-

me la domanda di interventi preventivi nella sfera delle politiche giovanili (domanda latente o inespressa) (Borgonovi, Fattore, Longo, 2013).

Le politiche pubbliche, in particolare in ambito dei servizi sociali e socio-sanitari, si possono concentrare in modo maggiore o minore su ognuna delle tipologie di domanda individuata.

Talvolta, l'attenzione è molto orientata alla domanda primaria e agli standard qualitativi degli interventi rivolti a tale domanda. Questo orientamento è efficace nelle situazioni in cui la domanda primaria coincide con quella parte dei cittadini i cui bisogni si ritiene debbano essere oggetto prioritario dell'intervento pubblico; al contrario, non è efficace in presenza di livelli elevati di inappropriatezza, o quando i meccanismi di selezione tra domanda primaria e secondaria non sono in grado di selezionare gli utenti in modo coerente con l'interesse pubblico perseguito, o, ancora, se vi è molta domanda inespressa. In questi casi, infatti, domanda primaria ed elevati standard qualitativi non sono indicativi di buona «centratura» dell'intervento, quanto di una allocazione importante di risorse fuori dal perimetro prioritario per la tutela di interesse pubblico.

Talvolta, le amministrazioni pubbliche traggono soddisfazione dal rapporto tra domanda primaria e secondaria nei casi in cui la prima arrivi quasi a coincidere con la seconda. Tuttavia, meriterebbe, in questi casi, un approfondimento sul dato della popolazione target¹, vale a dire quella componente della popolazione che potenzialmente potrebbe esprimere esigenze che necessitano di un intervento pubblico, ma che non è in grado di esigere e, quindi, di esprimere il suo diritto (componente spesso molto più ampia rispetto alla domanda secondaria).

In questi casi, affermazioni come quella riportata in apertura, che sostengono che i servizi pubblici sono in grado di farsi carico di circa il 90 per cento della domanda, fanno torto a quella quota di cittadini, di cui ben poco si conosce, che non è in grado di esprimere i propri bisogni o che opta per altri servizi (a pagamento). Conoscere quanto ampia sia quella quota potrebbe essere un buon parametro per cogliere se la questione sia meritevole di maggiore attenzione, oppure se il problema non sia di particolare rilevanza.

Vi sono molti ambiti di intervento in cui è possibile valutare la domanda potenziale sulla base di dati oggettivi, o di stime sufficientemente affidabili relative ad alcune caratteristiche della popolazione, così come si possiedono dati altrettanto precisi sulla dotazione di offerta di servizi. Per esempio, è possibile sapere quanti sono i bambini nella fascia da uno a tre anni in un dato territorio e i corrispondenti volumi di offerta di servizi negli asili nido, oppure conoscere la stima epidemiologica della popolazione non autosufficiente in un territorio e i dati di presa in carico da parte dei servizi. In questi casi, presi come esempio, quando non ci si limita a osservare la domanda espressa, ma si fa riferimento ai dati sul-

¹ Il tema della conoscenza dei target di utenti sarà ripreso nel § 8, nell'ambito del disegno del «Sistema di conoscenza» delle politiche di welfare locale.

la popolazione target come intesi in questo paragrafo, la situazione appare piuttosto critica: si pensi che in Lombardia, una delle regioni italiane in cui l'intervento di welfare è più esteso, la presa in carico della popolazione disabile adulta rispetto ai servizi reali è pari a circa 18.000 casi, a fronte di una popolazione stimata di circa 90.000 persone (Notarnicola, 2012). Similmente, nell'area dei servizi per gli anziani non autosufficienti, il tasso di presa in carico della popolazione target è pari a circa il 20 per cento.

A fronte di una domanda potenziale che non riesce neppure a esprimersi, è molto difficile per gli attori pubblici sviluppare condizioni di apprendimento che permettano di:

- riconoscere la presenza di bisogni inespressi a cui fare riferimento;
- sviluppare nuovi e differenziati interventi coerenti con profili di popolazione i cui bisogni non siano già in parte tutelati nei servizi esistenti.

Il posizionamento degli interventi pubblici, in termini di priorità di intervento rispetto ai target di utenti prioritari e ai mix di servizi erogati, ha delle forti spinte a rimanere stabile nel tempo in modo molto conservativo.

Le determinanti fondamentali del posizionamento del target e del mix dei servizi sono due:

- uno è il posizionamento storico, in una logica di *path dependency* (Oborn, Barrett Exworthy, 2011; Pierson, 2000), per cui i criteri di progettazione si muovono solo per logiche di tipo incrementale;
- l'altro è costituito dalla domanda espressa attuale e dalle caratteristiche di cui è portatrice.

Il posizionamento dell'offerta non si definisce a partire dalle caratteristiche dell'ambiente e delle teoriche priorità politiche annunciate (nel caso specifico, la popolazione portatrice di esigenze specifiche in determinati ambiti di *policy*), quanto in relazione alle possibilità di modifica al margine del sistema di offerta storicamente stratificatosi, come risposta a quelle caratteristiche ambientali emergenti più evidenti agli occhi dei decisori pubblici. Tali possibilità di modifica al margine sono condizionate, nei fatti, dalle dinamiche finanziarie dei bilanci pubblici (o, più raramente, del ricorso alla tariffazione), e sono guidate dalle conoscenze che vengono acquisite nell'ambito del sistema di offerta. Influiscono, invece, in misura molto debole gli utenti potenziali, a meno di attivare nuove leve di influenza politica. Si tratta di una categoria molto ampia, spesso molto superiore all'utenza in carico, ma, non essendo noti nell'ambito dei servizi, non vengono presi in considerazione nella riprogettazione delle modalità di offerta.

Evidenziare la prevalenza di logiche di progettazione incrementale non porta a negare che sia forte, in molte organizzazioni, la tensione a qualificare l'offerta, a sviluppare sempre maggiori livelli di qualità e coerenza con i fabbisogni degli utenti; tuttavia, le conoscenze che guidano questi processi sono frutto di una vista

su una porzione della popolazione che è molto limitata e coincide con coloro che sono già inclusi nel perimetro dell'offerta: quali siano, dal punto di vista dell'equità, le possibili distorsioni, è del tutto evidente.

3.2 Prestazioni o servizi? Le leve di *service management*

La parola «servizio» viene utilizzata per descrivere oggetti tra loro molto differenti (Edvardsson, Gustafsson, 2005):

- una unità organizzativa (area, settore, servizio...);
- una prestazione erogata da qualcuno;
- un beneficio che qualcuno percepisce.

Nel primo caso, il termine servizio fa riferimento all'articolazione della struttura organizzativa: tipicamente, a ogni unità operativa viene associata una denominazione che ne indica sinteticamente le principali funzioni o le principali attività (per esempio, servizio anziani, ecc.).

Altrettanto diffusa è l'identificazione del servizio con la prestazione erogata, anche nell'ambito di un «servizio» (inteso come articolazione organizzativa). «Che servizi offre l'unità organizzativa anziani?» «Offre l'assistenza domiciliare, la valutazione dei casi, ecc.». Quando la descrizione dei servizi è riferita alle attività, prevale una visione di natura prestazionale, che identifica, appunto, i servizi offerti con le singole attività erogate. È una rappresentazione corretta, tuttavia poco utile a distinguere un servizio da un altro, a coglierne i tratti specifici e le caratteristiche fondamentali e irrinunciabili rispetto a quelle più periferiche e secondarie, che nei fatti determinano poi la tipologia di utenza che si seleziona, o che si auto-seleziona in risposta alle caratteristiche dei servizi erogati. I servizi sono presenti in quasi tutti i settori e non solo nel welfare. Per esempio, è possibile definire un ristorante come un servizio che offre pasti. Questa definizione assume il paradigma prestazionale, ma palesa il fatto che esso aiuta poco a distinguere un ristorante dall'altro, se non in relazione alle caratteristiche più semplici e concrete, ma non necessariamente più rilevanti per definire chi siano i clienti: i pasti erogati. Il profilo dei clienti può dipendere, invece, da altri fattori, che il paradigma prestazionale non riesce a cogliere: la maggiore o minore accoglienza, la facilità o difficoltà di parcheggio, le caratteristiche del layout, la cortesia del personale, la velocità del servizio, il prezzo, i tempi di attesa, la necessità di prenotare, ecc (si veda, per esempio, il caso del ristorante Troisgros citato da Normann, 2000, pp. 49)².

² Normann utilizza il citato esempio del ristorante Troisgros per sottolineare come il servizio reso agli utenti non dipenda esclusivamente dalle componenti del servizio stesso in senso stretto (*product*), ma anche da come queste si combinano con il processo di erogazione (*production*) e il sistema complessivo di management del servizio (*production system*) (pp. 51).

Tutti i fattori citati convergono nel definire le caratteristiche del ristorante, a fare sì che sia prescelto da alcuni e non da altri. Riconoscere che il beneficio generato per i propri destinatari è qualcosa di molto più ampio delle semplici prestazioni erogate modifica completamente la prospettiva di analisi, consente di incorporare nella progettazione elementi apparentemente trascurabili, dettagli apparentemente di secondo piano. Specularmente, riconoscere che alcuni aspetti rilevanti non sono oggetto di progettazione nelle organizzazioni del welfare, ci permette di comprendere che, talvolta, le scelte fondamentali per definire il posizionamento di un servizio e il tipo di utenti sono assunte in modo solo parzialmente consapevole.

Se, con il termine «servizio», si fa riferimento al beneficio generato per soddisfare le esigenze di un destinatario, il perimetro in cui si colloca la progettazione dei servizi si amplia in modo significativo. In particolare, il punto fondamentale di attenzione si sposta dall'assetto organizzativo (o dalle caratteristiche dell'offerta) a un insieme più ampio di elementi, la cui maggiore o minore rilevanza dipende da quanto concorrono a creare valore per il destinatario. Tornando all'esempio del ristorante, è possibile identificare il servizio in termini di convivialità, accoglienza, esclusività, ecc., intesi non come elementi astratti, ma, al contrario, come variabili definibili e verificabili in grado di «rappresentare» il tipo di valore prodotto per i destinatari del servizio stesso.

Anche nell'ambito degli interventi che le amministrazioni pubbliche mettono in atto per il soddisfacimento di interessi diffusi, possono essere identificati differenti destinatari e, di conseguenza, specifiche leve che concorrono a posizionare il servizio in modo tale da renderlo più o meno coerente con i tratti distintivi dei differenti destinatari. Se la focalizzazione sulle prestazioni non consente di ragionare in modo differenziato rispetto ai destinatari, quella sui servizi costringe, al contrario, a rappresentarsi i destinatari e le loro specificità, perché in assenza di questa rappresentazione non è possibile identificare il beneficio prodotto.

La cultura dei servizi che si sviluppa nelle organizzazioni, che definiscono le proprie attività adottando una logica centrata prevalentemente sulle prestazioni, è completamente diversa dalla cultura espressa da organizzazioni che si focalizzano sul valore che sono in grado di creare per un insieme di destinatari. Nel primo caso, prevalgono culture di tipo tecnico-specialistico, orientate esclusivamente all'utenza in carico, mentre nel secondo caso prevalgono culture orientate alla progettazione del servizio, con un *focus* più aperto rispetto al tema degli utenti da selezionare.

Tali distinte culture organizzative costituiscono la base dell'identità organizzativa nella produzione di servizi (Schein, 2006) e orientano le scelte relative a quegli elementi che concorrono a definire il posizionamento dei servizi stessi, partendo da un fuoco sulle prestazioni e la specializzazione tecnico-produttiva o, all'opposto, concentrandosi sul valore da produrre per un definito target di utenti. Quanto meno il valore da erogare e il corrispondente target di utenti sono oggetto di decisione consapevole e deliberata, tanto maggiore è lo spazio decisionale occupato dai tratti impliciti, storicamente stratificati e prevalentemente tecnico-professionali, quindi più conservativi e resistenti delle culture organizzative.

3.2.1 *Le leve di service management*

Le «leve», la cui configurazione concorre a definire il posizionamento dell'offerta di servizi, vengono definite dalle *policy* adottate rispetto a cinque fondamentali dimensioni, e sono:

- le politiche del personale
- le politiche tariffarie
- le politiche di comunicazione
- le politiche degli accessi, il layout e la logistica
- le politiche di prodotto/servizio

Esse costituiscono sia uno strumento analitico, sia uno strumento normativo. Nel primo caso, in quanto permettono di analizzare le determinanti che spiegano perché storicamente le caratteristiche di un servizio tendono a privilegiare un certo tipo di utenti con una determinata offerta di valore. Nel secondo caso, quando sono usate come categorie logiche per progettare *ex ante* le caratteristiche di un servizio in funzione del valore che si intende generare per un definito target o mix di utenti.

Di seguito, si declinano le leve e le loro implicazioni rispetto al posizionamento degli interventi.

a. Le politiche del personale

Le persone costituiscono il principale «ingrediente» nella progettazione dei servizi, che si svolgono in larga parte a mezzo di una interazione tra erogatore e utente, e si caratterizzano per un livello elevato di discrezionalità. Le culture professionali di cui le persone sono portatrici, il tipo di motivazione che le anima, le culture organizzative a cui fanno riferimento, costituiscono una leva fondamentale di governo dei servizi (Camilleri, Van Der Heijden, 2007). Si tratta di una leva complessa da gestire, e, tuttavia, particolarmente delicata e rilevante. Nel quadro di discrezionalità che caratterizza molta parte dei servizi, le scelte che il personale si trova ad assumere in termini individuali rappresentano una parte molto consistente delle attività e qualificano i servizi nei confronti degli utenti. Le convinzioni di cui le persone sono portatrici nella propria attività professionale, i significati che producono, individualmente, in gruppo e nell'organizzazione, nel concreto svolgersi degli accadimenti aziendali, costituiscono il motore delle scelte organizzative.

Differenti caratteristiche delle persone, diverse provenienze professionali, differenti meccanismi contrattuali e retributivi, logiche di appartenenza organizzativa, possono influenzare in modo molto rilevante i servizi. Negli stessi territori, a fronte di interventi apparentemente simili, possono essere in atto servizi completamente diversi, proprio in ragione delle differenti impostazioni dei gruppi pro-

fessionali che li animano. Questo tema è, oggi, ancora più rilevante se consideriamo che la larga maggioranza dei servizi pubblici di welfare è esternalizzata ad attori privati, prevalentemente non profit, ognuno dei quali è portatore di formule contrattuali diverse, in funzione nella natura giuridica della propria azienda, di mix di professionisti specifici, di culture organizzative profondamente differenziate tra di loro (Brown, Potoski, 2006).

Per questa ragione, anche le tipologie di utenza servite, da parte di interventi apparentemente simili, possono differenziarsi in modo considerevole.

b. Le politiche tariffarie

Le politiche di prezzo non sono rilevanti solo sotto il profilo finanziario, per il maggiore o minore contributo che offrono in termini di finanziamento dei servizi, ma hanno un impatto rilevante anche sulle dinamiche di selezione dell'utenza.

Il prezzo dei servizi ha, infatti, una importante funzione di tipo comunicativo rispetto al valore del servizio. Il prezzo corrisponde al sacrificio economico che un potenziale beneficiario deve sostenere per fruire di un servizio: in quanto tale, misura il valore riconosciuto da parte di chi acquista e può, al tempo stesso, svolgere una funzione di contenimento della domanda (qualora sia tale da inibire la spinta al consumo del servizio e, quindi, di orientarlo).

Quando si tratta di servizi pubblici, il tema dei prezzi assume una caratterizzazione specifica: il tema delle tariffe si sovrappone a quello del confine tra interesse individuale (per il quale si ritiene che il cittadino e utente debba sostenere un sacrificio economico) e interesse pubblico all'esistenza del servizio (per il quale si ritiene, invece, che il finanziamento del servizio debba essere posto a carico della comunità, attraverso il prelievo fiscale). Scegliere quanto debba incidere, rispetto a un servizio pubblico, la componente tariffaria rispetto al ricorso al prelievo fiscale, significa dichiarare quanto si ritenga che quel servizio costituisca una risposta a un'esigenza individuale e quanto, invece, corrisponda a una tutela di interesse pubblico. Il mix tariffa/prelievo fiscale presente nei servizi di trasporto pubblico, asili nido e, in generale, nella maggior parte dei servizi pubblici, rappresenta il contemperamento tra l'interesse individuale a goderne e l'interesse pubblico alla presenza del servizio nella società.

Il finanziamento dei servizi pubblici con tariffe che siano inferiori ai costi pone, però, un vincolo rispetto ai volumi di erogazione. Tradizionalmente, le politiche pubbliche nel campo del welfare erano politiche che rispondevano a esigenze della fascia più povera della popolazione e, logicamente, nelle prime fasi di costituzione dei sistemi di welfare, il tema della tariffazione era assente dalla sfera di progettazione degli interventi. Oggi vi sono, invece, ambiti in cui si pone la necessità di intervenire a fronte di situazioni in cui il disagio sociale delle persone non coincide necessariamente con un disagio di tipo economico: se il tema tariffazione viene posto oggi con le stesse logiche del passato, continuando, quindi, a discriminare sulla base esclusiva del reddito, si escludono dal sistema di welfare

alcuni gruppi di cittadini con bisogni specifici (ovvero quelle persone che hanno l'esigenza di non essere lasciate sole dalle istituzioni, ma che non sono portatrici di un disagio economico). Un caso paradigmatico è quello di un anziano solo, non del tutto autosufficiente (ma non necessariamente non autosufficiente), che vive in una grande città, che esprime l'esigenza di essere aiutato nella sua quotidianità tramite un intervento di supporto, che non ottiene perché il suo reddito è tale da far ritenere che non possa accedere ai servizi pubblici gratuiti. In questo modo, concentrandosi solo su interventi gratuiti, legati alla fragilità economica, il sistema di welfare esclude una parte importante di popolazione che non viene «vista» dalle istituzioni. Una scelta di questo tipo impone una riflessione di fondo sulla missione del welfare: questo può rivolgersi solo alla povertà, includere anche la classe media o addirittura la società nel suo complesso. Più si assume una prospettiva universalistica, simile a quella del sistema scolastico o sanitario, tanto più nell'ambito dei servizi sociali, nel panorama istituzionale e finanziario italiano, occorre inserire robuste quote di compartecipazione economica per la classe media e alta.

Infine, occorre ricordare che l'utilizzo del test dei mezzi per definire le condizioni di accesso ai servizi ha un'efficacia molto strettamente correlata alla qualità dei dati su cui si fonda, cioè alla credibilità dei dati reddituali della popolazione, che nel nostro paese è, purtroppo, piuttosto bassa.

In conclusione: le scelte tariffarie, in relazione alla possibilità di ampliare o ridurre i volumi di intervento, consentono ad alcune persone di accedere ai servizi e ad altre no; la prevalenza di meccanismi di accesso basati sul test dei mezzi può produrre distorsioni, e non sempre permette di accedere a chi esprime un maggiore disagio di tipo economico.

c. Le politiche di comunicazione

La scelta delle forme di comunicazione fa riferimento a un insieme ampio di elementi, che vanno dalla scelta del mezzo di comunicazione, al messaggio che si vuole proporre, al linguaggio che si ritiene opportuno adottare per produrre l'esito desiderato (Swartz, Iacobucci, 2000).

Se, da un lato, le scelte comunicative devono essere progettate e costruite operativamente in funzione dei target che si vogliono raggiungere, è vero anche l'opposto: data una scelta comunicativa, questa si rivela sempre più coerente rispetto ad alcuni target che ad altri, e in questo modo contribuisce a operare una selezione dell'utenza.

A titolo di esempio: un ente locale che volesse fare dei propri asili nido una leva per integrare le più isolate tra le giovani famiglie straniere del proprio territorio, dovrebbe porsi, tra le prime scelte, quella di comunicare nella lingua di queste famiglie, prima ancora di decidere quale debba essere il messaggio che vuole proporre, e dovrebbe fare in modo che la comunicazione fosse reperibile dalle famiglie nei luoghi che frequentano di più. Al contrario, un ente locale che non vo-

lesse individuare in questi utenti una priorità, dovrebbe selezionare in modo conseguente contenuto, linguaggio, strumenti e luoghi della comunicazione.

La comunicazione consente di conoscere l'esistenza del servizio, le condizioni di accesso, le modalità di fruizione, il tipo di target previsto.

Il più tradizionale degli strumenti di comunicazione delle amministrazioni pubbliche è stato per anni «l'albo pretorio». In momenti di particolare rilevanza istituzionale, quali le elezioni, l'albo pretorio è stato affiancato da politiche di comunicazione più aperte, come l'affissione di manifesti nelle strade, il cui linguaggio non si discosta, tuttavia, da quello delle delibere affisse all'albo pretorio. In alcuni casi, la modernizzazione tecnologica non ha rappresentato una condizione reale di evoluzione delle ipotesi di fondo e delle culture degli enti, che hanno, semplicemente, spostato il proprio albo pretorio verso un più moderno sito internet. Tuttavia, quest'ultimo è pensato come uno scrigno all'interno del quale i frequentatori non esperti trovano, talvolta, meno trasparenza di quanta sia possibile rinvenirne nell'obsoleto albo fisico (le informazioni sono considerate accessibili su internet se i fruitori le possono acquisire con un massimo di tre «click», oltre i quali la maggior parte dei potenziali fruitori abbandona la ricerca) (Cucciniello, Nasi, Saporito, 2012). L'ipotesi di investire deliberatamente in attività comunicative è stata ostacolata, talvolta, da culture organizzative poco evolute, talaltra dalla chiara consapevolezza che qualunque azione in grado di aumentare i livelli di domanda avrebbe posto in modo critico il problema del dimensionamento dei volumi di offerta. L'opacità comunicativa non sempre è stata frutto di un deficit di competenze: a volte ha corrisposto a una strategia intenzionale che, in termini metaforici, è quella di «non svegliare il can che dorme», ovvero di non sollecitare ulteriore domanda potenziale, soprattutto se avente diritto, perché non sostenibile finanziariamente.

Una maggiore competenza attorno ai processi di comunicazione sarebbe, quindi, utile, ma al tempo stesso foriera di problemi e ostacolata dalle componenti più resistenti delle culture organizzative.

d. Le politiche degli accessi, layout e logistica

Anche le scelte relative alle modalità di accesso e agli ambiti di erogazione contribuiscono alla selezione dell'utenza. Differenti utenti possono avere accesso con maggiore o minore facilità ai servizi, in relazione alle scelte che attengono ai luoghi, alle modalità e ai tempi (Gronroos, 2000).

I luoghi: l'accesso ai servizi può essere concentrato in alcuni luoghi, oppure essere diffuso nel territorio, può essere vicino a casa o vicino al lavoro degli utenti e i luoghi stessi di accesso possono avere caratteristiche tali da incentivare o allontanare alcuni utenti dai servizi.

Modalità: le forme di accesso ai servizi possono essere differenti e tali anch'esse da avere un impatto notevole sulla selezione degli utenti. Le domande di accesso possono essere espresse dai cittadini presso gli sportelli oppure devo-

no essere inviate in forma cartacea, o ancora telefonicamente o via web. In relazione ai differenti livelli di competenze, ai distinti stili di vita e alle diverse possibilità di utilizzo, la scelta delle modalità di accesso rende i servizi più o meno fruibili per diversi target di utenza (si pensi al *digital divide*, piuttosto che alle differenti possibilità di recarsi allo sportello o di stare in attesa per una prenotazione telefonica) (Ramdas, Teisberg, Tucker, 2012).

I tempi: gli orari di accesso sono una variabile la cui maggiore o minore coerenza con i tempi delle persone ha un impatto fortissimo sulla selezione dell'utenza. L'utilizzo di tecnologie innovative permette oggi, in molti casi, la possibilità di accedere alle informazioni e di eseguire transazioni con le amministrazioni pubbliche via web. In questi casi, la popolazione che è in grado di utilizzare questo tipo di strumenti vede ampliati gli orari di accesso, spesso senza più alcuna limitazione. Qualora, invece, non esista la possibilità di accedere via web, la scelta degli orari di erogazione facilita alcuni target di utenti e rende più complesso l'accesso ad altri.

Una caratteristica fondamentale degli utenti, che rende più o meno fruibili i servizi, è il tipo di reti di supporto a cui fanno riferimento. Qualora, infatti, l'accesso ai servizi fosse difficile per un utente, tale difficoltà potrebbe essere mitigata nei casi in cui la rete sociale di supporto dell'utente fosse in grado di sostenere l'accesso. Al contrario, in assenza di una rete di supporto, la difficoltà ad accedere rimarrebbe elevata. Per esempio, l'accesso a un servizio per i minori per una famiglia i cui tempi di vita e lavoro fossero poco coerenti con gli orari dei servizi, è più facilitato in presenza di reti familiari o informali più robuste, mentre può risultare impossibile in assenza di tali reti.

e. Le politiche di prodotto/servizio

La scelta delle caratteristiche di fondo del servizio (*core service*) e degli aspetti accessori (*peripherals*) definisce le politiche di prodotto/servizio (Normann, *ibidem*).

Il *core service* costituisce il beneficio principale che viene offerto all'utente, mentre i *peripherals* estendono il valore che può essere percepito dall'utente, a supporto del godimento del beneficio principale. Per esempio, la presenza di un bar nello spazio di erogazione di un servizio (in un ospedale, in una palestra, in una stazione) può apportare un miglioramento alla qualità complessiva percepita dagli utenti, pur non essendo un elemento principale del servizio stesso.

La distinzione tra *core service* e *peripherals* aiuta anche a comprendere possibilità e limiti di quelle valutazioni di qualità dei servizi pubblici esclusivamente focalizzate sulla *customer satisfaction*.

Nell'ambito di molti servizi (siano essi pubblici o privati), il *core service* ha una natura tecnico specialistica: è poco realistico ipotizzare che gli utenti siano in grado di valutare la qualità delle prestazioni corrispondenti a questa componente dei servizi. Per esempio, il *core service* di una visita medico specialistica attiene

alla diagnostica, il servizio offerto da una banca attiene alla gestione delle risorse finanziarie, degli investimenti o della posizione debitoria di una persona o una famiglia, il servizio offerto da un'assistente domiciliare per gli anziani è costituito dalla capacità di sviluppare le capacità residue dell'utente, ecc.

Proprio a causa della difficoltà di valutare il *core service*, gli utenti assumono spesso le proprie valutazioni in relazione a elementi sintomatici (per esempio: in banca i tempi di attesa, o le caratteristiche del personale, in sanità la reputazione del medico, la cortesia degli operatori) o ad aspetti secondari del servizio, quali la maggiore o minore facilità di acquisto, le caratteristiche del luogo di erogazione.

In sintesi, i criteri di valutazione del cliente o dell'utente possono essere anche molto lontani dalla qualità del servizio, intesa come qualità del *core service*, che è in ultima istanza qualità «tecnica».

Il problema è ben noto ai soggetti che operano nel mercato e vendono servizi che attengono al soddisfacimento di un interesse individuale, ma ancora più rilevante è in ambito di servizi pubblici, che tutelano interessi di natura generale.

I criteri di valutazione adottati dagli utenti, individualmente, possono privilegiare elementi che non costituiscono il *core service*. Questo propone due problemi nella valutazione dei servizi:

- le pubbliche amministrazioni di norma non sono abituate ad assumere come rilevante la prospettiva dell'utente
- quando, invece, viene assunta la prospettiva dell'utente essa non può che focalizzarsi su aspetti di qualità percepita basata spesso su elementi secondari, che non necessariamente sono i più importanti per identificare la qualità del servizio dalla prospettiva dei tecnici professionisti dell'erogazione

La convergenza di questi due fenomeni genera una scarsa attenzione degli attori pubblici (o delle organizzazioni che erogano servizi per conto delle amministrazioni pubbliche) ad aspetti, talora anche di semplice attuazione, che potrebbero avere un effetto positivo sulla qualità percepita dagli utenti. Questo determina frequentemente un fenomeno di scarsa soddisfazione degli utenti, a fronte di situazioni in cui il servizio offerto ha elevati standard tecnico professionali, ma è molto debole dal punto di vista dei servizi periferici (per esempio, il sistema sanitario italiano è tra i primi nei ranking internazionali, con valori importanti sia sul piano dei profili di salute del paese, sia sul piano dei principali indicatori clinici ed economici del sistema sanitario, tuttavia la qualità è percepita come molto bassa da parte dei cittadini).

3.3 Posizionamento dei servizi e dispersione delle leve nei sistemi di offerta

Le scelte, implicite o esplicite, assunte nell'ambito delle leve di *service management* rendono i servizi più o meno fruibili per differenti tipologie di utenza, confi-

gurando, in questo modo, un posizionamento dell'offerta tale da privilegiare l'accesso da parte di alcune parti della possibile domanda, e non di altre.

La domanda di interventi sociali e socio-sanitari non trova, quindi, la propria principale determinante nei bisogni, ma deriva, piuttosto, dall'assetto dell'offerta e dalle scelte principali che la definiscono, che attengono, quindi, al disegno delle leve di *service management*.

I sistemi di offerta dei servizi sociali definiscono modalità di erogazione che sono tipicamente gestite da una pluralità di attori, ciascuno dei quali detiene il governo di una o più leve di progettazione dei servizi, spesso in via non esclusiva.

La presenza di una pluralità di attori nel sistema di offerta non può essere considerata di per sé un problema, anzi, al contrario, può essere una manifestazione di vitalità e imprenditorialità diffusa. Il problema si pone quando i nodi della rete di offerta, che godono di elevata autonomia, non assumono tra le proprie priorità quella dell'integrazione dei sistemi di offerta.

Ogni leva del sistema di offerta, in effetti, può essere governata da più di un attore:

- le politiche del personale vedono una frammentazione molto elevata, sia all'interno della filiera di offerta, sia all'interno di singole fasi dei processi assistenziali. A solo titolo di esempio, si pensi, all'interazione che opera lungo la filiera tra professionisti pubblici tout court e professionisti afferenti a soggetti erogatori diversi, di norma di natura privata (paradigmatico il caso dell'assistente sociale comunale in relazione al personale che afferisce alla cooperazione sociale). Rispetto alle singole fasi assistenziali, si pensi, invece, a operatori che svolgono funzioni analoghe, con formule contrattuali differenti e facenti riferimento a differenti soggetti (per esempio, gli operatori che si prendono cura degli anziani nelle strutture residenziali, alcuni dipendenti delle amministrazioni pubbliche, altri di soggetti privati, ma operanti con compiti analoghi nel medesimo reparto della stessa struttura).
- Le politiche tariffarie possono essere gestite con differenti modalità. Nel caso in cui si distinguano, per alcuni servizi, una componente di intervento pubblico e una a finanziamento privato, il soggetto pubblico può assumere o declinare una funzione di regolazione rispetto alla componente di finanziamento, che deve essere garantita dal soggetto privato. Nei casi in cui il regolatore si limiti a definire solo la componente tariffaria relativa alla quota di finanziamento pubblico, l'eterogeneità del sistema di offerta si amplifica anche dal punto di vista delle tariffe. Per esempio, questo accade in tutti quei servizi residenziali che vedono una componente a carico del soggetto pubblico, che versa in toto una propria quota e una parte non regolata dal medesimo soggetto pubblico, che deve essere finanziata direttamente dagli utenti.
- La comunicazione si svolge, in misura fondamentale, durante il processo di erogazione del servizio, ed è inscindibile dal soggetto che eroga il servizio. Altre componenti della comunicazione sono quelle gestite dagli attori pubblici

che svolgono la funzione di committenza, o dai soggetti, pubblici e privati, che si propongono come erogatori. Ognuna di queste azioni comunicative risponde agli obiettivi di soggetti differenti, ma tutte convergono sulla stessa popolazione. La maggiore o minore integrazione dell'insieme di comunicazioni, piuttosto che la maggiore o minore capacità degli utenti di riceverle e interpretarle, produce, all'interno della popolazione target dei servizi, una distinzione tra soggetti più o meno in grado di accedere ai servizi.

- Le politiche legate all'accessibilità, al layout e alla logistica sono definite da ogni singolo attore della rete di offerta. Gli aspetti formali che definiscono le possibilità di accesso sono considerati oggetto fondamentale delle *policy*, mentre le leve di *service management* attinenti layout e logistica dei servizi, così importanti nel sollecitare alcuni target di utenti, sono affidate prevalentemente alla discrezionalità dei soggetti gestori e tendono a divergere tra di loro. Mentre i soggetti cui spetta la funzione di committenza pubblica ricercano nella definizione degli elementi formali una omogeneità nei criteri di accesso ai servizi, il disegno delle politiche di accessibilità e layout, fatto in modo frammentario e separato dai gestori, definisce servizi più fruibili per alcuni target di utenza, e meno per altri, senza alcuna ricerca di coerenza tra processo di accesso e di erogazione o fra i diversi erogatori.
- Le politiche di prodotto/servizio possono essere gestite con modalità molto differenti dai singoli soggetti delle reti di offerta. I principali standard tecnici del *core service* sono definiti dalla committenza, mentre la presenza di servizi accessori è frutto delle scelte dei singoli gestori. L'autonomia dei gestori, anche in questo campo, è un grande fattore di innovazione e creatività, ma al tempo stesso necessita di una integrazione nella rete, se si vogliono evitare posizionamenti diversificati e impliciti. Le scelte sui servizi accessori, infatti, sono fondamentali sia per la lettura della qualità da parte degli utenti, sia per la maggiore o minore possibilità di accedere ai servizi da parte dei cittadini, in relazione alle caratteristiche dei servizi accessori e alle loro competenze.

Le basi formali della selezione dell'utenza, di fatto, non si applicano all'intera popolazione, ma a quella parte di utenza potenziale che è stata già «preselezionata» in relazione ai profili di coerenza che manifesta rispetto alle caratteristiche dei servizi, così come emergono dal disegno delle leve di *service management*.

Le leve di *service management*, tuttavia, sono oggetto di un'attenzione molto limitata nei processi formali, che disegnano i sistemi di offerta e regolano le relazioni tra i soggetti committenti pubblici e gli erogatori dei servizi.

Mentre il disegno formale dei servizi e le relazioni tra committenti pubblici ed erogatori sono concentrati soprattutto su alcuni aspetti più evidenti e misurabili, la rilevanza delle leve di *service management*, che, invece, non sono pensate e negoziate, sposta molta parte del peso decisionale sugli erogatori: le scelte fondamentali, che definiscono chi sia il target di utenti realmente preso in considerazione dai servizi, sono assunte nell'opacità dei processi di definizione dei servizi,

invece che nella trasparenza apparente dei processi formali. Molto più che dal disegno formale *ex ante*, la scelta di chi siano i cittadini che più facilmente possano fruire dei servizi dipende dalle scelte diffuse prodotte concretamente, giorno per giorno, nei processi di erogazione dei servizi.

Riconoscere l'importanza degli aspetti più impliciti dei servizi e delle scelte quotidiane di progettazione, sulla definizione dei target di utenti, impone di rileggere in modo differente il tema della qualità dei servizi e le ipotesi sui modelli decisionali adottati nella programmazione degli interventi.

3.4 Qualità?

Il tema della qualità dei servizi è molto dibattuto e costituisce uno degli elementi principali di valutazione dei sistemi di offerta (Seth, Deshmukh, Vrat, 2005). Tuttavia, l'analisi svolta evidenzia come sia parziale la capacità di individuare target di utenti coerenti con gli obiettivi dei servizi.

Molte sono le rappresentazioni implicite di qualità dei servizi a cui i diversi soggetti possono fare riferimento. Alcune delle principali rappresentazioni possono essere riprese nelle definizioni che seguono:

- qualità come standard tecnico: esistono alcuni standard di riferimento che è necessario rispettare per l'erogazione di un servizio, e il loro rispetto dovrebbe garantire a ogni utente la possibilità di fruire di un servizio adeguato. La definizione di standard tecnici omogenei dei servizi dovrebbe garantire la presenza di quelle condizioni necessarie a ogni utente per ottenere il beneficio atteso, perseguendo altresì l'equità tra i medesimi utenti;
- qualità come coerenza con le aspettative (Parasuraman, 1990): è una definizione di qualità più vicina ai servizi oggetto di transazioni nel mercato; piuttosto che la definizione di standard di servizi omogenei, il valore del servizio è legato alla propria capacità di soddisfare le esigenze dei propri clienti. Il grado di coerenza con le aspettative costituisce l'elemento centrale di valutazione: non necessariamente un miglioramento nello standard tecnico del servizio, in questa prospettiva, genera una maggiore qualità.
- qualità come appropriatezza: i servizi pubblici hanno la finalità di tutelare un interesse generale, rispondendo ad alcuni bisogni che sono considerati rilevanti dal punto di vista pubblico, data una disponibilità di risorse. La coerenza tra le caratteristiche dei servizi e il tipo di bisogni che trattano costituisce l'elemento fondamentale di valutazione nella prospettiva dell'appropriatezza. La qualità del servizio è considerata tanto maggiore, quanto più sia in grado di trattare alcune tipologie di bisogni, rispetto ai quali è stato progettato, e di escludere quelle tipologie di utenza che esprimono bisogni differenti da quelli per cui il servizio è stato progettato. Il tema dell'appropriatezza è particolarmente critico nell'ambito degli interventi sanitari e socio sanitari.

- qualità come la soddisfazione degli utenti (Bergman, Klefsjö, 2010): il tema della soddisfazione dell'utenza è emerso nell'ambito dei servizi pubblici come elemento di valutazione nella fase di maggiore «orientamento al mercato». Da una parte, il tema della soddisfazione dell'utenza spinge l'offerta verso una maggiore apertura e attenzione ai propri destinatari, aprendo la strada a processi potenzialmente innovativi e all'introduzione di servizi accessori che integrano e qualificano l'offerta. Dall'altra, la soddisfazione dell'utente non necessariamente coincide con la soddisfazione del bisogno, per cui si ritiene necessario finanziare il servizio e, in ultima istanza, con una priorità pubblica. È, quindi, possibile che maggiori livelli di soddisfazione dell'utenza non siano necessariamente correlati a una maggiore capacità di affrontare il bisogno pubblico per cui il servizio è stato finanziato, o quei target di popolazione che sono stati considerati prioritari in sede di progettazione e finanziamento dell'intervento pubblico. In altri termini, i parametri di soddisfazione dell'utenza e di appropriatezza non sono tra di loro correlati e non determinano, quindi, automatismi o *trade off* tra di loro, ma rappresentano distinte e autonome prospettive di lavoro.
- qualità come scelte di tutela dell'interesse pubblico: selezione degli utenti. Una prospettiva di valutazione dei servizi è quella che analizza la capacità di porsi in relazione proprio con quella parte di potenziale domanda che è stata assunta come target dei servizi. Non si tratta tanto di valutare quanta parte della domanda si è in grado di soddisfare, quanto di comprendere se la domanda soddisfatta abbia le caratteristiche più coerenti con il profilo di utenza per cui il servizio è stato posto in essere. Mentre la prospettiva dell'appropriatezza è attenta alla capacità di selezionare alcuni bisogni specifici in relazione al tipo di offerta, la prospettiva della selezione degli utenti si pone nell'ottica del perseguimento di alcuni obiettivi di *policy*, in termini di bisogni e target di popolazione che sono considerati prioritari rispetto ad altri. Per esempio, un anziano autosufficiente, che può essere supportato a domicilio, gode di un servizio inappropriato se vive all'interno di un servizio residenziale ad alta intensità; viceversa, in un nido che si ponga come obiettivo quello di accogliere in via prioritaria i bambini delle famiglie con reti sociali più fragili, un bambino che appartenesse a una famiglia ricca di reti sociali non fruirebbe di un servizio di per sé inappropriato, ma, tuttavia, non rappresenterebbe il tipo di domanda per cui quel nido era stato progettato.

Il tema della qualità nell'ambito dei servizi pubblici (Denhardt, Denhardt, 2011), in particolare dei servizi sociali e sociosanitari, è estremamente complesso. Ognuna delle prospettive proposte esprime esigenze rilevanti e deve essere tenuta presente, ma il quadro di insieme evidenzia anche i rischi di approcci parziali e dogmatici al tema della qualità.

Negli ultimi anni, il tema della qualità è stato declinato soprattutto dal punto di vista dello standard tecnico e della soddisfazione degli utenti. Queste prospet-

tive non sono sufficienti a leggere il funzionamento del sistema, perché non valutano la capacità del sistema di selezionare le priorità rispetto a dei bisogni sociali e socio-sanitari. In sostanza, i livelli di qualità offerta da parte dei singoli nodi, intesa come standard tecnico professionale, piuttosto che come grado di soddisfazione degli utenti, non permettono di comprendere quali siano i livelli di qualità nella allocazione delle risorse, perché non si preoccupano di leggere quali priorità siano state presidiate e quali trascurate dal sistema di offerta nel suo insieme.

3.5 Implicazioni: dalla macchina alla rete, dalla procedura alla conoscenza...

L'analisi dei sistemi di offerta dei servizi evidenzia gli amplissimi spazi di discrezionalità inscritti nei processi di erogazione e risolti, di norma, in modo implicito e non necessariamente consapevole. Tali ambiti di discrezionalità superano il modello di funzionamento di tipo meccanicistico come strumento di lettura dei sistemi di welfare ed evidenziano la rilevanza delle culture organizzative per orientare e governare i processi di erogazione dei servizi.

Emerge, inoltre, come il sistema di offerta sia composto da una pluralità di attori autonomi e indipendenti, la cui sfera di autonomia decisionale è estremamente aperta e separata in ognuna delle leve di *service management*: in assenza di azioni mirate di integrazione, la casualità prevale nel determinare gli effetti delle interdipendenze legate all'impatto delle leve di *service management* agite da ciascuno.

Le decisioni più rilevanti, ai fini di definire cosa venga davvero offerto, a chi e con quali modalità, sfuggono alla classica regolazione formale e non possono essere governate in modo completo con la sola prospettiva classica di funzionamento dell'intervento pubblico, che assume la formalizzazione come leva prevalente di governo. I livelli di discrezionalità dei servizi sono mediati dalle culture (e dalle conoscenze) con molta più potenza di quanto possano fare le procedure, e la frammentazione dell'offerta diffonde tali livelli di discrezionalità in un insieme di organizzazioni, che non può essere letto come un tutto unitario.

Non è quindi, solo, la frammentazione delle risorse, esplorata nel primo capitolo, ma anche la natura dei servizi, a imporre una lettura reticolare dei sistemi di welfare locale e a rendere necessaria l'individuazione di logiche di programmazione meno meccanicistiche di quelle tradizionali.

Le caratteristiche delle reti e la loro rilevanza per la programmazione del welfare locale sono oggetto del quarto e del quinto capitolo.



4. Modello Weberiano e Welfare reticolare: network e Pubbliche Amministrazioni

di Giovanni Fosti e Andrea Rotolo

L'analisi fin qui svolta offre alcune evidenze:

- Il nostro sistema di welfare si caratterizza per livelli di frammentazione molto elevati, che ne rendono particolarmente complesso il governo (si veda § 1);
- Tale frammentazione riguarda, in particolare, i processi decisionali e organizzativi. Esso configura un sistema di welfare articolato su una pluralità di livelli e di funzioni in cui ogni attore gode di ampi spazi di autonomia, ma anche di incertezza (si veda § 1);
- L'analisi delle modalità di occupazione dello spazio strategico da parte delle regioni evidenzia, tuttavia, una ridotta consapevolezza delle caratteristiche del sistema (si veda § 2);
- A fronte di un'architettura del sistema «a legami deboli», i modelli di regolazione emergenti sono quelli classicamente adottati dalle pubbliche amministrazioni: la logica dell'«*homo weberianus*» sembra caratterizzare l'impostazione dei modelli di programmazione regionale, sebbene sia ben poco coerente con l'assetto attuale nel nostro sistema di welfare (si veda § 2);
- I criteri di selezione dell'utenza, benché chiari ed espliciti dentro le coordinate weberiane dei sistemi di offerta pubblici, danno vita in realtà a contesti decisionali opachi (si veda § 3);
- La dominanza dell'offerta nell'orientare i processi di definizione dei bisogni, associata ai tratti di frammentazione descritti sopra, viene letta in modo ancora più drammatico dall'analisi dei processi di *service management*: i sistemi di intervento pubblici selezionano una parte minoritaria della popolazione, non sempre quella in condizioni più critiche (si veda § 3);
- I palesi tratti di irrazionalità della geografia dei servizi risultano irrimediabili se non si riconosce che la frammentazione decisionale costituisce il tratto più profondo e irriducibile del sistema e non una sua rara anomalia (si veda § 3).

In estrema sintesi, c'è un conflitto evidente tra l'architettura del nostro sistema di welfare e le lenti che le pubbliche amministrazioni utilizzano per leggerlo e per

definire, di conseguenza, le proprie strategie. Le lenti tradizionalmente adottate dalle pubbliche amministrazioni sono guidate dall'impostazione razionale-legale che ha caratterizzato, nel corso del Novecento, il ruolo e l'identità del funzionario pubblico. Esse fanno riferimento a sistemi integrati, coordinati da flussi di regole e procedure e governati da chiare linee di autorità formale, in cui il ruolo centrale delle pubbliche amministrazioni è definito per via normativa.

Tuttavia, il sistema si è andato sempre più delineando come un network, ovvero qualcosa di completamente diverso dalla burocrazia, sul piano organizzativo; è qualcosa che le lenti burocratiche non riescono a leggere e riconoscere perché non colgono quegli ambiti organizzativi o decisionali che non si collocano lungo una linea gerarchica e un ordine razionale.

Il presente capitolo tratteggia le principali caratteristiche delle reti, al fine di evidenziare perché sono poco riconoscibili dentro al paradigma classico di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, e quali opportunità offra alla tutela dell'interesse pubblico il riconoscimento delle specificità dei network, anche nell'ambito dei sistemi di welfare.

4.1 Le reti: alcune definizioni

La rete è una forma organizzativa che può essere studiata utilizzando diversi tipi di approcci e punti di vista. Non esiste, pertanto, una definizione univoca di rete, ma tante possibili definizioni diverse (Brass et al, 2004; Podolny e Page, 1998; Barringer e Harrison, 2000; Butera, 1990; Grandori, 1995; Soda, 1998;) ciascuna delle quali mette in evidenza aspetti differenti (Tabella 4.1).

In prima approssimazione, una rete può essere definita un insieme di nodi legati tra loro da relazioni e connessioni di vario tipo (Wellmann, Berkowitz, 1988).

All'interno della rete troviamo, dunque, alcuni attori che animano il suo funzionamento e ne sono i protagonisti. Essi vengono chiamati «nodi» e operano come attori dotati di autonomia in un sistema di interdipendenze. L'autonomia non deve essere intesa meramente in senso giuridico, ma come capacità di sopravvivere autonomamente e di comunicare con altri sistemi (Butera, 1990; Soda, 1998).

Le tante definizioni presenti nell'ampia letteratura dedicata al tema dei network sono classificabili utilizzando vari criteri. Una prima possibile distinzione è tra due tipologie di definizioni.

La prima tipologia comprende quelle definizioni che hanno un focus sulle connessioni esplicite che caratterizzano i network e, di conseguenza, anche sulla volontà dei componenti stessi della rete di farne parte. Si fa riferimento, cioè, a una concezione di rete per la quale sono rilevanti solamente i rapporti formalizzati e strutturati, mentre non vengono presi in considerazione i rapporti e le interdipendenze che possono esistere tra i nodi, pur non essendo formalizzati o riconosciuti esplicitamente. Altra caratteristica di questa prima tipologia è quella di attribuire ai nodi di una rete una volontà deliberata di farne parte. In altre parole,

Tabella 4.1

Autori	Definizione di rete
Brass et al. (2004)	Un insieme di nodi e un insieme di legami che rappresentano alcune relazioni, o la mancanza di relazioni, tra i nodi stessi.
Podolny e Page (1998)	Una forma di organizzazione di N attori (N>2) che intraprendono reciproche relazioni di scambio ripetute e durature e che, allo stesso tempo, sono sprovviste di un'autorità legittimata e organizzata per risolvere e mediare le dispute che possono sorgere durante gli scambi.
Grandori e Soda (1995)	È una modalità di regolazione delle interdipendenze tra organizzazioni, che differisce dalla semplice aggregazione di organizzazioni all'interno di un'unica oppure dal coordinamento attraverso segnali di mercato (prezzi, mosse strategiche, tacite collusioni, ecc...). È basata su un gioco cooperativo con comunicazioni specifiche per ciascun partner.
Barringer e Harrison (2000)	Costellazioni di organizzazioni che si mettono insieme stabilendo contratti sociali o accordi, piuttosto che contratti legalmente vincolanti.

la rete esiste perché gli attori che la compongono hanno deciso di costruirla consapevolmente e di interconnettersi agli altri attori per propria volontà.

Alcuni esempi di definizioni appartenenti a questa prima tipologia:

Patterned relationships among individuals, groups and organizations
(Dubini, Aldrich, 1991)

Consciously created groups of three or more autonomous but interdependent achieve a common goal and jointly produce an output
(Raab, Kenis, 2009)

La seconda tipologia di definizioni ammette, invece, una composizione meno consapevole e formalizzata delle reti, poiché allarga il *focus* fino alle interdipen-

denze e le relazioni tra i nodi che non sono necessariamente esplicite e formalizzate. La prima conseguenza diretta di questa impostazione è che si riconosce che le reti possano esistere a prescindere dalla volontà dei soggetti che ne fanno parte. I nodi di una rete, infatti, sono interdipendenti tra loro anche senza esserne consapevoli, dunque la rete può esistere anche precedentemente al momento in cui essa sia riconosciuta o che esista una volontà esplicita di formarla.

Una definizione che meglio contiene queste caratteristiche è quella data da Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) con riferimento ai *policy network*:

(More or less)stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programs.

Adottando questa prospettiva, si può affermare, dunque, che in molti casi gli attori di un network non decidono volontariamente di mettersi in rete, ma si trovano (a volte inconsapevolmente) a farne parte. Tale interdipendenza deriva dalla presenza di alcuni fattori (Thompson, 2003):

- l'impossibilità di raggiungere taluni obiettivi autonomamente;
- l'eterogenea distribuzione di risorse tra gli attori;
- l'eterogenea distribuzione di informazioni tra gli attori.

Le interazioni esistono e sono la premessa dell'esistenza del network, che si può pertanto ritenere in essere a prescindere dalla volontà dei nodi che lo compongono di creare una rete.

Per le caratteristiche di frammentazione che costituiscono un tratto caratterizzante del sistema di welfare italiano, descritte nella prima parte del testo, appare evidente come la seconda tipologia di definizioni sia di maggior aiuto nel cogliere le condizioni di funzionamento del nostro sistema di welfare. Esso è, infatti, attraversato da interdipendenze molto forti che legano una pluralità di attori, che a loro volta trovano molte difficoltà a riconoscerle. Per questa ragione, faremo riferimento a una definizione che più si avvicina alla seconda tipologia fin qui descritta, poiché è, a nostro avviso, più adatta a descrivere le dinamiche del settore sociale e socio-sanitario attuale, in cui le dinamiche di rete hanno sempre maggiore rilevanza.

Se, invece, i network vengono osservati in relazione allo scopo che si propongono, la letteratura sui network propone altre categorizzazioni.

Qualora ci si trovi in presenza di sforzi collaborativi da parte di attori che fanno parte di una rete, tali sforzi possono dar vita a connessioni che possono essere caratterizzate da differenti obiettivi: migliorare l'efficienza economica e l'efficacia, oppure migliorare la qualità democratica di un Paese, l'apprendimento sociale, l'integrazione politica o la costruzione dell'identità nazionale (Gray, Jenkins, 2003). Altri tipi di sforzi collaborativi hanno, invece, il fine ultimo di diminuire la frammentazione dei servizi, creando nuove opportunità di integrazione e migliorando l'accesso ai servizi da parte dei cittadini (Selden, Sowa, Sandfort, 2006).

All'interno di questo quadro variegato, è possibile individuare le reti che sono finalizzate alla definizione di politiche pubbliche e che vengono definite *policy network*. Il concetto di *policy network* mette, quindi, assieme la definizione di politiche pubbliche nel contesto più o meno istituzionalizzato in cui avviene tale processo di definizione, che comprende: attori pubblici, attori semi-pubblici e attori privati (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997).

Anche le tipologie di interdipendenze che si creano tra i diversi attori possono essere classificate in base alla loro natura. Esistono, infatti:

- interdipendenze di tipo istituzionale, stabilite e sancite formalmente dall'assetto istituzionale;
- interdipendenze di tipo strategico, che permettono di far coesistere le diverse traiettorie strategiche presenti all'interno del network;
- interdipendenze da risorse, che si innestano in base al meccanismo di domanda-offerta di prodotti e risorse;
- interdipendenze di tipo cognitivo, date dalla necessità di condividere informazioni per generare valore all'interno della rete;
- interdipendenze di tipo amministrativo, che implicano cioè un sistema di regole amministrativo-burocratico e che danno origine a un'interdipendenza di carattere prevalentemente operativo.

Le diverse possibili definizioni di network e le tipologie di interconnessioni sopra illustrate mostrano come possano esistere anche strumenti di connessione tra i nodi con caratteristiche differenti. Una possibile classificazione distingue gli strumenti per natura e per frequenza. Adottando, come criterio distintivo, la natura degli strumenti di collegamento, è possibile individuare due categorie principali: gli strumenti formali e gli strumenti informali. Tra gli strumenti formali sono compresi i meccanismi contrattuali, gli strumenti di programmazione e controllo, i documenti di pianificazione strategica. I meccanismi informali comprendono, invece, tavoli e momenti di incontro non previsti dalle normative e che possono avere carattere più o meno spontaneo. Questi strumenti possono essere, inoltre, distinti in base alla frequenza nel loro utilizzo in strumenti stabili e strumenti occasionali. I primi hanno una cadenza ricorrente e formalizzata (per esempio, riunioni periodiche mensili del tavolo tecnico), mentre i secondi sono utilizzati nei soli momenti di necessità oppure in modo spontaneo e non necessariamente programmato (come nel caso degli incontri informali).

4.2 Comprendere le reti

Abbiamo compiuto un primo passo proponendo le differenti definizioni di rete: è corretto considerare reti quelle organizzazioni in cui un insieme di attori abbia stabilito deliberatamente qualche forma di connessione. Tuttavia, è necessario ri-

conoscere le caratteristiche dei network anche a quelle organizzazioni in cui esistono forti interdipendenze tra attori, rilevanti per le condizioni di esistenza dei medesimi, sebbene gli attori stessi non ne siano consapevoli.

Comprendere la complessità delle reti richiede, tuttavia, un impegno emotivo, oltre che cognitivo.

Gli attori coinvolti nelle reti sperimentano, infatti, una situazione completamente differente rispetto a quella che caratterizza l'attività all'interno di una organizzazione tradizionalmente intesa, soprattutto di quelle caratterizzate da processi strutturati, gerarchie chiare e definite, stabilità e standardizzazione dei processi: in una parola, di quelle organizzazioni che vengono definite come delle burocrazie o, per usare una metafora, delle «macchine» (Morgan, 1986).

Per facilitare la comprensione delle specificità delle reti, in questo paragrafo offriremo alcune prospettive, tra di loro complementari, che nella letteratura manageriale hanno messo a confronto le caratteristiche dei network con quelle di altre forme organizzative, più consuete all'esperienza della maggior parte delle persone, e, in quanto tali, in grado di condizionare i quadri interpretativi con cui le persone affrontano le proprie esperienze all'interno dei network.

4.2.1 *La prospettiva istituzionale: gerarchia e mercato*

Con uno sforzo di massima semplificazione, è possibile rappresentare la rete come una forma organizzativa che, in un *continuum* ideale che vede ai due estremi la forma organizzativa della gerarchia e la forma organizzativa del mercato, si colloca esattamente al centro. Una delle principali caratteristiche della gerarchia è la necessità di una forma di governo o di comando. Sono richieste, infatti, azioni deliberative esplicite finalizzate al raggiungimento di obiettivi ed effetti prefissati. È quello che, in senso ampio, può essere definito «amministrazione» o «management». Guardando nello specifico al settore pubblico, la gerarchia può anche essere considerata una forma di coordinamento tra enti attraverso strumenti di tipo amministrativo. Generalmente, infatti, sono necessarie decisioni del livello politico che devono essere implementate attraverso direttive specifiche e monitorate attraverso un sistema di controllo predefinito, altra caratteristica tipica di questa forma organizzativa. All'estremo opposto si trova il mercato, la cui caratteristica principale è l'assenza di un'organizzazione consapevole e accentrata. Il processo decisionale è fortemente decentrato e i meccanismi che garantiscono l'ordine economico e il coordinamento tra gli agenti sono rappresentati dalla competizione e dalla concorrenza. Tuttavia, il mercato è efficiente in termini assoluti come forma di governo degli scambi, ossia come strumento di coordinamento, solo quando il valore dei beni oggetto di scambio risulta assolutamente certo. Solo in questi casi funziona a costo zero (Nacamulli, Rugiadini, 1985). In tutti gli altri casi, si generano dei «costi d'uso del mercato» (Coase, 1937). La gerarchia nasce proprio come risposta alla «crisi del mercato». Il network, invece, si po-

ne tra questi due estremi, assumendo alcuni tratti caratteristici della gerarchia, altri del mercato e distinguendosi per alcune specificità. Tra queste, spiccano l'idea di «non-governance» informale, a sottolineare l'impossibilità di governare la rete utilizzando le forme di governo tipiche della gerarchia. La rete è luogo di conflitti e caos, che si cerca di superare attraverso l'esistenza e la convergenza su *outcome* (prestabiliti o generati «spontaneamente») comuni a tutti i componenti, attorno ai quali cercare di costruire cooperazione e consenso (Thompson, 2003). Si veda lo schema riassuntivo della Tabella 4.2:

Tabella 4.2

	GERARCHIA	MERCATO	RETE
Forma di governo	Richiede forme di governo e di comando esplicite e formalizzate	Non richiede forme di organizzazione consapevole	«Non-governance» informale
Processo decisionale e obiettivi	Richiede azioni deliberative con chiari obiettivi ed effetti	Decentralizzazione del processo decisionale	<i>Outcome</i> prestabiliti o generati «spontaneamente»
Principio di funzionamento	«Amministrazione» o «Management»	Competizione tra agenti economici	Conflitto e cooperazione e ricerca di consenso attraverso lealtà, fiducia e reciprocità

Fonte: adattamento da Thompson, 2003.

Più nello specifico, dal punto di vista dei principi di funzionamento delle organizzazioni, la gerarchia è una delle caratteristiche tipiche del modello burocratico di stampo weberiano, che ha caratterizzato la storia dell'Occidente (Mayntz, 1978) e si è sviluppato principalmente tra il XIX e il XX secolo. Esso si basa prevalentemente sulla rigidità delle sue caratteristiche: la divisione del lavoro determinata da norme, leggi e regolamenti; la gerarchia degli uffici; personale dedicato full-time; un sistema di regole generali che governano ogni azione e decisione; l'impersonalità delle relazioni; il lavoro come professione e carriera fondati su qualificazione e grado di anzianità; la gestione degli uffici basata su documenti scritti. La burocrazia rappresenta lo specifico apparato amministrativo tipico del potere razionale-legale (Borgonovi, Fattore, Longo, 2013) ed è sempre andata di pari passo con un processo di modernizzazione delle organizzazioni all'insegna della razio-

nalità. L'aspettativa della razionalità come principio universalmente applicabile è proprio uno degli elementi che più ha giustificato l'idea che si possano governare in modo gerarchico tutte le organizzazioni e tutti i modelli organizzativi. Attorno a quest'idea, però, si sono sviluppate anche le principali critiche al modello burocratico (Merton, 1940, 1949; Gouldner, 1952, 1954, 1955; Crozier, 1961, 1963a, 1963b). L'obiettivo ideale di fornire un modello di amministrazione efficiente, oggettivo ed equo si scontra con alcuni nodi critici principali:

- l'incapacità del modello di adattarsi a cambiamenti e novità;
- le contrastanti aspettative tra burocrazia e utenti finali;
- il cosiddetto «ritualismo» burocratico, fatto di routine e poco apprendimento e innovazione;
- il rischio che la burocrazia diventi uno strumento in mano a chi detiene il potere;
- la scarsa valorizzazione delle competenze in nome dei principi della disciplina;
- la tendenza a voler generalizzare il modello burocratico, nonostante esistano infiniti modelli che dipendono dalle peculiarità di ogni singola organizzazione;
- il notevole impiego di risorse ed energie nelle lotte interne trasversali e verticali, per la conservazione, da un lato, del potere e, dall'altro, dei margini di discrezionalità di ciascuno.

Tali critiche, adattabili, per molti versi, a tutti i modelli organizzativi di tipo gerarchico, sono allo stesso modo altrettanto pertinenti in presenza di un modello organizzativo di tipo reticolare. Infatti, la volontà di governare in modo gerarchico, razionale, standardizzato, routinario, e l'approccio top-down si scontrano con alcune delle principali caratteristiche delle reti: il continuo movimento, l'evoluzione e il cambiamento dei fattori al loro interno, il difficile controllo delle organizzazioni (che rimangono pur sempre dotate di autonomia) che le compongono, l'estrema eterogeneità tra nodi che costituiscono una rete e tra reti diverse in settori e situazioni differenti. L'idea di una *one best way* (dunque senza la ricerca di possibili alternative), tipica della burocrazia, non è adattabile a una forma organizzativa che fa del continuo movimento e della coesistenza delle differenze una delle principali caratteristiche.

4.2.2 *La prospettiva pubblica: Burocrazia, New Public Management, Governance*

Le critiche al modello burocratico e l'evoluzione delle condizioni di contesto hanno portato, tra la fine degli anni Settanta e la fine degli anni Novanta, alla

ricerca di modelli alternativi che fossero quanto più vicini alle logiche del mercato, piuttosto che a quelle della gerarchia. Si tratta, essenzialmente, del modello del New Public Management – NPM (Barzelay, 2001) e del paradigma della governance (Mayntz, 1998, 2003, 2006; Peters, Pierre, 1998, 2000; Rhodes, 1996). In questi anni, si è cercato, cioè, *in primis*, con il modello del NPM, di introdurre, anche nella Pubblica Amministrazione, logiche sempre più manageriali e di mercato o quasi-mercato. Le privatizzazioni, le liberalizzazioni, la maggiore flessibilità degli strumenti utilizzati nascono, soprattutto, dalla presa di coscienza che la rigidità non è la risposta adatta ai contesti organizzativi moderni. Tuttavia, permangono alcune debolezze (Hughes, 2003; Pollitt, 1993), legate prevalentemente all'assunto di razionalità alla base di tale modello. Anche in questo caso, le criticità evidenziate sono altrettanto coerenti se si pensa di applicare un modello come il New Public Management a una forma organizzativa di rete, dove la razionalità è ancor meno riscontrabile che nelle singole organizzazioni.

Un passo successivo è rappresentato dalla prospettiva della *governance*, definita «modo di governare non gerarchico, in cui soggetti privati (non pubblici) partecipano alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche» (Rhodes, 1996). Si richiede, cioè, la cooperazione di attori di diversa natura che vengono coinvolti in un *setting* di regole formali e informali, con un *focus* non esclusivamente sui risultati, ma anche sui processi. In questo caso, l'avvicinamento a logiche di rete e mercato è ancor più evidente. In particolare, viene rimesso in discussione il ruolo del soggetto che governa e che, nella maggior parte dei casi, è rappresentato dall'attore pubblico. Non è, quindi, da sottovalutare l'impatto di questo passaggio che implica il riconoscimento di altri attori e di relazioni che intercorrono tra di essi e che, in qualche modo, si vuole governare senza ricorrere necessariamente a strumenti di tipo gerarchico e burocratico. Permangono, allo stesso tempo, alcuni punti deboli e alcuni rischi connessi a questo tipo di modello, che, assieme al ripensamento del ruolo dell'attore pubblico, verranno meglio approfonditi nel capitolo successivo.

I modelli di burocrazia New Public Management e *governance* (riassunti nelle loro principali caratteristiche nella tabella di seguito riportata) evidenziano un'evoluzione da logiche tipiche della gerarchia a logiche sempre più vicine al mercato. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, la rete e il modello di network si collocano in una posizione intermedia tra questi due estremi e, per questo motivo, è necessario pensare a logiche di «governo» o, meglio dire «gestione», diverse rispetto alle tradizionali fin qui esposte (Tabella 4.3).

Tabella 4.3

Burocrazia	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>	Modello network
<i>Ratio</i>	Razionalità e «privatizzazione»	Cooperazione e collaborazione	Interdipendenze, conflitto e collaborazione
Rigidità/flessibilità	Maggiore flessibilità rispetto al modello burocratico	Flessibilità all'interno del perimetro disegnato dall'attore pubblico	Flessibilità massima
Formalizzazione delle regole	Regole formali	Regole formali e informali	Regole formali, ma notevole rilevanza per regole informali
Impersonalità relazioni	Relazioni con i politici e relazioni con portatori di interesse	Relazioni allargate a soggetti privati	Relazioni tra diverse tipologie di attori, non necessariamente disegnate a priori
Procedure formalizzate	Enfasi dalle procedure ai risultati	<i>Focus</i> sui risultati e sul processo	<i>Focus</i> sul processo e sui risultati
Gerarchia	Tra gerarchia e mercato	Tra gerarchia e rete	Rete

4.2.3 La prospettiva finalistica: *focus* e *locus*

In relazione al modo in cui si pongono rispetto al proprio finalismo, e alla focalizzazione prevalente verso l'interno o l'esterno, Reborà (2009) identifica quattro tipi di complessità delle organizzazioni, classificate lungo due variabili:

- Il *focus* finalistico, cioè il fatto che i fini fondamentali dell'organizzazione siano convergenti o divergenti nella prospettiva dei diversi soggetti o attori che vi partecipano;
- Il *locus* del management, il fatto, cioè, che l'attenzione degli attori e dei decisori sia rivolta maggiormente verso l'interno oppure verso l'esterno.

Quando i fini fondamentali convergono e l'attenzione degli attori è rivolta verso l'interno, la complessità è di tipo tecnico, strumentale. Le metafore che meglio

rappresentano questo tipo di complessità sono quelle della macchina e della burocrazia ed essa trova riscontro nelle teorie «classiche» dell'organizzazione. Guardare dentro ai confini significa concentrarsi sul disegno razionale dei processi, definendo ruoli (ognuno sa dove stare) e ricercando efficienza. Non sono ammesse incertezze, che vengono gestite *ex-ante* attraverso la standardizzazione. È per questo che si ricorre a espressioni quali «oliare gli ingranaggi», «manutenzione organizzativa», «funzionare come un orologio», dove la componente «meccanica» risulta evidente.

Quando, invece, i fini sono convergenti e lo sguardo è rivolto oltre i confini dell'organizzazione, si realizza la complessità strategica/sistemica. Il contesto, infatti, è più ampio e la miglior metafora per questo tipo di complessità è quella dell'organismo vivente. Tutti i sistemi organici, infatti, si trovano in una situazione di interscambio continuo con l'ambiente ed è, quindi, necessario stabilire un rapporto adeguato con quest'ultimo per la sopravvivenza. L'organizzazione è vista come un'entità rivolta a creare forme di conoscenza oltre i propri confini formali e protesa a gestire la dialettica tra assetto interno e realtà esterna. La difficoltà di gestione risiede nel tenere assieme tutti i pezzi del sistema e, per farlo, è necessario avere un sistema informativo adeguato che governi i diversi e numerosi flussi che caratterizzano l'organizzazione.

Con lo sguardo sempre rivolto verso l'interno, ma con fini divergenti, si realizza la cosiddetta complessità razionale/sociale. Le metafore sono quelle del clan, della psiche, del dominio. Il governo è possibile attraverso la leadership e il carisma, strumenti che permettono di indirizzare e presidiare le relazioni tra gli attori. La leadership si distingue dal semplice management per la sua dimensione prioritariamente relazionale e per la capacità di trasformazione dei rapporti sociali (Mc Gregor Burns, 1978). Il leader è orientato al futuro e al cambiamento e cerca di convincere le persone ad accettare la sua visione, di condurle a superare gli ostacoli per realizzarla.

Infine, in presenza di fini divergenti e sguardo orientato oltre i confini dell'organizzazione, ci si trova di fronte a una complessità politica, caratterizzata da elementi di divergenza, frammentarietà, disgregazione. I ruoli di vertice sono posti sotto pressione alla ricerca di un ampio quadro di relazioni esterne che sia sostenibile e garantisca la sopravvivenza. Il principale strumento di governo in questa situazione è la negoziazione poiché non si può e non si deve limitare l'autonomia delle parti. Proprio l'immagine della rete riconosce l'organizzazione come un'entità dai confini mobili, che si estende nell'ambiente stabilendo connessioni tra una molteplicità di centri decisionali (i «nodi»).

Le organizzazioni sono il frutto del combinato di tutte e quattro le tipologie di complessità, ed esse non coincidono con il confine amministrativo/formale, ma nemmeno con quello economico/di budget. Lo sforzo che viene chiesto oggi ai manager è quello di guardare oltre le rappresentazioni tradizionali e oltre i confini e i perimetri «classici».

4.2.4 La prospettiva «geografica»: movimento e confine

Un aspetto che caratterizza le reti rispetto alle altre forme organizzative è la presenza di una dinamicità che non ne caratterizza solo il contesto ambientale o i processi organizzativi, ma lo stesso perimetro organizzativo.

Il movimento continuo è una caratteristica delle reti, sia per la dinamicità delle interazioni e delle interdipendenze che legano i diversi nodi e «viaggiano» da un punto all'altro della rete, sia per l'impossibilità di delimitarne e definirne con precisione e in modo stabile l'assetto e il perimetro.

Interpretare le reti con una prospettiva che asseconi il movimento, invece di tentare di ricondurlo a una visione statica, ha caratterizzato la nascita di uno dei motori di ricerca più utilizzati su internet e che ha fatto la fortuna di un brand oggi conosciuto in tutto il mondo: Google. L'impostazione alla base del successo del motore di ricerca dell'azienda di Mountain View è stata rivoluzionaria proprio perché ha introdotto un modo diverso e originale di interpretare la rete, non più con una prospettiva esterna e statica, ma interna al network stesso e consapevole del movimento che si genera.

A metà degli anni Novanta, il web era un vero e proprio «far west virtuale», nonostante vi fosse già stato qualche primitivo tentativo di mettere ordine (WebCrawler, Lycos, Magellan, Infoseek, Excite e HotBot). Anche alcuni sforzi successivi, primo su tutti il neonato Yahoo!, nonostante cercassero di semplificare al massimo la ricerca, non riuscivano a tenere il passo con la vertiginosa crescita della Rete (Vise, Malseed, 2007).

I tentativi di interpretare la rete come una normale organizzazione, con un approccio esterno che tentasse una mappatura dall'alto, si scontravano con i ritmi di evoluzione della rete stessa: di conseguenza, qualunque tentativo di mappatura era superato dalla costante ridefinizione dei confini della rete e dei contenuti scambiati al loro interno.

Larry Page e Sergei Brin, fondatori di Google e all'epoca studenti di PhD in informatica alla Stanford University, erano convinti si potesse fare di meglio, ossia inventare un nuovo motore di ricerca che potesse dare risultati ordinati secondo un criterio efficace di significatività delle pagine web. La loro idea, che si è perfezionata nel tempo, faceva perno sull'importanza dei link, cioè quei collegamenti che mettono in relazione una o più pagine del web. Con un meccanismo analogo a quello delle citazioni scientifiche, per le quali più una pubblicazione è citata, più un lavoro è considerato significativo, la rilevanza delle pagine internet viene valutata in base alla quantità e qualità di «citazioni», cioè di link. Il risultato più rilevante deriva, dunque, dall'insieme di questi fattori, continuamente in evoluzione poiché fra loro concatenati. L'algoritmo di Google è stato costantemente migliorato fino a tenere in considerazione molti più fattori rispetto a tutti gli altri motori di ricerca sul mercato, combinando informazioni sui link a informazioni sulle parole, sulla loro posizione nel testo e sul carattere utilizzato.

L'approccio di Google, al di là degli aspetti più tecnici, fa del ribaltamento delle regole tradizionali il principale fattore di successo. Tutti i tentativi precedenti di creare motori di ricerca erano falliti anche e soprattutto per una mancata comprensione a fondo del fenomeno della Rete, cioè un *World Wide Web* caotico e in continuo movimento dove, per cercare di far ordine, la soluzione poteva essere unicamente quella di giocare secondo le regole della Rete stessa. Ed è proprio quello che hanno fatto Page e Brin con Google. Il loro sistema, estremamente dinamico, di analisi delle pagine web si dimostrò l'unico adatto ad assecondare caos e movimento della Rete, caratterizzata da un'espansione continua ed esponenziale. Basti pensare che si stima che, negli anni Novanta, vi fossero milioni di documenti in rete, mentre già nel 2005 fu superata quota 13 miliardi (Vacca in Vise, Malseed, 2007).

L'esempio di Google e degli altri motori di ricerca mostra come esistano molteplici modi per guardare alle reti, alcuni più capaci di coglierne caratteristiche e potenzialità, altri meno. Il suo successo deriva dalla originalità nell'interpretare il fenomeno della rete, posizionandosi al suo interno (e non all'esterno, come la concorrenza) e, soprattutto, prendendo atto del dinamismo e del movimento in atto come caratteristiche potenzialmente generative, invece che come caos da riportare a un ordine razionale.

Il movimento e la instabilità dei confini caratterizzano le reti, ma nelle analisi e nella definizione delle impostazioni di *policy* non sono stati presi adeguatamente sul serio.

4.3 Cooperazione e conflitto nei network

Se le reti non vengono associate alle interdipendenze, ai legami e al movimento, il rischio principale che si corre nell'affrontare il tema delle reti è quello di identificare e descrivere il network solamente attraverso gli attori che lo compongono. Si rischia, cioè, di guardare ai nodi ignorando le relazioni e le interconnessioni che si creano tra loro e, soprattutto, il contenuto degli scambi che di continuo si verificano. Come tutti i sistemi, anche le reti sono basate sulle interdipendenze che, a loro volta, sono il frutto di relazioni di potere costantemente messe in discussione e in incessante cambiamento. Esse si basano su contenuti che possono diversificarsi per loro forma e che vengono scambiati continuamente tra organizzazioni e singoli individui.

Quel che si muove lungo le traiettorie immaginarie che collegano due o più nodi della rete è la ragione principale per cui si parla di dinamismo e di movimento. Si tratta sostanzialmente di (Thompson, 2003):

- persone;
- forme di conoscenza;
- procedure tecniche;

- processi;
- giudizi e sanzioni;
- razionalità.

Approcci più tradizionali tendono a privilegiare e a focalizzarsi su quei contenuti più formali e strutturati, altri evidenziano quanto siano rilevanti anche aspetti meno formalizzati e intangibili. Sempre più autori (Dawes, 1996; Rulke, Glaskiewicz, 2000; Zaheer, McEvily, Perrone, 1998; White, 2002), per esempio, riconoscono la rilevanza della fiducia, della circolazione di conoscenza e informazioni e della valorizzazione del capitale sociale che è contenuto all'interno dei network.

4.3.1 *Le reti come luogo di cooperazione*

Le reti sono animate da transazioni tra gli attori che le compongono: l'attenzione alla dinamica e alle relazioni tra gli attori pone in primo piano elementi fino a oggi poco approfonditi, come il concetto di fiducia (sia interpersonale, sia interorganizzativa), che influenzano direttamente le performance in tutti i rapporti e gli scambi di tipo economico.

È stato dimostrato (Zaheer, McEvily e Perrone, 1998) che l'aumento della fiducia tra le parti porta a una diminuzione dei costi di transazione e del livello e costo dei conflitti.

Basically, trust can be explained as an aspect of a relationship that reflects the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviors.

Nel momento in cui si cerca di capire come è possibile gestire una rete e ci si chiede quale tipo di *governance* sia possibile attuare, appare evidente come uno degli elementi caratterizzanti delle reti sia la ricerca della cooperazione e della collaborazione; i network non nascono necessariamente con un'insita spinta alla collaborazione (si veda, per maggiore approfondimento, il paragrafo successivo), tuttavia la presenza di obiettivi convergenti e di benefici ottenibili spinge sempre più i nodi di una rete a ricercare modalità di cooperazione.

La distribuzione delle conoscenze all'interno della rete può favorire o ostacolare la generazione di fiducia tra le parti. La conoscenza, di per sé, è una risorsa preziosa, disseminata tra i nodi della rete: le modalità di gestione della conoscenza che ne favoriscano la condivisione facilitano lo sviluppo di coesione nella rete.

I concetti fin qui accennati si legano a una visione delle reti in cui prevalgono nozioni di solidarietà, altruismo, lealtà, reciprocità e fiducia:

- la solidarietà consiste principalmente nella condivisione di esperienze comuni;

- l'altruismo si lega a quelle azioni che vengono svolte nell'esclusivo interesse degli altri;
- la lealtà nei confronti del network si dimostra nella volontà di proseguire verso obiettivi comuni anche nei momenti di «mal funzionamento»;
- la reciprocità si esprime nella simmetria tra contributi forniti al network e contributi ricevuti;
- infine, la fiducia, come accennato in precedenza, consente di perseguire nelle relazioni con gli altri nodi, anche se non si può avere la certezza del loro esito.

La cooperazione è determinata in gran parte da condizioni effettive, ma anche, in misura non trascurabile, dalla percezione che i singoli nodi del network hanno del clima in cui si svolge il gioco di rete.

Tra gli elementi che spingono alla cooperazione tra le organizzazioni, si annoverano (Schermerhorn Jr, 1975):

- la scarsità di risorse;
- la pressione coercitiva, che spesso proviene da attori pubblici;
- la percezione che la cooperazione fornisca valore aggiunto;
- la percezione che la cooperazione porti a ricadute positive in termini di immagine e identità per l'organizzazione;
- la percezione (e poi l'effettiva consapevolezza) che le risorse richieste dalla cooperazione siano adeguate;
- la percezione (e poi l'effettiva consapevolezza) che lo sforzo organizzativo richiesto sia supportabile e adeguato;
- la percezione che la cooperazione sia coerente rispetto agli interessi dell'organizzazione.

Alcune di queste caratteristiche possono essere presenti singolarmente oppure sovrapporsi all'interno delle reti; in base alla tipologia o alla composizione delle stesse, inoltre, esse possono avere un peso maggiore o minore. Occorre, tuttavia, sottolineare, per evitare visioni «salvifiche» delle reti, che fiducia, reciprocità, altruismo, solidarietà e lealtà non sono caratteristiche innate e necessarie affinché il network esista. Possono, infatti, subentrare dinamiche conflittuali e dinamiche di scontro che avvicinano la rete a un modello conflittuale piuttosto che a un regime collaborativo caratterizzato dagli elementi descritti in questo paragrafo.

4.3.2 *Le reti come luogo di conflitto*

Come ribadito in precedenza, non è realistico fornire una descrizione delle reti come luoghi in cui si realizza solo ed esclusivamente un clima collaborativo. Le collaborazioni e le convergenze, in genere, non rappresentano la situazione di partenza, ma solo il risultato di sforzi prolungati nel tempo e di attività di condi-

visione che hanno portato al raggiungimento di una sorta di equilibrio, nel nome della collaborazione e della cooperazione, e dei benefici percepiti e riconosciuti dai nodi nell'ambito di tale equilibrio.

Nella maggior parte dei casi le reti, soprattutto nelle fasi iniziali della loro evoluzione, si presentano come luoghi caotici dove possono altresì svilupparsi dinamiche conflittuali e di rivalità. Come descritto nei paragrafi precedenti, infatti, una delle peculiarità principali dei network è il movimento continuo che viene prodotto al loro interno. In un contesto così poco stabile, dai confini così mobili, non è raro che si sviluppino dinamiche tutt'altro che collaborative, che non è semplice superare poiché si fondano nell'autonomia e nelle fisiologiche esigenze dei singoli nodi.

Una delle prime caratteristiche che potenzialmente determina l'esistenza di conflitti è la presenza di interessi divergenti tra i singoli nodi. Infatti, accanto agli interessi comuni che giustificano la collaborazione all'interno della rete, continuano a coesistere gli obiettivi e i fini dei singoli nodi che non necessariamente sono compatibili con gli scopi dell'intera rete oppure con gli obiettivi degli altri nodi che la compongono. Non bisogna dimenticare che le reti sono formate da individui o gruppi di individui, ognuno dei quali ha degli obiettivi. Tali obiettivi possono essere tra loro divergenti o, addirittura, contraddittori. Si parla, in alcuni casi, di veri e propri «conflitti di interessi» e, a seconda del prevalere dell'interesse del singolo oppure dell'interesse dell'insieme di nodi che compone la rete, determina maggiore o minore conflittualità. È necessario, infatti, che si sviluppi un'integrazione dei comportamenti che può avvenire attraverso la costrizione, cioè attraverso norme e imposizioni dall'alto, oppure può avvenire tramite negoziazione e contrattazione (Crozier, 1963b).

Inoltre, affinché si eviti il sorgere di disaccordi che possono sfociare in veri e propri conflitti e scontri, è altresì necessario che gli obiettivi generali che si pone una rete siano quanto più coerenti con le aspettative dei singoli nodi e che le responsabilità attribuite a essi siano altrettanto coerenti (Molnar, Rogers, 1979). In altre parole, le responsabilità attribuite a ciascun nodo devono essere innanzitutto percepite come coerenti rispetto agli scopi ultimi di tutto il network e, in secondo luogo, consistenti rispetto alle caratteristiche distintive, alla vocazioni e agli interessi delle singole organizzazioni.

Altro tema cruciale è quello della distribuzione del potere e delle risorse tra i partecipanti a un network. I sistemi si fondano e sono regolati dalle relazioni di potere che si stabiliscono tra i loro membri o le loro singole unità (Crozier, Thoenig, 1976). Le relazioni interorganizzative si formano in rapporto a obiettivi di potere del tutto simili a quelli che conducono all'espansione dei «confini organizzativi formali» (Pfeffer, Salancik, 1978). L'esito delle relazioni interorganizzative dipende, poi, da come il potere è distribuito tra i nodi della rete. Paradossalmente, una distribuzione di risorse e potere omogenea è più incline a creare potenziali conflittualità rispetto a una suddivisione eterogenea.

Per quanto riguarda le risorse, laddove queste non siano detenute in maniera eguale dai partecipanti al network, è più facile che si creino collaborazioni e interdipendenze che portino a mettere in comune le risorse in un meccanismo di *do ut des*.

Inoltre, gli attori che compongono una rete sono attori nel senso completo del termine: anche all'interno di vincoli estremamente pesanti imposti dal «sistema», dispongono di un margine di libertà che utilizzano in modo strategico nelle loro interazioni con gli altri. Il persistere di tale libertà intacca le regolazioni più raffinate, facendo del potere, in quanto mediazione comune di strategie divergenti, il meccanismo centrale e ineluttabile che regola l'insieme (Crozier, 1963b). A maggior ragione, il potere è, quindi, una delle determinanti principali nei rapporti tra gli attori delle reti, che godono di autonomia maggiore rispetto agli attori di sistemi organizzativi più regolati e vincolanti. La relazione di potere tra gli attori è un rapporto reciproco non equilibrato ed è fonte di grande incertezza, perché gli esiti delle transazioni dipendono dalle carte che ciascuna organizzazione può mettere in tavola, dalle risorse che possiede e dalla forza di ciascuna parte in causa. Non bisogna, tuttavia, presupporre superficialmente che se il potere fosse suddiviso equamente tra i nodi e nessuno di questi fosse in grado di prevalere e proporsi in un ruolo di leadership rispetto agli altri, la dinamica di rete sarebbe meno conflittuale. Infatti, in questi casi è più probabile che emergano difficoltà nella gestione e nel coordinamento del network.

Le organizzazioni sono universi conflittuali. Il loro funzionamento è risultato di scontri tra razionalità contingenti, multiple e divergenti di attori relativamente liberi, che utilizzano le fonti di potere a loro disposizione (Crozier, 1963b). All'interno di un network, la presenza di più organizzazioni che interagiscono tra loro replica gli stessi meccanismi e li moltiplica, facendo dello scontro e del conflitto una delle caratteristiche principali.

4.4 I precari equilibri e i dilemmi delle reti

Networks, however, are not by definition a successful mode of governance (Provan and Milward 1995, 2001; Podolny and Page 1998; Smith-Doerr and Powell 2005). *They are challenged by joint production problems* (Provan and Milward 1995) *such as members' defense and self-protection* (Mayntz 1993), *incoherence as a result of paradigmatic conflicts* (Naschold and Von Otter 1996 in: Considine and Lewin 2003), *coordination problems* (Aiken et al. 1975; Dill and Rochefort 1989; Alter 1990; Glisson and James 1992), *and difficulties in fulfilling the function for which they were designed* (Inkpen 1996; Podolny and Page 1998). [Raaij, 2006]

Conflittualità e collaborazione sono due facce della stessa medaglia: la rete. E ne rappresentano solo uno degli aspetti di complessità. In tutti i network, infatti, è

possibile ravvisare un più o meno spiccato dualismo tra caratteristiche di segno opposto, che, a causa del notevole dinamismo, possono prevalere una sull'altra a seconda del momento che si analizza. Numerosi fattori entrano in gioco, come la composizione della rete, il numero degli attori, la fase evolutiva in cui si trova, il tipo di *governance* adottata e così via. Tutti questi elementi influiscono sull'equilibrio che si può creare al loro interno e può determinare il prevalere di una caratteristica rispetto a un'altra.

Conflittualità e collaborazione non sono, infatti, le sole polarità caratteristiche delle reti.

Un altro eterno «dilemma» che caratterizza le reti è quello tra efficienza e allargamento del network (inclusività?). L'efficienza, intesa come rapporto tra input e output, è ovviamente uno degli obiettivi che ci si pone; tuttavia, si scontra spesso con l'esistenza di interdipendenze che giustificano l'inclusione nel network di un numero elevato di partecipanti. Un elevato numero di partecipanti non costituisce, di per sé, necessariamente una diminuzione dell'efficienza, anche se, nella maggior parte dei casi, trascorso un iniziale periodo di entusiasmo e sforzi congiunti, è probabile che subentri un meccanismo per cui solo alcuni nodi del network siano coinvolti e impegnati attivamente nel suo funzionamento. In questo modo, gli sforzi di gestione potrebbero ricadere su un gruppo ristretto di nodi e, di conseguenza, determinare una diminuzione dell'efficienza della rete (Provan, Kenis, 2007). Il *trade off* tra inclusività ed efficienza evidenzia come la rete non sia una forma organizzativa che si caratterizzi per la capacità di perseguire obiettivi di efficienza. La complessità e la ridondanza dei network possono facilitare l'innovazione e il cambiamento, soprattutto quelli non progettati, ma non facilitano, in prima istanza, il perseguimento di elevati livelli di efficienza.

Un'altra possibile fonte di complessità che richiede ricerca di equilibrio risiede nel *trade off* tra legittimazione interna e legittimazione esterna. Un network, infatti, ha, allo stesso tempo, bisogno di garantire una coerenza rispetto alle aspettative legittime delle organizzazioni che la compongono. D'altra parte, esistono anche aspettative esterne alla rete, rappresentate dai cittadini/consumatori, dai fornitori, dai livelli di governo sovraordinati e da altri portatori di interesse. Agli occhi di queste categorie di attori, un network acquista maggiore legittimazione se tutti gli elementi che lo costituiscono e si trovano al suo interno sono coordinati e convergenti verso gli stessi obiettivi. Al fine di garantire una maggiore legittimazione interna ed esterna, la stabilità è uno dei fattori fondamentali poiché consente di stabilire dei legami a lungo termine che danno maggiore credibilità sia all'interno che all'esterno della rete (Provan, Kenis, 2007). Tuttavia, come abbiamo sottolineato nei paragrafi precedenti, non sempre la convergenza e la stabilità sono caratteristiche dominanti nei network. Ancora una volta, si evidenzia, dunque, l'ambivalenza della rete, in cerca di continui equilibri tra forze che spingono in direzioni opposte.

La ricerca di forme di equilibrio dinamico tra le polarità che esprimono i dilemmi delle reti dovrebbe caratterizzare ogni tentativo di *governance* delle reti.

4.5 Le leve di integrazione

Le reti si presentano, dunque, con un duplice volto: è possibile riscontrare al loro interno conflittualità, ma anche ampi spazi per realizzare la collaborazione. In entrambi i casi, la dimensione negoziale è l'elemento comune a tutti i tentativi di gestione e sopravvivenza all'interno della rete, indipendentemente dalla natura più o meno collaborativa o più o meno conflittuale del network.

La negoziazione è la modalità necessaria per garantire una maggiore convergenza tra i nodi della rete verso i fini comuni, aumentando di conseguenza l'efficacia della rete stessa; solo negoziando tra loro le parti autonome della rete possono assestarsi su equilibri reciprocamente accettabili. La regolazione gerarchica, al contrario, non è efficace nella rete, se non in quelle aree di regolazione in cui non prevalga l'autonomia dei singoli nodi. La convergenza può essere raggiunta sfruttando il capitale (di varia natura) presente all'interno delle reti, che intermediano conoscenze, informazioni, dati e risorse tangibili e intangibili.

La conoscenza è uno degli elementi più importanti all'interno di quelli appena citati e, per un buon funzionamento della rete, è cruciale individuare le forme migliori per governare la conoscenza e supportare l'apprendimento. Quest'ultimo non riguarda le organizzazioni, ma le persone che compongono le organizzazioni stesse (Thompson, 1995): il problema è, quindi, quello di facilitare le connessioni tra persone e non solo tra gli apparati che compongono le organizzazioni. L'apprendimento dall'esperienza altrui può avvenire in varie modalità di diversa natura:

- legislazione;
- contatti formali e informali tra le organizzazioni;
- rotazione del personale;
- formazione;
- contributo di esperti;
- training.

Si tratta di strumenti, più o meno formalizzati, che hanno lo scopo di favorire la condivisione e che devono essere valutati rispetto al loro target rappresentato, per l'appunto, dalle persone e non dalle organizzazioni.

Tuttavia, è possibile anche lavorare sulle condizioni che ricreino l'ambiente più adatto alla circolazione di conoscenze all'interno di un network. Alcune di queste sono state individuate da Bock, Zmud, Kim e Lee (2005):

- un primo elemento riguarda l'attitudine dei singoli soggetti alla condivisione, che può dipendere da fattori diversi (cultura, formazione, *milieu* organizzativo, ecc...);
- anche l'intensità delle relazioni che si stabiliscono tra due nodi è in grado di favorire (in caso di maggiore intensità) o sfavorire (in caso di intensità debole) la condivisione;
- non deve essere, inoltre, sottovalutata la percezione che la condivisione di conoscenze dia valore aggiunto alla partecipazione personale al network;
- al di là delle norme oggettive, è anche fondamentale che esistano norme soggettive che spingano i singoli a condividere la conoscenza;
- infine, il clima organizzativo all'interno della rete deve essere percepito come equo e corretto al fine di giustificare una maggiore propensione alla condivisione.

Allo stesso modo, ai fini di un'efficace gestione delle conoscenze all'interno delle reti, è importante conoscere quali potenziali barriere possono ostacolare la condivisione.

Dawes (1996) identifica tre categorie di ostacoli: tecnici, organizzativi e di natura politica.

Gli ostacoli tecnici possono riguardare la componente hardware di una rete, la componente software oppure, più in generale, possono essere correlati all'esistenza di sistemi di comunicazione incompatibili all'interno di uno stesso network.

Gli ostacoli organizzativi comprendono, invece, gli interessi dei singoli nodi, che possono essere più forti e prevalere rispetto a quelli comuni a tutto il network; d'altra parte, può essere d'ostacolo alla condivisione la prevalenza di un *framework* orientato ai professionisti, soprattutto laddove i professionisti traggano dal loro capitale di conoscenze la fonte del loro potere e siano, per questo motivo, poco propensi a condividerla con altri.

Infine, gli ostacoli di natura politica riguardano le influenze esterne sul processo decisionale che possono derivare, appunto, dalla componente politica della gerarchia oppure dalla resistenza alla condivisione che viene da altre agenzie governative. Con un ragionamento simile a quello fatto per i *framework* di professionisti, anche le agenzie pubbliche possono, infatti, essere poco propense alla condivisione perché detengono forme di conoscenze corrisponde, spesso, a detenere fonti di potere.

Analogamente, è possibile individuare per le tre categorie anche una serie di benefici ben precisi, sintetizzati nella tabella seguente (Tabella 4.4)

Tabella 4.4

Categoria di benefici e barriere	Benefici	Barriere
Tecnici	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione efficiente del flusso dei dati • Contribuzione alla costruzione di «infrastrutture» informative 	<ul style="list-style-type: none"> • Incompatibilità tra tecnologie • Struttura dei dati incoerente
Organizzativi	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto al <i>problem solving</i> • Espansione dei network professionali 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessi della singola organizzazione • Prevalenza del contesto professionale nell'organizzazione
Politici	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto all'implementazione di politiche sul campo • Miglioramento dell'<i>accountability</i> • Favorisce il coordinamento tra programmi e tra servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • Influenze esterne sul processo decisionale • Discrezionalità dei livelli politici • Importanza prevalente dei programmi sulla condivisione delle informazioni tra organizzazioni

Fonte: adattamento da Dawes (1996).

Le stesse riflessioni fin qui condotte, con riferimento al tema delle conoscenze, possono essere adattate ad altre risorse che caratterizzano le dinamiche di rete, in particolare la condivisione di dati e informazioni. Spesso la disponibilità di dati e informazioni è tutt'altro che limitata; piuttosto, accade spesso che manchi una corretta lettura e valorizzazione degli stessi e, soprattutto, un'adeguata circolazione che permetta lo sviluppo di un capitale condiviso di dati e informazioni all'interno della rete, sicuramente più utile rispetto alla frammentazione e l'uso da parte dei singoli nodi.

Gli elementi fin qui presentati possono essere uniti all'interno del concetto di capitale sociale, che racchiude la capacità di connessione sociale degli individui, la capacità di condividere conoscenza e il contesto sociale in cui avviene la condivisione.

Il capitale sociale, secondo alcuni studi sulle dinamiche di rete, porta ad alcuni benefici diretti, oltre che ad altri indiretti, con la possibilità di innescare un circolo virtuoso che permette di aumentare ulteriormente il grado di condivisione e l'intensità del capitale sociale di rete. Alcuni di questi effetti positivi sono stati individuati in (Willem, Scarbrough, 2006):

- maggiore commitment agli obiettivi;
- maggiore disponibilità alla flessibilità;
- sviluppo di valori, norme e codici condivisi;
- maggiore livello di identificazione sociale;
- maggiore livello di fiducia e cooperazione.

Molti di questi effetti sono allo stesso tempo condizioni facilitanti della condivisione e del clima di fiducia reciproco ed è per questo che è possibile intravedere l'avvio di un circolo virtuoso.

4.6 Spunti per una funzione di governo (o di *governance*) delle reti...

Le principali caratteristiche delle reti, di cui abbiamo fin qui abbozzato un primo affresco, rendono piuttosto evidente l'esistenza in letteratura di approcci molto diversi. A seconda della prospettiva adottata, dello scopo che una rete si pone, delle caratteristiche degli attori che ne fanno parte e delle relazioni che si instaurano tra di essi, possono emergere diverse caratterizzazioni dei network. Di conseguenza, esistono anche diversi approcci al tema del «governo» e della «gestione» delle reti, il cui approfondimento non può prescindere da una corretta comprensione di che cosa compone le reti.

La presenza di una pluralità di attori, con obiettivi divergenti e dotati di elevata autonomia, è una situazione caratteristica del settore dei servizi sociali e socio-sanitari in Italia. Le reti, nella maggior parte dei casi, non vengono create *ex-novo*, ma esistono nei fatti, date le forti interdipendenze, non necessariamente esplicite e formalizzate, tra attori che operano in uno stesso campo o in uno stesso settore. Come detto, può esservi una maggiore o minore consapevolezza e riconoscimento della struttura della rete, ma è necessario soprattutto prendere atto delle caratteristiche principali dei network.

Una delle principali caratteristiche dei network è rappresentata dal «movimento», che rende qualunque rappresentazione di tipo statico poco utile: l'«organigramma della rete», l'assunto che vi sia una gerarchia tra i nodi, l'implicito che i confini della rete siano definiti e noti sono tutte ipotesi poco coerenti con questa prima fondamentale caratteristica. Il movimento e le interdipendenze di diversa intensità tra i nodi attengono a una pluralità di contenuti di varia natura: conoscenze, risorse materiali e immateriali, procedure, informazioni, dati, razionalità, ecc... La rete, infatti, non si compone solo degli elementi più visi-

bili e formalizzabili, ma anche di una serie di risorse (talvolta ostacoli) più difficili da riconoscere e rappresentare, e, tuttavia, di rilevanza pari, se non superiore, agli elementi più tangibili. Un'altra peculiarità delle reti è rappresentata dall'ambivalenza che esse presentano sotto numerosi punti di vista. Questo spinge le reti a una continua e difficile ricerca del giusto equilibrio e *trade off*, per esempio tra legittimazione interna ed esterna, o tra efficienza e inclusività.

I nodi della rete sono soggetti dotati di autonomia, propri obiettivi e interessi. Per questo motivo, una rappresentazione del network come luogo in cui è possibile realizzare esclusivamente, e più facilmente, dinamiche collaborative è molto limitata. Il termine «fare rete» evoca prospettive integrative e collaborative, ma la realtà delle reti, spesso, precede qualunque intenzione di connessione. Invece di caratterizzarsi in termini solo integrativi, o solo conflittuali, le reti esprimono un'ambivalenza che tiene in campo entrambe le polarità, quella della collaborazione e quella del conflitto.

L'ipotesi consolatoria di «fare rete» ha, talvolta, guidato l'azione pubblica. Quando applicata al caso del singolo utente, da parte dei professionisti coinvolti nel contesto di interventi sociali specifici, singolo ha rappresentato, spesso, un considerevole passo avanti. Viceversa, quando identificato come prospettiva convergente guidata da un singolo attore pubblico, ha spesso prodotto conflitti e sprechi ampiamente spiegabili dall'autonomia delle parti e dalla necessità dello sviluppo di dinamiche negoziali, invece che gerarchiche.

La necessità che gli attori pubblici giochino con più frequenza e rilevanza nelle reti di tutela degli interessi pubblici si accompagna all'esigenza di un posizionamento più realistico, che assuma i tratti reali di funzionamento delle reti, e non si confini in quadri interpretativi che al termine «rete» associano ancora le coordinate esplicative dei modelli meccanici. Si dice rete, si pensa «procedura interistituzionale e interorganizzativa».

È troppo semplicistico individuare nella rete, intesa come forma organizzativa, la soluzione alle interdipendenze e alle complessità che si riscontrano in numerosi settori, a cominciare dal settore sociale e socio-sanitario. Alcuni degli elementi presentati in questo paragrafo aiutano, piuttosto, a individuare quali leve di governo e coordinamento è possibile attivare affinché, da un lato, venga adeguatamente gestito il potenziale conflittuale, che le reti portano con sé e, dall'altro, venga sprigionato il potenziale di collaborazione e coordinamento tra i nodi. Come le pubbliche amministrazioni possano posizionarsi ed esprimere un'influenza nelle reti di tutela degli interessi pubblici sarà oggetto del capitolo quinto.



5. Animare le reti: una prospettiva per le Pubbliche Amministrazioni

di Giovanni Fosti e Andrea Rotolo

Il fenomeno organizzativo delle reti, illustrato nei suoi meccanismi di funzionamento principali nel capitolo precedente, mette in discussione le modalità di lettura più tradizionali delle forme organizzative delle Pubbliche Amministrazioni. Per comprendere a fondo il funzionamento dei network, infatti, è necessario un ripensamento dell'approccio adottato dalle istituzioni pubbliche e del modo di guardare alle dinamiche delle reti.

L'attore pubblico si caratterizza, nella sua attività, per la necessità, da un lato, e per la capacità, dall'altro, di essere fortemente interconnesso con numerose categorie di portatori di interessi, che ruotano attorno al perimetro, più o meno definito, dell'intervento pubblico. Le numerose interdipendenze che le diverse articolazioni della Pubblica Amministrazione pongono in essere con altri attori fanno sì che la PA sia, in modo più o meno consapevole, all'interno di numerose reti. Quale sia o quale *dovrebbe* essere il suo ruolo nelle reti è una questione rilevante che, tuttavia, può essere affrontata solo dopo aver acquisito piena consapevolezza dell'esistenza di tali reti (sia quelle formalmente costituite, sia quelle informali e, dunque, implicite) e della complessità che caratterizza il loro funzionamento.

Il tema dei network pubblici e, più in generale, della rilevanza di questa forma organizzativa, anche dalla prospettiva della Pubblica Amministrazione, è un tema di interesse relativamente recente. Per questo motivo, solo negli ultimi anni è stata avviata una concreta riflessione su quale ruolo possa e debba ritagliarsi l'attore pubblico all'interno delle reti, nell'ottica di una loro gestione strategica. Infatti, i primi approcci al tema dei network sono stati, per lo più, adattamenti di forme di «governo» tradizionali alla forma organizzativa della rete, confermando, quindi, prospettive gerarchiche e burocratiche per cercare di governare un fenomeno organizzativo del tutto nuovo.

Oggi emergono, però, anche in funzione delle mutate condizioni di contesto, la necessità e la possibilità di un ruolo diverso e meno tradizionale, più orientato all'indirizzo e alla gestione, che al governo gerarchico, finalizzato, soprattutto,

a facilitare la ricerca dei difficili equilibri che possono stabilirsi all'interno delle reti.

5.1 È possibile governare i network? Il ruolo dell'attore pubblico nelle reti

Alla luce delle caratteristiche delle reti evidenziate nel capitolo precedente, la prima questione che è opportuno porsi è la seguente: è possibile governare i network di pubblico interesse? Probabilmente, il verbo «governare» rimanda proprio a una concezione più tradizionale, legata a impostazioni gerarchiche. La definizione di governare, infatti, è la seguente: «dirigere, amministrare detenendo il potere esecutivo; svolgere le funzioni di governo». L'idea di dirigere e amministrare, detenendo il potere regolatorio ed esecutivo, è fortemente legata a un'organizzazione tipicamente gerarchica, tipica dell'impostazione burocratica dell'Amministrazione Pubblica, poco coerente con le caratteristiche dei network.

Per questo motivo, è opportuno, innanzitutto, sgombrare il campo da ogni possibile equivoco e, invece di parlare di «governo» della rete, utilizzeremo il verbo «gestire» e concetti come quello di «coordinamento». Si sottolinea così, una concezione di fondo differente rispetto a quella più tradizionale e che ha caratterizzato l'operato della Pubblica Amministrazione nelle reti. «Gestire» vuol dire, quindi, allontanarsi da un significato legato all'utilizzo di soli strumenti formali, vincoli, tecnostutture e regole esplicite.

Non si tratta, genericamente, di abbandonare modelli obsoleti per aprirsi a modelli nuovi: il modello burocratico continua a essere il modello migliore per ottenere efficienza e garanzia dei diritti in contesti statici e caratterizzati dall'esistenza di chiare dipendenze gerarchiche; tuttavia, tale modello non è appropriato per facilitare il conseguimento di condizioni di equilibrio nelle reti, che sono, per definizione, instabili e prive di relazioni gerarchiche evidenti.

È più efficace intendere la gestione come assimilabile a concetti quale il coordinamento, la ricerca dell'equilibrio, la prospettiva della *governance* (pur adattata alla specificità delle reti), piuttosto che adottare la prospettiva del *government* in senso tradizionale. È più importante e, probabilmente determinante, cercare di influenzare le caratteristiche e i meccanismi che qualificano le reti, assecondandoli, piuttosto che cercando di governarli con un approccio rigido e *top down*.

Quindi alla domanda: «è possibile governare le reti di pubblico interesse?» si può rispondere in modo affermativo, a patto che si guardi al tema utilizzando una prospettiva più orientata al conoscere i meccanismi che regolano il funzionamento e all'individuazione delle leve sui cui è possibile concentrarsi, in modo da migliorare le condizioni di efficienza ed efficacia delle reti.

Come già evidenziato nel capitolo precedente, nel corso degli ultimi sessant'anni, vi è stata un'evoluzione nell'affermarsi dei modelli organizzativi nella Pubblica Amministrazione, che, di pari passo alle mutate condizioni di contesto,

hanno visto un sempre maggiore avvicinarsi alle logiche appena descritte. Dalla rigidità delle regole formali e della suddivisione del lavoro tipica della burocrazia e delle sue canne d'organo, si è passati, sempre più, a modelli che concedevano un maggiore spazio all'informalità e alle regole non scritte, per rispondere, soprattutto, alle esigenze di adattamento a contesti a elevato dinamismo e bassa prevedibilità. Non è un caso, dunque, che soprattutto negli ultimi anni si sia parlato sempre più di modello di network e di reti di interesse pubblico.

5.2 Gli approcci strategici al coordinamento nei network

Abbandonata la prospettiva classica di governo «dall'alto» delle reti, molti sono i possibili approcci a una prospettiva di coordinamento e «gestione». Pur abbandonando, in ognuno di questi approcci, l'ipotesi di un soggetto sovraordinato, vi sono impostazioni più «burocratiche» e altre molto più vicine alle caratteristiche delle reti che abbiamo presentato e che si definiscono «di community».

In particolare, Herranz (2008) individua tre approcci strategici al coordinamento dei network, ossia tre differenti comportamenti organizzativi, che è possibile adottare nelle reti. Questi approcci si differenziano, spesso, in base alla natura del soggetto in questione, che può essere un attore pubblico, un'azienda profit o un'azienda non profit. I tre approcci individuati da Herranz sono una riformulazione di tre meccanismi base di controllo organizzativo identificati da Ouchi (1983) e si focalizzano, soprattutto, su aspetti legati al processo di coordinamento. Essi sono:

- Approccio burocratico: si caratterizza per un ampio utilizzo di procedure formalizzate *ex ante*, che comprendono contratti scritti e una raccolta standardizzata di informazioni, unita a una notevole rilevanza per la fase di reporting;
- Approccio imprenditoriale: si contraddistingue per il ricorso a contratti e accordi *ex post*, nel caso del sorgere di conflitti, e una raccolta di dati finalizzata all'analisi strategica degli stessi;
- Approccio community: si distingue per il ricorso a contratti e accordi informali, che si basano sulle relazioni sociali piuttosto che su aspetti formalizzati, per la raccolta di informazioni finalizzata al raggiungimento di obiettivi prefissati e per il tentativo di personalizzare i servizi svolti.

Si veda, al riguardo, la Tabella 5.1:

Tabella 5.1

APPROCCIO BUROCRATICO	APPROCCIO IMPRENDITORIALE	APPROCCIO COMMUNITY
<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado di procedure formalizzate • Contratti scritti • Raccolta di informazioni standardizzata • Reporting 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti e accordi finalizzati allo scambio di benefici e a risoluzione conflitti • Analisi strategica di dati • Servizi basati su tariffe 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti e accordi basati su relazioni sociali • Raccolta finalizzata di informazioni e dati • Servizi personalizzati

Nella realtà, i confini tra questi tre approcci e, in particolare, quelli che si verificano nel passaggio tra approccio burocratico e approccio imprenditoriale, e tra approccio imprenditoriale e approccio community, sono piuttosto labili. Si tratta, in molti casi, di sfumature che dipendono dalle caratteristiche intrinseche del network al quale si applicano tali modelli (numero di partecipanti, perimetro, natura delle organizzazioni che ne fanno parte, specificità settoriali, ecc.).

È interessante, inoltre, notare che a ciascun tipo di approccio, viene associato un diverso tipo di performance e, di conseguenza, di metrica per definire l'*output* prodotto.

Un approccio strategico burocratico è in grado di garantire una maggiore coerenza e un maggior rispetto dei requisiti strettamente legali e di regolazione, di rispondere alle esigenze di *accountability* e di fornire servizi standardizzati a un'ampia utenza. Dal punto di vista dell'attore pubblico, questo tipo di approccio è quello che meglio risponde alle esigenze più tradizionali che si sono sviluppate in un contesto in cui il finanziamento delle amministrazioni e degli enti locali avveniva attraverso trasferimenti, i servizi venivano erogati direttamente dall'amministrazione pubblica e l'obiettivo fondamentale era l'uniformità.

Un approccio strategico imprenditoriale è da considerarsi maggiormente coerente con il raggiungimento della massimizzazione del risultato finanziario e l'ottenimento di significative innovazioni. Questo avviene perché la figura dell'imprenditore di rete favorisce, innanzitutto, il raggiungimento del suo obiettivo, ossia la massimizzazione dal punto di vista finanziario, ma anche perché il suo ruolo nel creare dei legami interorganizzativi favorisce lo sforzo congiunto verso l'innovazione.

Infine, un approccio di tipo community è più coerente con il raggiungimento di alti livelli di capacità collaborativa attraverso la fiducia tra i nodi della rete e la reciprocità di tipo volontario. Questo approccio, in linea teorica, è quello che si rivela più rispondente alle esigenze che emergono, avendo considerato le principali

caratteristiche dei network messe in evidenza nel capitolo precedente. Movimento, complessità, ambivalenza, flessibilità, ricerca di collaborazione e fiducia sono tutti elementi che meglio si adattano a questo tipo di approccio.

Questa classificazione consente di sottolineare come non esista un tipo di approccio più o meno adatto a priori, ma sia necessario valutarne l'efficacia in relazione alle caratteristiche della singola rete e delle finalità ultime che si vogliono raggiungere. È per questo motivo che è importante ribadire l'importanza di comprendere le caratteristiche che definiscono un network e, soprattutto, gli *output* che si vogliono e si ritiene possibile ottenere.

A questo proposito, sarebbe riduttivo indicare l'approccio community come il miglior approccio in assoluto. Sicuramente, emerge una chiara influenza del modo di gestire e coordinare le reti rispetto alle performance e agli *outcome* ottenuti. Gli elementi che entrano in gioco sono, però, molteplici e rendono molto più complesse le valutazioni sull'approccio più adatto. Per esempio, un approccio community potrebbe essere adatto nel caso di network in cui la partecipazione è opzionale o volontaria e in cui i profili di rischio per le singole organizzazioni che partecipano sono bassi. In contesti più competitivi e opportunistici, caratterizzati da carenza di risorse, potrebbe rivelarsi più adatto un processo di coordinamento guidato da un imprenditore, in grado di incentivare comportamenti collaborativi e la convergenza verso un obiettivo finale. Quando, invece, il contesto è caratterizzato da un elevato grado di regolazione, soprattutto quando sono coinvolti prevalentemente attori pubblici, l'approccio più adatto potrebbe essere quello burocratico.

È, inoltre, importante sottolineare che, così come i network sono in continua evoluzione, anche gli approcci fin qui descritti sono adattabili a diverse configurazioni che, a maggior ragione, possono corrispondere a diverse fasi evolutive di una rete. Nulla impedisce, dunque, una transizione da un tipo di approccio a un altro, in base alle esigenze e alle mutate condizioni e caratteristiche del network o dell'ambiente.

La riflessione sui diversi tipi di approccio al coordinamento permette di approfondire il ragionamento con riferimento ai modelli di *governance* (o coordinamento) possibili.

5.3 I modelli di gestione delle reti: tra *governance* e coordinamento

In tema di possibili modelli di coordinamento e gestione delle reti, è opportuno, innanzitutto, liberare il campo da possibili fraintendimenti.

L'utilizzo del termine «*governance*», con riferimento ai network che facciamo in questo testo, adotta come definizione di riferimento la seguente (Joness, Hesterly, Borgatti, 1997):

Network governance involves a select, persistent, and structured set of autonomous firms (as well as nonprofit agencies) engaged in creating products or services based on implicit and open-ended contracts to adapt to environmental contingencies and to coordinate and safeguard exchanges. These contracts are socially – not legally – binding.

Tale definizione fa perno attorno ad alcuni concetti:

- l'esistenza di scambi strutturati, né casuali, né uniformi, ma in ogni caso ricorrenti e chiaramente delineati;
- l'autonomia dei nodi, che fa sì che ciascun nodo sia legalmente e potenzialmente autonomo rispetto agli altri;
- l'utilizzo di contratti aperti e impliciti, che vengono continuamente rinegoziati in funzione dei cambiamenti di contesto;
- la lealtà alla rete e la correttezza negli scambi non derivano dall'esistenza di vincoli legali o derivanti dall'autorità del soggetto pubblico, ma dall'appartenenza a una alleanza e dal controllo sociale.

Questa definizione di *governance* dei network consente di mantenere la coerenza rispetto alla definizione di network adottata (si veda § 4), ed è possibile posizionarla idealmente al confine tra un approccio imprenditoriale e un approccio community (si veda § 5.3).

Fatta questa premessa metodologica, sono stati individuati, in letteratura (Provan, Kenis, 2007; Asnell, Gash, 2007), alcuni possibili modelli di coordinamento e gestione dei network, anch'essi posizionabili in un continuum ideale che rende, nella realtà, sfumato e non netto il passaggio da un modello all'altro. Inoltre, nel passaggio dall'uno all'altro modello, i concetti di «governo», «*governance*», «gestione» e «coordinamento» si intrecciano e lasciano tra loro spazio.

I quattro principali modelli di coordinamento di network individuati sono:

- network governato dai partecipanti;
- network governati da un'organizzazione leader
- network governati da un'entità amministrativa separata
- *governance* collaborativa.

Il network governato dai partecipanti è il modello più vicino a un approccio community ed è caratterizzato dall'assenza di sovrastrutture e forti regolamentazioni. Le riunioni e gli incontri, che garantiscono la tenuta e il coordinamento, possono essere, infatti, sia formali che informali; inoltre, gli stessi membri del network sono i responsabili sia delle relazioni interne, sia delle relazioni verso l'esterno. Il modello si distingue, dunque, per un elevato grado di decentramento decisionale, che deriva dall'assenza di una figura o di un'organizzazione esplicitamente deputata a esercitare le prerogative di governo della rete. Può accadere, però, che alcu-

ni nodi, cioè alcune organizzazioni che fanno parte del network, prevalgano rispetto ad altri, assumendosi le responsabilità delle principali funzioni di gestione del network e delle relazioni verso l'interno e verso l'esterno.

Questo può avvenire per vocazione, per interesse o per altri fattori. Il fenomeno appena descritto può arrivare fino all'estremo in cui una sola organizzazione assume il ruolo di leader. È questo il caso dei network governati da un'organizzazione leader. Questo modello di gestione può verificarsi con maggiore probabilità quando le risorse e il potere all'interno di una rete sono fortemente sbilanciati a favore di una singola organizzazione. Assumendo il ruolo di leader, essa si trova ad assumere le principali decisioni gestionali e le principali attività di coordinamento. In questo caso, il potere è fortemente centralizzato e l'organizzazione leader svolge un ruolo di «facilitatore» nei rapporti tra i nodi della rete e nel far convergere verso obiettivi comuni, superando possibili conflitti e complessità. Questo modello organizzativo è sostenuto da un approccio tipicamente imprenditoriale al coordinamento. In questo assetto, una leadership «di servizio», invece che gerarchica e sovraordinata, risulta più coerente alle caratteristiche delle reti.

Nei network governati da un'entità amministrativa separata, le principali funzioni di gestione vengono delegate a un'organizzazione, che, in questo caso, viene creata appositamente e non coincide con nessuno dei nodi dei network. Per questo motivo, può essere considerata un'entità esterna a cui spetta il compito di coordinare la rete grazie al mandato che ha ricevuto dai membri stessi. L'entità amministrativa separata può avere un profilo più tecnico, favorendo il coordinamento attraverso la condivisione di procedure, oppure può essere caratterizzata da un profilo più politico o di indirizzo, operando come luogo di mediazione degli interessi strategici dei nodi.

Il modello della *governance* collaborativa fa un ulteriore passo in avanti, identificando l'attore pubblico come responsabile della *governance* della rete, con l'obiettivo di implementare politiche o gestire risorse o programmi di pubblico interesse. Rimandando alla definizione di «*governance*» precedentemente riportata, in questo modello si fa riferimento a una collaborazione strutturata e maggiormente formalizzata. Nello specifico, Asnell e Gash (2007) hanno definito la *governance* collaborativa come:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholder in a collective decision-making process that is formal, consensus oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public program or assets.

La definizione offre una descrizione approfondita di questo modello di coordinamento delle reti. Essa, infatti, assegna un ruolo rilevante, di leadership, all'attore pubblico, il cui compito è quello di coinvolgere e facilitare la collaborazione di attori privati. Inoltre, i partecipanti al network non vengono solamente consultati (come accade, per esempio, con il paradigma della *governance*), ma essi stes-

si partecipano alla definizione delle *policy* e sono responsabilizzati rispetto agli *outcome* del network considerato nel suo complesso. Rispetto ad altri modelli, per esempio quello dei network governanti dai partecipanti, qui viene attribuita maggiore rilevanza alla collaborazione pubblico-privato come momento formale e organizzato, con l'obiettivo finale di raggiungere decisioni condivise e consensuali. La definizione di *governance* collaborativa circoscrive in maniera più precisa l'oggetto di collaborazione delle reti, poiché, oltre a individuare il ruolo di leader per l'attore pubblico, fa esplicito riferimento alle *public policy* e al *public management*.

5.4 I fattori che favoriscono l'integrazione nelle reti

Come abbiamo fino a qui richiamato, esistono diversi modi di intendere e mettere in pratica la gestione dei network. Accanto ai modelli di impronta più weberiana, che mettono in campo soprattutto strumenti tradizionali di coordinamento, formali ed espliciti, assumono una rilevanza quantomeno equivalente anche tutti gli elementi meno formalizzati e rappresentabili, che caratterizzano una rete e che ne influenzano in modo determinante la gestione. È altrettanto vero che la rilevanza che si attribuisce a questi elementi dipende in parte dall'approccio e dal modello che si intende applicare per la gestione.

Nel definire il «successo» di una rete si può, in prima istanza, valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi che sono stati definiti. Provan e Kenis (2007) hanno provato a elencare alcune condizioni che facilitano il raggiungimento degli obiettivi all'interno dei network e, di conseguenza, anche i criteri per la scelta della forma di coordinamento e gestione.

La prima condizione è la già citata presenza di **fiducia** tra i nodi della rete (si veda § 4). La fiducia è stata, infatti, individuate da numerosi autori come una delle condizioni fondamentali che influenzano le performance e la sostenibilità delle reti (Larson, 1992; Powell, 1990; Uzzi, 1997) e, in anni più recenti, è stata anche oggetto di studi specifici sui network pubblici (Edelenbos, Klijn, 2007). In particolare, diventa rilevante anche la distribuzione della fiducia tra i nodi, che ha importanti ricadute sulle forme di gestione e «*governance*» delle reti. Per esempio, è importante sapere se la fiducia è reciproca o meno tra tutti i nodi e se questa è diffusa a tutti i livelli del network, oppure se si creano delle relazioni di fiducia tra alcuni sottogruppi che compongono la rete. In caso di fiducia diffusa, infatti, risulta essere più praticabile una forma di gestione condivisa tra tutti i partecipanti, mentre se la fiducia fosse ristretta a un gruppo di nodi, probabilmente, al fine di non intaccare l'efficacia della rete, risulterebbe più opportuna una forma di gestione facilitata da un leader oppure da un'entità amministrativa separata.

Un'altra condizione riguarda le **dimensioni** della rete, ossia la numerosità dei componenti. Un aumento del numero di nodi determina un aumento esponenziale del numero di connessioni potenziale. Un numero ridotto di componenti favorisce

e facilita una forma di gestione largamente condivisa, che coinvolga anche tutti i nodi. Al contrario, all'aumentare delle dimensioni o della distanza geografica tra i partecipanti, la forma più appropriata appare quella di gestione mediata da un leader o da un'entità separata.

Affinché siano raggiunti gli obiettivi del network, è determinante, inoltre, che si crei **consenso** verso questi obiettivi. Si tratta di uno degli aspetti più delicati che si affronta, parlando di gestione delle reti. Infatti, per esserci consenso sulle finalità del network, è necessario che non vi sia conflitto tra queste e le finalità delle singole organizzazioni. Superato questo ostacolo, maggiori livelli di consenso sugli obiettivi di rete corrispondono anche a maggiore impegno (*commitment*) nella gestione delle relazioni e delle attività all'interno della rete. Questi aspetti hanno anche importanti riflessi sul modello di gestione che viene applicato. Un consenso diffuso a livello di network è, infatti, più compatibile con una gestione largamente condivisa, mentre, nel caso in cui fosse più difficile creare consenso, sarebbe necessario che un gruppo di organizzazioni o una singola organizzazione leader si incarichi di coordinare e gestire il network, ponendosi anche l'obiettivo di facilitare questo consenso. È altresì importante sottolineare che fiducia e consenso sono, spesso, elementi non correlati, poiché la fiducia si basa prevalentemente sulle esperienze precedenti e sulla reputazione di cui godono i nodi, mentre il consenso è esclusivamente basato sulla convergenza e complementarità di obiettivi.

L'ultimo aspetto rilevante riguarda le **competenze**. I network, come abbiamo visto, non sono tutti uguali, poiché variano per caratteristiche, obiettivi, componenti e altre variabili. Cambia, quindi, anche l'intensità delle interdipendenze che si possono creare tra i nodi e le richieste e aspettative sia interne, che esterne al network. Tutto questo influisce sulle competenze necessarie, che, quindi, si differenziano da caso a caso e, cioè, dai fabbisogni di coordinamento che ciascun tipo di rete richiede. Per esempio, una rete maggiormente orientata all'attività di lobbying richiede competenze specifiche diverse rispetto a un network che ha l'obiettivo di erogare servizi tra loro interdipendenti, oppure rispetto a una rete che ha come obiettivo principale quello di reperire fondi.

Esistono, poi, alcuni **elementi e condizioni di contesto** che, più in generale, possono favorire la collaborazione (in ottica di *governance* collaborativa, ma non solo) individuate e sistematizzate da Asnell e Gash (2007).

Innanzitutto, vi sono alcune condizioni «di partenza», ossia di condizioni che devono esistere prima che un network, più o meno spontaneamente, si formi. Tra queste, come già esplicitato nel § 4, la distribuzione non bilanciata di **risorse e potere** è una delle principali. Risorse non distribuite in modo omogeneo, e, di conseguenza, anche potere non equamente distribuito, possono essere un forte incentivo a unire le forze e condividere le risorse che si hanno a disposizione per avere accesso, in cambio, alle risorse di cui non si è in possesso. In questo modo, si crea anche un equilibrio tra le fonti di potere disseminate tra le diverse organizzazioni che compongono il network. Tuttavia, una situazione di eccessivo sbi-

lanciamento potrebbe determinare difficoltà nell'interconnessione tra i nodi. Queste difficoltà possono essere mitigate da altri fattori, per esempio l'esistenza di incentivi alla partecipazione e alla collaborazione. Gli incentivi non devono essere intesi solamente di natura finanziaria o strettamente materiale, poiché un incentivo valido può essere rappresentato anche dalla percezione che il raggiungimento degli obiettivi del network porti a rilevanti benefici per il singolo nodo. Infine, un'ultima condizione di partenza, che incentiva la collaborazione interorganizzativa, è l'esistenza di un capitale di esperienze pregresse di collaborazione, andate a buon fine, che aumenta la fiducia e la propensione a collaborare. Al contrario, esperienze pregresse di conflittualità e scontro possono disincentivare dinamiche collaborative.

Le situazioni di forte disequilibrio o quelle di distribuzione equa di risorse giustificano, nella maggior parte dei casi, la necessità della presenza di un leader o «facilitatore». La presenza di un'organizzazione leader può facilitare la definizione delle regole di funzionamento di base, può incentivare il dialogo tra le parti, la costruzione di fiducia e l'esplicitazione dei benefici che derivano dalla collaborazione. Per questo motivo, i leader devono avere alcune caratteristiche specifiche: la capacità di promuovere la partecipazione attiva, avere influenza e capacità di controllo, promuovere le dinamiche di gruppo e essere in grado di estendere la portata del processo, generando equità percepita tra contributi e ricompense tra tutti i partecipanti al gioco di rete (Lasker, Weiss, 2001).

In alcuni casi, anche il **disegno istituzionale** è considerato una condizione che può facilitare la collaborazione. Infatti, anche se una forma di gestione dei network di tipo burocratico non è adatta a tutte le tipologie di rete, soprattutto nel caso in cui vi sia una partecipazione molto estesa, ossia un elevato numero di nodi, può essere utile un disegno normativo che faciliti le relazioni tra i componenti. In pratica, è auspicabile l'esistenza di un sistema di regole basilari che coordini e faciliti la collaborazione tra le parti, includendo nel processo (anche quello di gestione della rete) i nodi più piccoli e con meno potere, che, altrimenti, potrebbero essere esclusi o autoescludersi nel tentativo di proteggersi. Un disegno istituzionale che si muove in questa direzione può favorire l'adozione di forme di gestione condivise ed estese a tutto il network, nonostante la numerosità dei nodi. L'esistenza di regole di base chiare favorisce, inoltre, la trasparenza, che, a sua volta, porta a un incremento della fiducia e a un miglioramento generale delle condizioni in cui opera il network.

La collaborazione non è, tuttavia, fatta di sole condizioni di contesto. Esiste un vero e proprio **processo collaborativo** che si compone di diverse colonne portanti:

- una di queste componenti fondamentali è costituita dal dialogo faccia a faccia, che si sviluppa tra i nodi della rete e che aiuta a costruire consenso, *commitment* sugli obiettivi, rispetto reciproco e condivisione sui significati (Gilliam et al., 2002; Lasker, Weiss, 2003; Plummer, Fitzgibbon, 2004; Schneider et al., 2003; Tompkins, Adger, 2004; Warner, 2006);

- il dialogo diretto è necessario, ma non sufficiente a produrre collaborazione. Essa non si produce solamente attraverso un processo di negoziazione continua tra le parti, ma anche e soprattutto attraverso la costruzione di fiducia. Costruire fiducia richiede impegno a lungo termine (dal punto di vista del tempo e delle risorse) e può essere facilitato dall'esistenza di una storia pregressa di collaborazione andata a buon fine;
- la creazione di *commitment* tra le parti è un ulteriore elemento che contribuisce alla collaborazione tra i nodi del network. Il livello di *commitment* è strettamente collegato alle motivazioni originarie che portano un nodo a essere parte della rete, in particolare con riferimento agli obiettivi ultimi del network;
- le finalità del network sono un elemento molto rilevante, attorno al quale è possibile dare origine a una consapevolezza condivisa sui vantaggi collettivi raggiungibili attraverso lo sforzo collaborativo. In altre parole, più è presente nel network la consapevolezza che lavorare assieme per raggiungere lo scopo comune porta a vantaggi reciproci, più la collaborazione è favorita;
- infine, è altrettanto fondamentale che la collaborazione venga costantemente alimentata. La modalità più efficace, affinché vi sia un rinnovato entusiasmo sugli obiettivi di rete che giustifichi lo sforzo collaborativo, è il raggiungimento di obiettivi intermedi, le «piccole vittorie» che consentono di guardare al futuro del network con più ottimismo.

5.5 Logiche e strumenti di gestione delle reti per le Pubbliche Amministrazioni

Per orientare le reti verso la generazione di valore pubblico, la Pubblica Amministrazione non può utilizzare, come leve principali, gli strumenti che le sono più propri: i tradizionali approcci di «governo» e «programmazione» poco si adattano alle caratteristiche delle reti che abbiamo messo in evidenza.

D'altra parte, un ripensamento del ruolo della Pubblica Amministrazione, coinvolta sempre di più nelle dinamiche di rete, è coerente con l'evoluzione di cui si è resa essa stessa protagonista negli ultimi anni. Il superamento del modello del New Public Management che ha dominato gli anni Ottanta e Novanta, consente all'attore pubblico di ridisegnare il proprio ruolo. Le Pubbliche Amministrazioni operano sempre di più in contesti in cui sono obbligate a intessere relazioni con numerosi attori di varia natura, senza godere necessariamente di un potere sovraordinato.

L'esercizio della responsabilità di tutela dell'interesse pubblico richiede strategie capaci di utilizzare tutte le leve disponibili, ma all'interno di un gioco che non vede nell'amministrazione pubblica un ruolo gerarchico e, in taluni casi, neppure una posizione centrale.

La possibilità di esercitare influenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni dipende dalla capacità di generare valore per gli attori della rete e di promuovere giochi riconosciuti dagli stessi attori come interessanti e utili: le P.A. hanno la possibilità di costruirsi, oggi, un **ruolo attivo** all'interno delle reti nello **sviluppo e nella gestione del capitale sociale**.

Molto spesso, infatti, le informazioni e le conoscenze sono già presenti e disponibili all'interno delle reti, tuttavia non vengono raccolte, strutturate e utilizzate.

Le P.A. hanno la possibilità di agire su due livelli:

- creando il necessario *framework* di analisi dello scenario di rete, adottando misure più o meno esplicite che facciano **percepire** ai componenti della rete **l'importanza della disponibilità condivisa** di informazioni, conoscenze e altri elementi intangibili;
- incentivando **l'utilizzo delle informazioni per generare conoscenza** e tutti gli altri elementi che costituiscono il patrimonio condiviso dai partecipanti al network, come linguaggi e narrative comuni, valori condivisi, ipotesi interpretative concertate.

Quanto più le Pubbliche Amministrazioni sono consapevoli delle caratteristiche e delle dinamiche dei network, tanto più possono sviluppare strumenti e logiche di intervento coerenti ai loro elementi fondanti.

I sistemi di welfare costituiscono un ambito privilegiato per la sperimentazione di logiche di network management da parte delle Pubbliche Amministrazioni. La frammentazione delle risorse, degli attori e delle responsabilità induce, nel sistema di welfare, dinamiche molto più simili a quelle delle reti, che a quelle delle organizzazioni o dei sistemi gerarchici tradizionali.

I prossimi capitoli presentano una visione di sviluppo delle reti di welfare che fa perno su una prospettiva di network management. Essi descrivono il modo in cui tale prospettiva si è dispiegata nell'impostazione del percorso, che ha condotto alla definizione delle linee di indirizzo per lo sviluppo del sistema di conoscenza per la programmazione locale a supporto degli attori del sistema di welfare locale in Regione Lombardia.

Emerge un posizionamento della regione come soggetto che fa parte a pieno titolo della rete e ne assume una funzione di coordinamento, a partire da una posizione di centralità, ma facendo leva sulla produzione di informazioni e strumenti a supporto degli attori locali, non solo progettati in modo concertato con loro, ma anche alimentati e utilizzati direttamente da loro stessi, senza ingerenze sovraordinate.

A fronte di un sistema di welfare più incerto, più dinamico, più complesso e potenzialmente più conflittuale, la regione evita di approdare a un processo di programmazione razionale di tipo classico, scegliendo di posizionarsi come atto-

re del network che promuove collaborazioni con l'obiettivo di sviluppare forme di conoscenza condivisa tra gli attori della rete.

È un percorso complesso e incerto, fatto di passi avanti e arretramenti, di momenti di coerenza e altri di ritorno ai modelli gerarchici più tradizionali, ma costituisce un tentativo di sviluppare modalità di connessione e strumenti di supporto di tipo diverso e inedito.

Il § 7 darà conto del percorso di programmazione attuato, mentre il § 8 presenterà l'impianto del sistema di conoscenza del welfare locale sviluppato in Regione Lombardia, e di alcuni primi dati proposti all'attenzione degli attori che hanno partecipato alla fase pilota.



6. Criticità e prospettive per il welfare locale al tempo della crisi: una possibile visione per il futuro

di Giovanni Fosti e Francesco Longo

Nei capitoli precedenti abbiamo analizzato le debolezze del welfare sociale e socio-sanitario italiano, evidenziando come questo non sia il frutto di una visione sistemica o di un'azione riformatrice organica. È, piuttosto, il risultato di stratificazioni e di interventi storici che, nel tempo, non hanno costituito un sistema, ma un arcipelago di attori coinvolti con responsabilità diffuse e misure frammentate e parziali. Abbiamo, poi, proposto la «rete» come dimensione concettuale per interpretare il sistema e per proporre la possibile evoluzione. In questo capitolo discutiamo l'insieme delle criticità che vive oggi il welfare a livello locale, per proporre, poi, una possibile visione evolutiva, alle condizioni di contesto date. In altri termini, si propone un approccio alla lettura e alla riprogettazione dei sistemi di welfare locale, mantenendo costanti la distribuzione delle risorse e delle competenze date, la cui eventuale modifica potrebbe soltanto migliorare lo scenario di riferimento in cui questa prospettiva di lavoro si pone. Per livello locale intendiamo un perimetro assimilabile agli «ambiti» delle politiche sociali o ai distretti socio-sanitari, oscillando, quindi, tra i 100.000-200.000 abitanti, al netto di particolari configurazioni più piccole rintracciabile nelle aree più scarsamente abitate del Paese (es. zone montane) o delle aree metropolitane, in cui le dimensioni sono necessariamente più rilevanti. Si tratta, quindi, di contesti inter-comunali, ad area vasta, seppur all'interno di geografie sufficientemente contenute e tendenzialmente coerenti con i confini organizzativi locali delle aziende sanitarie, cioè i loro distretti socio-sanitari. L'analisi e la visione proposte sono di natura generale e astratta, ovvero applicabili teoricamente alla media dei contesti locali italiani: ovviamente, le necessarie contestualizzazioni rispetto alle singole realtà specifiche devono essere considerate complementari a queste riflessioni che sono, invece, aspecifiche rispetto alle caratterizzazioni di ogni singolo territorio.

Inevitabilmente, l'interpretazione dei fenomeni sociali emergenti e della relativa coerenza dei servizi di welfare locale richiede uno sforzo di sintesi e, quindi, di individuazione degli elementi ritenuti più rilevanti e critici, che diventano l'oggetto di lavoro su cui cercare di incidere. Pertanto, nel presente capitolo, si propone l'individuazione e l'analisi delle variabili dei sistemi di welfare locale ritenuti

più rilevanti, escludendone molti altri, che avrebbero, ovviamente, diritto di cittadinanza, ma che rischierebbero di rendere il lavoro interpretativo talmente onnicomprensivo da non delineare più alcune priorità di policy. Per questo, la valutazione che il lettore è invitato a fare riguarda sia la scelta dei temi individuati, e, quindi, indirettamente di quelli scartati, sia la loro analisi di dettaglio e la prospettiva evolutiva per loro proposta.

Il capitolo è organizzato in tre parti logiche: l'analisi delle principali criticità e potenzialità dei sistemi di welfare sociale e socio-sanitari locali; la concettualizzazione di cosa sia «un problema e una risorsa» in ambito sociale; la presentazione di una possibile visione per il futuro dei welfare locale, alle regole di sistema date.

6.1 Analisi delle principali criticità e potenzialità dei sistemi di welfare socio-sanitari locali

La discussione delle principali criticità e potenzialità dei sistemi di welfare locale è proposta in sei tesi, che vengono prima citate sinteticamente e poi argomentate.

6.1.1 Risorse finanziarie in diminuzione

Le risorse pubbliche sono calanti, i problemi sociali sono in aumento e questa stagione potrebbe durare ancora a lungo.

Le risorse pubbliche per il welfare sociale e socio-sanitario si articolano in tre fonti principali: prestazioni sociali garantite dall'INPS, servizi sanitari assicurati dal SSN, servizi socio-assistenziali erogati dai comuni. Tutte questi soggetti stanno vivendo delle gravissime crisi finanziarie, tutte riconducibili, in ultima analisi, all'eccesso di debito pubblico che caratterizza il nostro paese (123% del PIL). Per questo, non si intravede, per i prossimi anni (3-5), un aumento delle risorse disponibili, ma, al contrario, si prospetta una loro riduzione. Parallelamente, a causa della crisi economica, i problemi sociali stanno significativamente aumentando a partire dalla disoccupazione, dal disagio giovanile, dall'aumento delle varie forme di dipendenza e di disagio psichico. Anche le risorse che le famiglie possono spendere per l'ambito socio-sanitario sono in diminuzione, come dimostrano le statistiche che vedono una contrazione della spesa privata *out of pocket* per la sanità e per l'odontoiatria e, addirittura, la riduzione drastica delle liste di attesa per le strutture protette per anziani e per gli asili nido. La divaricazione crescente tra ammontare di risorse pubbliche per il welfare socio-sanitario e l'aumento dei problemi sociali è molto probabilmente destinata a durare per alcuni anni.

6.1.2 Frammentazione delle risorse

Le risorse pubbliche per il welfare sono nella disponibilità diretta degli enti pubblici locali (Comuni e AUSL) solo per una quota minoritaria, mentre la quota prevalente è nella disponibilità diretta delle famiglie, che acquistano servizi quasi esclusivamente nel mercato della cura informale

Osservando i sistemi di welfare locale dal basso, si riscontra come le risorse di origine pubblica per il welfare sociale e socio-sanitario sono per la maggior parte nella disponibilità diretta delle famiglie, trattandosi di trasferimenti monetari diretti alle famiglie, mentre solo una parte minoritaria è nelle disponibilità degli attori pubblici locali, AUSL e Comuni. Questa è la diretta conseguenza dell'allocazione nazionale delle risorse per il welfare, che osserva un protagonismo assoluto dell'INPS e dei suoi trasferimenti monetari diretti alle famiglie. Gli enti pubblici locali, in particolare Comuni e AUSL, sono garanti e responsabili istituzionali di ultima istanza, ma detengono solo la minoranza delle risorse, determinando una contraddittoria frattura fra le finalità istituzionali formalmente attribuite e la reale capacità economica di azione. Purtroppo, il sistema determina, spesso, anche situazioni di iniquità perché le risorse trasferite alle famiglie si rivolgono solo ad alcuni target di utenti (es. non autosufficienza o povertà anziana), mentre altri non sono tutelati (si pensi ai poveri non anziani o agli studenti universitari). Inoltre, l'allocazione delle risorse non è sempre in funzione delle capacità di reddito delle famiglie: l'assegno di accompagnamento, per esempio, viene distribuito in funzione del grado di disabilità a prescindere dalle condizioni di reddito o di patrimonio. Questo scenario difficilmente verrà modificato radicalmente nei prossimi anni: i contesti locali non possono, quindi, che assumerlo come un vincolo entro il quale lavorare, per cercare di usarne le potenzialità (risorse finanziarie per il welfare nella disponibilità delle famiglie) e smussarne le iniquità di target o distributive presenti tra i segmenti sociali.

Le risorse trasferite dall'INPS alle famiglie per funzioni di welfare costituiscono parte integrante dei loro redditi, soprattutto per le fasce di popolazione più povera, senza destinazioni d'uso specifiche. Si presume che una quota significativa di queste risorse vengono utilizzate per servizi di tutela sociale o socio-sanitaria acquistate direttamente dalle famiglie, rivolgendosi, però, quasi esclusivamente al mercato della cura informale, ovvero badanti (la cui stima è di 800.000 a livello nazionale) o baby sitter. Ciò che caratterizza le scelte delle famiglie è la risposta individuale e isolata che ognuna struttura: ognuna con il proprio *care giver*, chiusa nella propria casa, in maniera isolata dalle altre, generando frammentazione e isolamento sociale. Il paradosso che, pertanto, si determina è che la quota prevalente delle risorse pubbliche trasferite alle famiglie per il welfare produce, tendenzialmente, frammentazione, invece che ricomposizione sociale. Inoltre, i *care giver* informali, di norma, non sono formati, non appartengono ad alcuna organizzazione e non sono, quindi, integrati con il resto dei servizi. In altri

termini, buona parte del settore della cura non è strutturato e formalizzato, non essendosi sviluppata, in ambito pubblico o privato, capacità imprenditoriale che possa generare un'offerta idonea ad attrarre le scelte e le risorse delle famiglie. I *care giver* informali sono, di norma, pagati in «grigio», ovvero al minimo delle condizioni che rendono la posizione formale amministrativamente sostenibile. Sono quasi sempre stranieri/e.

Questa geografia dei servizi rende difficile monitorare il reale utilizzo e l'impatto sociale delle risorse pubbliche per il welfare. Anche le preziose stime disponibili sono poche e risentono di questa criticità strutturale.

6.1.3 Frammentazione delle attività e degli interventi

I servizi offerti da Comuni e AUSL sono raramente integrati tra di loro e, in ogni caso, sono completamente disgiunti dai servizi di cura informali acquisiti e organizzati autonomamente della famiglie

Molteplici sono i programmi e gli ambiti di forte interdipendenza tra i servizi sociali dei Comuni e quelli socio-sanitari delle AUSL. I maggiori fabbisogni di integrazione si registrano nei servizi per gli anziani (sia domiciliari, sia diurni, sia residenziali), per le persone disabili, per i minori provenienti da famiglie con gravi problemi sociali, per le dipendenze e per la salute mentale. Lunga e nobile è la stagione che ha cercato di sviluppare logiche e strumenti di integrazione tra sociale e socio-sanitario lungo tutta la penisola. Il nostro paese è sicuramente tra quelli che più ha discusso, legiferato e attuato iniziative in questa direzione, anche nel confronto con i più robusti sistemi di welfare centro e nord europei, ma spesso istituzionalmente molto più frammentati del nostro, a causa dei loro impianti mutualistico-bismarkiani, che distinguono il momento assicurativo, da quelli di committenza locale e da quello erogativo. L'integrazione tra sociale e sanitario è stata ricercata con diverse logiche: istituzionali (l'intero portafoglio di servizi assegnati a un unico soggetto), organizzative (sedi, équipe di lavoro o appalti congiunti), per processi (ingegnerizzazione integrata dei percorsi assistenziali). La rilevanza e la complessità del tema comporta un costante dinamismo alla ricerca di soluzioni più avanzate. Purtroppo, la profonda distanza tra le competenze e le culture disponibili nei diversi contesti regionali e locali determina, lungo la penisola, risultati significativamente distanti tra di loro. Vi sono regioni e territori che, con orgoglio, possono rivendicare di aver raggiunto importanti risultati culturali, di metodo e, in parte, attuativi. Altrove, invece, la frattura tra sociale e sanitario non è stata per nulla colmata e, forse, neppure messa seriamente a tema. Grandi sono, pertanto, le distanze rispetto all'integrazione raggiunta nel confronto relativo tra i diversi territori del paese. Invece, è generalizzata e uniforme l'assenza di politiche di ricomposizione o integrazione tra i servizi pubblici strutturati di Comuni e AUSL e quelli della cura informale acquisiti direttamente dalle famiglie. Anzi, di norma è espressamente vietato dalle politiche pubbliche che le famiglie possa-

no comprare servizi aggiuntivi dallo stesso erogatore che garantisce l'assistenza istituzionale, per evitare commistioni ritenute difficilmente controllabili. A titolo d'esempio, i servizi di assistenza domiciliare dei Comuni non prevedono processi di integrazione con la badante, così come neppure l'ADI delle AUSL.

La difficoltà di questa integrazione risiede anche nel fatto che essa, spesso, impone all'offerta formale pubblica un profondo ripensamento della propria missione, proprio a causa dell'esiguità dell'intensità di cura offerta dal sistema pubblico, determinata, in ultima analisi, dall'iniziale allocazione delle risorse pubbliche, che sono sbilanciate significativamente a favore dei trasferimenti monetari alle famiglie. A titolo d'esempio, consideriamo che il SAD o l'ADI sono in grado di garantire pochi accessi settimanali, di un'ora circa al giorno, mentre la badante rimane quotidianamente molte ore con l'assistito. Come si può o deve trasformare la missione di SAD e ADI, nel momento in cui inseriscono nel perimetro della propria azione anche il ruolo del *care giver* informale? Per il servizio pubblico a bassa intensità assistenziale esistono due possibili alternative di ruolo: offrire un servizio puntuale e molto limitato nello scopo e nel tempo o, all'opposto, svolgere il ruolo di insegnante, *tutor counselor dell'informal care giver*. Al momento, sono scarse le riflessioni sul ruolo che devono giocare gli operatori garantiti dai servizi pubblici, a fronte di un mercato della cura informale che supera di molto, per risorse e numero di operatori, il settore pubblico. Qualora, con processi di innovazione locale ancora più radicali, si arrivasse a determinare l'unicità dell'operatore, ovvero la coincidenza tra il *care giver* pagato dalla famiglia e quello offerto dai servizi pubblici, Comune o AUSL, si sarebbe imboccata con decisione la strada di ricomposizione delle risorse.

6.1.4 Welfare poco «centrato» sulla società

Nelle aree tradizionali di intervento pubblico, i tassi di copertura dei bisogni sono modesti e con deboli meccanismi di prioritizzazione, mentre nelle aree emergenti – conciliazione famiglia-lavoro, integrazione sociale nuovi italiani, separazioni/puzzle family/famiglie miste, giovani anziani – il welfare è scarsamente o per nulla attivo

L'allocazione delle risorse tra famiglie e offerta pubblica spiega il fisiologicamente modesto tasso di copertura dei servizi pubblici. Gli anziani non autosufficienti integralmente in carico ai servizi pubblici non superano il 30%, così come sono modesti i tassi di copertura per gli asili nido, per i servizi alle famiglie per la conciliazione famiglia-lavoro dopo l'orario scolastico o durante le lunghe vacanze estive. Anche nelle aree di grande deprivazione, il tasso di copertura è lontano da una concezione universalistica del welfare: si pensi, al proposito, alla rilevante carenza di risorse che denunciano i servizi di neuropsichiatria infantile, la salute mentale o le dipendenze. La crisi della finanza pubblica e l'aumento dei bisogni non fa intravedere traiettorie di miglioramento del tasso di copertura. Questo im-

pone un grande sforzo di definizione delle priorità sociali su cui intervenire e, di conseguenza, la determinazione dei casi che rimangono in carico completamente alle famiglie o ad altre iniziative sociali non finanziate dal pubblico. Ciò che preoccupa è, a questo proposito, l'assenza di strumenti e di abitudine nel definire a livello locale il target ricercato, i tassi di copertura attesi e, quindi, i criteri di prioritizzazione. Raramente sono disponibili strumenti di rilevazione dei bisogni e, pertanto, diventa difficile, se non impossibile, la selezione delle priorità sociali. Il rischio concreto è che i nostri sistemi di welfare locale si prendano cura di chi è riuscito a trasformare le proprie necessità in domanda esplicita di servizi, mentre le fragilità estreme corrono il rischio di essere escluse perché incapaci di trasformare i bisogni in domanda.

Inoltre, se osserviamo i processi socialmente critici ed emergenti, notiamo come il sistema di welfare è, a oggi, debole o assente nel supportarli. La conciliazione famiglia-lavoro è largamente delegata alla famiglia. L'integrazione dei nuovi italiani (4,5 milioni di immigrati regolari) è avvenuta in assenza di rilevanti interventi pubblici, che, al contrario, sono spesso intervenuti per frenare o ritardare l'immigrazione, determinando nei fatti ulteriori difficoltà ai processi di inserimento sociale. Le separazioni di coppia, fenomeno in grande aumento, vengono gestite esclusivamente dai coniugi, che si rivolgono a professionisti privati, i cui incentivi non coincidono necessariamente con quelli che stimolano uno sviluppo sociale armonioso. Le famiglie ricostituite (puzzle famiglie), così come le coppie miste, sono in aumento esponenziale e richiedono l'esercizio di ruoli sociali storicamente non consolidati e la costruzioni di nuove forme identitarie nelle aggregazioni umane (es. il terzo genitore). In quest'area, salvo lodevoli eccezioni, l'offerta di servizi da parte del sistema di welfare è sostanzialmente assente. La maggior parte dei fenomeni sociali emergenti si collocano, oggi, al di fuori del perimetro dell'azione del welfare tradizionale, che si è, quindi, auto collocato, prevalentemente, in una funzione riparatoria per le grandi fragilità e di supporto alla collettività generale, ma solo in funzione di una sua rappresentazione tradizionale, lontana dalle evidenze quantitative oggi emergenti. Questo ci porta a concludere di essere di fronte a un sistema di welfare che non sempre è capace di allocare le proprie scarse risorse nel cuore delle prioritizzazioni sociali necessarie e in prossimità dei fenomeni socialmente rilevanti emergenti.

6.1.5 Posizionamento del III settore

Le organizzazioni non profit sono focalizzate prevalentemente sulla produzione finanziata dal pubblico o sulla grave marginalità e, raramente, si focalizzano su servizi a pagamento per le famiglie, che preferiscono il mercato informale della cura

Il terzo settore, così come i produttori privati, si sono largamente sviluppati negli ultimi anni, diventando i produttori di tutti i pubblici servizi del welfare socia-

le e socio-sanitario, che sono stati quasi interamente esternalizzati. Il loro orientamento di mercato è, però, quasi esclusivamente rivolto ai servizi finanziati o cofinanziati dal pubblico. Non sono riusciti a sviluppare modelli di business capaci di attrarre le risorse e le esigenze delle famiglie, che si sono rivolte esclusivamente ai *care giver* informali. In altri termini, i produttori del terzo settore e del privato non sono riusciti a definire una formula di impresa sociale che garantiscesse alle famiglie più valore rispetto alla cura informale.

I committenti pubblici, a causa delle loro crescenti tensioni finanziarie, hanno, inoltre, sospinto i produttori verso compressioni sempre più marcate dei salari e dei diritti contrattuali dei lavoratori del settore sociale, chiedendo prezzi di produzione sempre più contenuti. È giunto il momento di stabilire una retribuzione oraria uniforme nel mercato, che sia socialmente accettabile, spostando la competizione sull'efficienza e sull'efficacia organizzativa, invece che sulla contrazione contrattuale e reddituale. Questa operazione dovrebbe risultare relativamente facile in un mercato in cui esistono, in ogni territorio, solo due acquirenti monopsonisti: il Comune e l'ASL.

6.1.6 Nuove risorse emergenti

Le reti sociali e il capitale sociale si stanno diradando, ma vi sono nuove e diverse forme di connessione sociale da valorizzare

Siamo in un'epoca storica in cui le relazioni umane si fanno più rarefatte, si stanno diradando le forme solidaristiche, la divaricazione tra i segmenti sociali sta pericolosamente esplodendo. Il sistema di welfare dovrebbe essere uno degli antidoti più forti a questi processi, attivando processi di crescita del capitale sociale e di ricomposizione della collettività. Purtroppo e all'opposto, la frammentazione tra risorse pubbliche e private e l'assenza di interventi nei fenomeni sociali emergenti (conciliazione famiglia-lavoro, giovani anziani, ecc.) alimentano forme di riproduzione sociale e tipologie di servizi, che aumentano l'isolamento sociale, perché basate prevalentemente su risposte individuali per la singola persona o la singola famiglia. Il sistema della cura sta consolidato un modello in cui ogni famiglia è chiusa in casa con la propria babysitter o badante, cercando di risolvere individualmente i problemi. Si genera, così, un aumento della rarefazione delle relazioni sociali, un aumento dell'intensità dei problemi percepiti, una difficoltà a generare una narrazione condivisa delle situazioni di vita in cui fisiologicamente ognuno di noi si trova a essere (genitore, anziano, *caregiver*, ecc.), determinando un senso diffuso di solitudine, smarrimento e stanchezza. Questa dinamica ha innestato un circolo vizioso in cui diminuisce la fiducia reciproca tra i cittadini, per cui diventa sempre più difficile condividere socialmente la cura, rendendo difficile mettere insieme bambini o anziani di famiglie diverse. La constatazione che questo modello venga finanziato, in parte significativa, con risorse di origine pub-

blica trasferite alle famiglie, dovrebbe far riflettere su quali ipotesi di società siano alla base delle politiche di welfare in essere.

La società contemporanea contiene, però, anche molti elementi che costituiscono delle potenziali occasioni di ricomposizione sociale, di rinascita del capitale sociale, magari al di fuori delle narrative e dei modelli tradizionali. Le persone stanno sviluppando forme nuove e innovative di socialità, più vicine inizialmente alle loro esigenze individuali e del loro vissuto familiare, ma pur sempre potenzialmente generatrici di socialità e di solidarietà. Si pensi alla crescita di sensibilità dei consumatori verso prodotti, mercati e imprese più socialmente responsabili e alla rilevanza che stanno assumendo le associazioni di *advocacy*. Esistono, inoltre, nuove e innovative forme di connessione sociale, come i gruppi di acquisto solidale (GAS/GAF), le famiglie che si auto-organizzano per il *pedibus* dei figli, le associazioni dei genitori a sostegno delle scuole, ecc., che rappresentano nuove forme di creazione di socialità e connessione tra le persone e le famiglie. A queste vanno aggiunti forme più profonde di cooperazione sociale, di norma correlate a legami culturali o religiosi, che portano alla costituzione di reti strutturate tra famiglie, forme di vicinato progettate, fino ai condomini solidali, ecc. Ci sono, inoltre, nuovi segmenti sociali che rappresentano fisiologicamente dei potenziali connettori sociali. Innanzitutto, i 4,5 milioni di immigrati sono giunti nel nostro paese seguendo, prevalentemente, filiere e reti familiari ed etniche. Queste stesse filiere garantiscono loro i processi di integrazione sociale, alla ricerca di casa, lavoro e relazioni, in maniera sicuramente più significativa del contributo del welfare pubblico. I nuovi italiani, per certi versi, sono portatori, per gruppi di etnia o di famiglie, di significativi legami sociali. Altre categorie sociali emergenti rappresentano una grande opportunità per disporre di energie per alimentare la socialità. Pensiamo, a questo proposito, all'enorme bacino costituito dai giovani anziani, in media sani e benestanti, alla ricerca di un nuovo ruolo sociale, al di fuori del perimetro professionale, che dia loro nuovi orizzonti di senso e di impiego. A tutto questo bisogna aggiungere le ricchissime forme attive di volontariato e di sostegno che già impegnano milioni di persone.

Esistono, quindi, due spinte nella società: da una parte, una che favorisce maggiormente l'isolamento delle persone e delle famiglie e determina una coerente struttura dei servizi di cura di tipo individuale e frammentato; dall'altra, una che è generatrice di nuove energie e forme di ricerca e sviluppo di socialità e di connessione di reti tra persone. Il sistema di welfare ha il compito di supportare la seconda e di allarmare la prima, rispetto al pericolo di distruzione di valore sociale, determinato da modelli di welfare che frammentano, invece di ricomporre, le risorse e le opportunità.

6.2 Welfare e sviluppo, problemi e opportunità

Creare le condizioni affinché i diritti di cittadinanza siano rispettati è la premessa per lo sviluppo economico, sociale e culturale: il welfare sociale e socio-sani-

tario fa parte delle condizioni di contesto necessarie per lo sviluppo. Il benessere individuale e collettivo è tra le determinanti fondamentali della produttività, creatività e imprenditorialità di una comunità. Per questo, non esiste alcun *trade off* tra il rilancio socio-economico del Paese e la necessità di riformare e reinvestire nelle sue politiche sociali, ma, al contrario, la seconda è premessa indispensabile alla prima. Lo stesso capitale sociale, oggetto privilegiato di lavoro delle politiche di welfare, è ritenuto, dal pensiero economico oggi dominante, uno dei *driver* che, più di altri, è in grado di spiegare il tasso di sviluppo economico, socio-economico e culturale di una comunità o di un paese. Del resto, tra i paesi EU, quelli con il welfare più sviluppato e con il capitale sociale più alto, sono quelli che meglio stanno reagendo alla crisi economica globale.

Alla radice delle politiche sociali agisce una considerazione che le rende molto diverse dalle politiche sanitarie. Una caratteristica o un fenomeno sociale emergente di per sé non costituisce quasi mai né un problema strutturale né, all'opposto, una risorsa potenziale per la collettività e per le politiche del welfare, perché il contributo negativo o positivo è determinato dalla trama sociale in cui tale caratteristica si inserisce. La trama sociale è fatta dalle relazioni tra le persone, dai meccanismi di riproduzione sociale e di cura diffusi, dalle mappe cognitive disponibili, dagli orizzonti di senso in cui i cittadini, collettivamente, collocano i fenomeni.

La presenza nella società di un'ampia fetta di giovani anziani, che hanno ormai esaurito il loro ciclo di vita professionale e sono in pensione, possono costituire un grosso problema in una società giovanilista, che li fa vivere isolati, non riconosce il valore della loro storia e dei loro contributi professionali e sociali, propone loro un modello prospettico di cura basato sull'auto-organizzazione domestica, centrata su *care giver* individuali, ed esclude per loro un possibile nuovo ruolo attivo per la comunità. Questo è un esempio di trama sociale, dove un fenomeno emergente diventa un problema. All'opposto, lo stesso gruppo di giovani anziani, che magari rimangono residenti da soli, può costituire un'enorme potenziale per sé e per la comunità, se si costruiscono luoghi e processi di incontro, di sostegno a vicini e amici, di nuove forme di socialità, di volontariato che valorizzi le loro competenze e storie. La maggior parte di loro non ha bisogno di trasferimenti diretti o indiretti di risorse da parte dei sistemi di welfare, ma, piuttosto, di incontrare una trama sociale che dia loro senso, valore, e li supporti a integrarsi costantemente gli uni con gli altri, con la società. Essi possono essere animatori di circoli di lettura, insegnanti volontari per l'uso del web, docenti di italiano per i bambini stranieri che conoscono poco la lingua, gestori di spazi pubblici messi a disposizione dell'associazionismo, promotori del loro circolo di amici o, semplicemente, costituire un infinito reticolo di gruppi di amici che si godono insieme una fase della vita, in una comunità ricca di stimoli e opportunità anche per questa fascia di età.

Le coppie di genitori lavoratori, con figli piccoli, possono sentirsi molto stanchi e soli, perché il tempo per il lavoro, per il pendolarismo, per la spesa e la cu-

ra della casa e l'accudimento dei figli esaurisce le loro energie. Si corre a casa dal posto di lavoro, per arrivare in tempo alla chiusura della scuola o alla fine dell'orario di servizio della baby sitter. «Sono stanca, non ho tempo per me, litighiamo perché non abbiamo tempo per la coppia» sono affermazioni diffuse nella nostra società (forse vi è anche una qualche correlazione con l'elevatissimo numero di separazioni). È impossibile immaginare che la trama sociale possa vedere di norma le famiglie gestire insieme i figli, con l'utilizzo di babysitter comuni e alternando le case dove i bambini passano del tempo insieme dopo la scuola? Una babysitter per tre famiglie costerebbe la metà per ogni famiglia anche se fosse pagata il 50% in più e se potesse essere formalizzata e professionalizzata. I bambini potrebbero giocare insieme, invece di essere isolati a casa con il proprio nonno o babysitter. Le famiglie sarebbero in rete e, se anche un genitore tardasse qualche minuto al lavoro o al supermercato, saprebbe che i figli sono a casa di una amica/o. Da una situazione di isolamento, ci si ritroverebbe in una trama di socialità, scambio di esperienze, condivisione della cura, a beneficio di tutti gli attori coinvolti: bambini, genitori, babysitter, la società.

La connessione e l'organizzazione delle interdipendenze reciproche è in grado di generare valore, così come il mancato riconoscimento delle interdipendenze può distruggerlo, a prescindere dalle risorse finanziarie o di welfare disponibili.

In una società in cui le risorse pubbliche sono in riduzione e i problemi sociali sono in aumento, vi è la necessità di ricostruire una trama sociale capace di generare valore, capitale sociale, connessioni tra le persone. Questo, da un lato, trasformerebbe alcuni problemi in opportunità, dall'altro aiuterebbe a sostenerne altri in maniera meno sofferta, avendone una narrazione diffusa e condivisa e libererebbe risorse da focalizzare sulle gravi fragilità, che a loro volta sarebbero, comunque, inserite in un tessuto sociale più accogliente.

Per andare in questa direzione occorrono due grandi innovazioni di policy e di narrativa del welfare:

- riscoprire collettivamente la centralità dei diritti di cittadinanza come premessa o ogni sviluppo possibile;
- proporre delle mappe cognitive alla base delle politiche e dei servizi di welfare capaci di favorire processi di riagggregazione sociale.

Alla luce dell'interpretazione delle principali criticità dei sistemi di welfare locale e delle riflessioni appena proposte su come la trama sociale possa trasformare le caratteristiche della comunità in problemi o risorse, proponiamo una possibile visione per reinterpretare e sviluppare i sistemi di welfare locale.

6.3 Una possibile visione per lo sviluppo dei sistemi di welfare sociale e socio-sanitario locali

6.3.1 Riprogettare più che difendere

Di fronte alla crisi, sviluppare il welfare e non limitarsi a retrocedere il meno possibile

Il welfare sociale e socio-sanitario, sia a livello nazionale, sia a livello locale, non è mai stato un sistema, ma, piuttosto, un arcipelago di programmi, attori e servizi. Esso avrebbe dovuto essere rivisto e le sue contraddizioni affrontate, anche se non fossimo incorsi in una situazione di crisi come quella attuale. La grave crisi economico-finanziaria che attraversa il Paese e l'Europa rende più stridenti molte contraddizioni del welfare e rappresenta, quindi, un'occasione per riflettere e intervenire su assetti istituzionali e organizzativi, sulla suddivisione delle risorse e dei compiti, sulle politiche e sui servizi. Questa azione può e deve essere condotta sia a livello locale, che nazionale. Il livello locale può procedere e anticipare i processi di riforma e riorganizzazione, perché il contesto nazionale potrebbe rimanere immutato per anni e, in ogni caso, il suo intervento rappresenta solo un eventuale livello di facilitazione di un lavoro che, comunque, deve essere fatto localmente.

In questo quadro, è necessario immaginare una visione di trasformazione complessiva del nostro sistema di welfare che sia a supporto di una inversione di tendenza di alcune trame sociali che diminuiscono la coesione e che trasformano caratteristiche emergenti in problemi, per determinare, piuttosto, scenari collettivi positivi. Occorre, per esempio, ricomporre le risorse che già ci sono, valorizzare e connettere le energie presenti per produrre valore, non potendo ragionevolmente attendersi un'espansione delle risorse pubbliche, sia in relazione al quadro economico, sia agli orientamenti di politica economica prevalenti in Europa, che non dettano un'agenda di tipo espansivo. Questo richiede una presa di coscienza collettiva delle caratteristiche sociali e dei comportamenti sociali emergenti, delle criticità profonde del Paese e delle attuali caratteristiche del welfare, che deve essere largamente ripensato.

L'alternativa, in questa fase storica, è quella di difendere il sistema di welfare esistente, cercando di governare come e quanto si retrocede, focalizzandosi soprattutto sulle fragilità e sui criteri di universalismo selettivo, in un processo che non potrebbe essere altro che una lenta e progressiva ritirata.

6.3.2 Le risorse finanziarie

I sistemi di welfare locale devono ricomporre le risorse finanziarie dei territori

Le risorse pubbliche per il welfare sono, oggi, per la maggior parte nella disponibilità diretta delle famiglie e, per una quota inferiore, erogate da Comuni e AUSL:

questo spiega l'ampio sviluppo del mercato della cura informale e i modesti tassi di copertura dei servizi pubblici o finanziati dal pubblico. Di fronte a questa evidenza, è, innanzitutto, necessario costruire un sistema di welfare che sia ricompositivo, capace di integrare le risorse pubbliche con quelle nella disponibilità diretta delle famiglie. La ricomposizione delle risorse può avvenire in diversi modi: (a) gli enti pubblici «vendono» anche servizi alle fasce sociali storicamente escluse dal perimetro della propria azione (ampliamento dell'offerta); (b) gli erogatori privati contrattualizzati dal pubblico possono aggiungere prestazioni aggiuntive a pagamento per gli utenti in carica e per tutti gli altri richiedenti (organizzazione dell'offerta); (c) le risorse pubbliche di Comuni e AUSL vengono trasferite alle famiglie, in modo da aggiungersi a quelle nella loro diretta disponibilità, per acquistare unitariamente sul mercato servizi di cura integrati (*pooling* delle risorse). Ovviamente, si possono combinare queste soluzioni o definire degli ibridi.

In ogni caso, un'azione ricompositiva delle risorse può potenzialmente determinare significativi vantaggi:

- i servizi assumono una natura più universalistica, coinvolgendo tutta la popolazione, garantendo osmosi tra la capacità di *advocacy* e *voice* dei paganti e il frequente silenzio dei beneficiari gratuiti, spesso sprovvisti di capacità di autotutela;
- aumentano i tassi di copertura dei bisogni;
- si offrono politiche e servizi più diffusi con un orientamento al benessere collettivo;
- aumentano, potenzialmente, le risorse economiche in circolazione che possono garantire, oltre a economie di specializzazione e di scala, ulteriori spazi per azioni redistributive.

Ognuna delle tre soluzioni proposte raggiunge, potenzialmente, con maggiore o minore intensità, ognuno degli obiettivi qui elencati, così come la scelta tra queste diverse soluzioni apre una complessa discussione (in parte tecnica e in parte valoriale) sul modello di welfare che si prospetta, che però esula dagli scopi del presente lavoro. In questa sede, si intende solo sottolineare la necessità di attivare processi di ricomposizione delle risorse e come vi siano diverse e molteplici soluzioni disponibili tra cui scegliere. Ci piace, però, sottolineare che, in ogni caso, la diffusione dei servizi di iniziativa pubblica e il recupero di risorse private, oggi ad appannaggio quasi esclusivo del mercato della cura informale, non necessariamente deve vedere la PA come soggetto produttore o erogatore diretto, anche se questa è una delle soluzioni disponibili. Il ruolo del regista pubblico è quello di promuovere iniziative di ricomposizione delle risorse delle famiglie con quelle dei servizi pubblici, potendo scegliere di volta in volta lo schema produttivo più congruo, dalla promozione di un mercato regolato ad alto valore sociale aggiunto, all'appalto e fino alla produzione diretta pubblica.

6.3.3 *Le persone e le comunità*

I sistemi di welfare locale devono soprattutto investire per riconnettere le persone e le comunità, non solo produrre prestazioni sociali a domanda individuale

Gli individui e le famiglie sono sempre più isolati e si sentono sempre più soli. Buona parte dei meccanismi di riproduzione sociale emergenti (riconciliazione famiglia-lavoro, integrazione nuovi italiani, assistenza ai non autosufficienti, gestione separazione familiari) sono completamente a carico delle famiglie, che dimostrano una capacità di tenuta e di gestione autonoma. Tuttavia, ciò avviene in maniera parcellizzata, per singolo nucleo familiare, che attiva autonomamente i propri meccanismi interni di sostegno e di socializzazione. Ogni famiglia, in modo autonomo e isolato, organizza le proprie funzioni di cura: ognuno a casa propria con la propria babysitter, la propria badante, solo e diffidente verso gli altri. Questo modo di organizzare la cura distrugge valore per gli utenti e per la società. Le relazioni interpersonali e interfamiliari diventano progressivamente più rarefatte e il capitale sociale si consuma. È necessario riattivare processi di ri-aggregazione sociale, di sviluppo di reti tra individui e famiglie, dove forme di condivisione dei servizi di cura determinano una parte della soluzione ai problemi. Il welfare non è altro che uno spazio fisico e culturale dove i diritti diventano esigibili, dove si consolidano i legami di cittadinanza, dove si costruisce la coesione sociale, dove si gettano le fondamenta per la società del ben-essere. Una babysitter in comune a tre famiglie facilita lo sviluppo di una rete tra bambini e tra genitori, permette alle famiglie di risparmiare e di professionalizzare e retribuire meglio l'operatore. Una badante in comune a più anziani o un centro diurno con molti anziani permette di riconnettere tra di loro gli anziani e le loro famiglie. Un gruppo di mutuo-aiuto di famiglie con bambini disabili che passa il week end insieme può contribuire a mitigare la fatica della cura, condividendo esperienze e costruendo legami sociali. Il *pedibus* dei bambini che vanno e tornano da scuola è gratuito, libera tempo alle famiglie, connette bambini e genitori. Un GAS/GAF (gruppo di acquisto solidale o gruppo di acquisto familiare) connette produttori e consumatori, genitori e bambini tra di loro. A questo proposito, possiamo imparare dall'esperienza dei migranti della nostra comunità, le cui reti sociali e familiari per etnia sono spesso molto robuste e hanno operato come sostanziale meccanismo di inclusione e integrazione sociale per i nuovi arrivati, di fatto vicariando l'assenza o la debolezza dell'azione pubblica.

Prendendo spunto da queste esemplificazioni simboliche, possiamo sostenere che ogni servizio di welfare dovrebbe essere basato sul principio per cui la cura viene offerta congiuntamente a più individui o famiglie, generando connessioni e reti sociali, cercando di valorizzare le risorse disponibili nell'individuo, nella famiglia e nella comunità. Nessun servizio dovrebbe basarsi su forme di supporto che isolino l'individuo. Questo deve valere sia per i servizi a pagamento per le

famiglie, sia per quelli pubblici gratuiti o semi-gratuiti, meglio ancora se alla base riconnettono anche risorse pubbliche e private, come discusso al punto precedente. La condivisione dei servizi genera valore sociale per gli individui e per le famiglie, abbassa i costi per gli utenti e permette di professionalizzare gli operatori. La condivisione tra persone e famiglie è tanto più facile quanto più si ragiona per funzioni di riproduzione sociale complessive, per presa in carico, per riconnessione tra persone, superando la logica prestazionale, per singolo utente. Questo richiede un cambio di approccio, linguistico e di metriche di misurazione dei servizi. Per facilitare la concretizzazione di questa visione, potrebbe essere utile la diffusione di assetti produttivi in cui gli operatori lavorano attraverso agenzie organizzate e formalizzate (es. cooperative o società di servizi), che vendono i servizi alle famiglie o ai committenti pubblici, con caratteristiche tali da riconnettere le persone e le famiglie. È, infatti, più probabile che una grande cooperativa possa gestire un centro diurno o garantire l'assistenza condivisa a più anziani, garantendo operatori altamente qualificati, meccanismi di *back up* in caso di assenza, connessione con servizi di tele-assistenza in caso di emergenza, ecc., rispetto al singolo *care giver* informale che opera a titolo individuale. I registi pubblici locali potrebbero, pertanto, favorire una lenta e progressiva evoluzione della geografia dei produttori locali, cercando di promuovere delle formule imprenditoriali in grado di «spiazzare» il mercato informale della cura individualizzata e parcellizzante, che progressivamente esce dal mercato perché non più competitivo, perché genera meno valore.

I processi ricompositivi dovrebbero superare i confini dei servizi e allargarsi alla comunità e ai suoi meccanismi di riproduzione sociale. Se il welfare ha come finalità principale quella di promuovere i diritti di tutte le persone, questi vengono messi in atto all'interno della comunità e delle relazioni che lì si configurano. Pertanto, un sistema di welfare che promuove i diritti ha bisogno del contributo di tutti coloro che compongono la comunità. Un sistema di welfare è, infatti, costruito su una relazione bidirezionale, dove la forza della comunità genera supporto ai diritti rendendo più agevole l'azione del promotore pubblico e del sistema dei servizi, che operano e si innescano in un tessuto sociale vitale, ricco di relazioni, di volontariato, di inclusione e restituiscono ulteriore crescita del capitale sociale. All'opposto, una società passiva e frammentata, diffidente e paurosa, incrementa la propria percezione di bisogni e di timori, rendendo lo scenario sociale in cui operano i servizi di difficile o improbabile efficacia, accrescendo paradossalmente il gap tra domanda che si esplicita e risposte possibili, distruggendo, quindi, ulteriormente il capitale sociale. La nostra società è ricca di incentivi alla frammentazione e all'isolamento, ma contemporaneamente, e all'opposto, anche di risorse sociali potenziali e già attive. A titolo esemplificativo, giovani anziani, comunità straniere per etnia, giovani e studenti universitari, famiglie affidatarie e centri di aggregazione sono portatori di energie vitali, che possono essere stimolate e valorizzate. Non necessariamente ciò deve avvenire con le forme tradizionali del volontariato, perché nuove modalità di rappresentazione e narrazio-

ne sociale possono essere concepite. Un anziano che gestisce uno spazio ricreativo di un'associazione del tempo libero, culturale o sportiva non necessariamente si trova a proprio agio con l'etichetta di «volontario». Probabilmente, sta solo gestendo il proprio tempo libero in compagnia, in un modo che trova piacevole per sé e per gli altri. Anche un gruppo di famiglie di un GAS/GAF, che la domenica si trova in una fattoria con i bambini a selezionare i prodotti biologici a KM zero da acquistare, non si rappresenta come un gruppo di «volontari», ma, più probabilmente, come una compagnia di persone che coniugano la responsabilità sociale con il piacere del vivere bene. Così come non necessita di etichette una studentessa che affitta una stanza a casa di un'anziana, forse risolvendo simultaneamente i suoi problemi di reddito e quelli di solitudine dell'ospite. A sua volta, l'etichetta di «volontariato» risulta stretta a una famiglia affidataria, che sta facendo una nuova e altra esperienza di «genitorialità», che si colloca, probabilmente, in un percorso molto profondo e alto di riflessione sul proprio ruolo sociale, sulla funzione educativa e sulle relazioni affettive verso bambini che non sono e non saranno mai propri. Ovviamente, a queste nuove forme di socialità emergente si aggiunge la straordinaria ricchezza del volontariato formalizzato, che ha davanti a sé nuovi e rilevanti bacini di potenziali volontari aggiuntivi da esplorare, a partire dal segmento dei giovani anziani, degli studenti, dei nuovi italiani.

La sfida è, pertanto, quella di produrre processi complessivamente ricompositivi, capaci, cioè, di costruire servizi che rispondono congiuntamente a più persone, riattivando reti tra persone e famiglie, valorizzando e favorendo, contestualmente, le reti sociali attivabili nella comunità, connettendole, a loro volta, con i servizi già esistenti.

6.3.4 *Le scelte*

Un welfare capace di leggere i bisogni e di definire le priorità

Le istituzioni pubbliche devono sistematicamente leggere i bisogni dei propri territori, evitando di fermarsi al solo monitoraggio della domanda esplicita. I sistemi informativi, che le nostre istituzioni hanno maturato in questi anni, potenzialmente lo permettono, anche se le pratiche di utilizzo sono ancora rare, limitate a pochi contesti fortemente innovativi. Attraverso la lettura *ex post* dei consumi sanitari del singolo cittadino, siamo in grado di leggerne la fragilità effettiva, ovvero la potenzialità di rischi avversi prossimi. L'integrazione tra le anagrafi demografiche e quelle fiscali ha aggiunto informazioni preziose sullo stato economico-patrimoniale e sul livello di socialità familiare (persona sola, in coppia, in famiglia allargata). Il combinato disposto di questi elementi, o l'analisi approfondita di alcuni di essi, permette di costruire una mappa dinamica dei bisogni di tipo nominativo, cioè per singolo cittadino. Questa è l'esperienza della Regione Lombardia con la banca dati assistiti, della regione Liguria con il progetto «Nocchiero» o

dell'AUSL di Ravenna, che ha misurato l'indice di fragilità composto di ogni singolo residente. Questi strumenti ci permettono di conoscere progressivamente nel tempo quanti e chi sono le persone disabili, gli anziani non autosufficienti, gli alcool o tossicodipendenti, i senzatetto, i bambini in difficoltà, ecc. Questo permette di aprire un complesso cantiere di lavoro in cui ipotizzare i tassi di copertura attesi dai servizi pubblici e, quindi, le priorità nella selezione degli utenti. All'opposto, la non conoscenza della distanza tra risorse e bisogni impedisce di costruire chiare politiche di priorizzazione nell'accesso ai servizi con il rischio di esiti iniqui o socialmente non prioritari. Il rigore nel costruire i processi di universalismo selettivo è fondamentale in una fase di risorse calanti e bisogni crescenti.

La lettura del bisogno a livello nominativo individuale, o meglio familiare, promuove il superamento della logica prestazionale a favore di modelli di presa in carico, perché il sistema informativo che rileva l'indicatore di bisogno o di fragilità persiste nel tempo e orienta i servizi a un approccio globale, che rende più difficile «lo scarico» dell'utente su un altro servizio. All'opposto, in un approccio prestazionale, al crescere del numero degli interventi puntuali, il sistema di monitoraggio segnala un miglioramento della performance, a prescindere da cosa sia successo agli utenti. Un approccio di presa in carico e di lettura delle criticità sociali rileva, invece, soprattutto i tassi di efficacia e di positività degli interventi e, parallelamente, i loro eventuali impatti negativi o insufficienti. La sistematica rilevazione dei bisogni attiva una logica di lavoro meno consolatoria dell'approccio prestazionale, dove è sufficiente fare quantitativamente di più perché permetta di monitorare con più nitidezza l'efficacia dell'azione sociale e supportarne lo sviluppo.

6.3.5 Le pubbliche amministrazioni

Ripensare la missione delle istituzioni pubbliche del welfare locale: promotori dei diritti, connettori, partner e committenti

Le istituzioni pubbliche locali responsabili del welfare sociale e socio-sanitario, comuni e AUSL, detengono la minoranza delle risorse finanziarie, ma, allo stesso tempo, una responsabilità istituzionale complessiva per lo sviluppo socio-culturale dei territori. La quota maggioritaria delle risorse per il welfare di origine pubblica è nella disponibilità diretta delle famiglie. Inoltre, per una serie di determinanti storiche, a partire dalle scelte sulle politiche del lavoro, la produzione dei servizi sociali e socio-sanitari è quasi tutta esternalizzata a soggetti privati, profit o non profit. Questo avviene praticamente per quasi tutti i servizi socio-sanitario, sia in ambito comunale, sia in ambito SSN. Per esempio, per l'erogazione delle cure domiciliari, per le strutture di recupero per tossico o alcool dipendenti, per le comunità per minori o per persone disabili, ecc., la produzione pubblica è residuale e limitata alla funzione di *counseling* e a qualche servizio medico o psico-

logico specialistico: neuropsichiatria infantile, parte clinica della psichiatria, consultori familiari delle AUSL, ecc.

Lo scenario che si delinea è pieno di contraddizioni e di criticità per le istituzioni locali responsabili, che necessariamente sono chiamate a interrogarsi su quale debba essere la propria missione in questa arena, probabilmente per ripensarla, esplicitarla e sostenerne l'evoluzione. In particolare, le istituzioni pubbliche locali del welfare dovrebbero focalizzarsi prevalentemente sulle seguenti funzioni.

In primo luogo, agire come promotori e attivatori del welfare dei diritti per tutte le persone, favorendo una presa di coscienza culturale del suo significato, la lettura e la diffusione delle criticità sui diritti negati, sostenendo l'azione sociale diffusa, cercando di promuovere le integrazioni tra gli attori pubblici del welfare e la rete degli erogatori.

Inoltre, dovrebbero favorire processi di connessione tra le persone e le famiglie, promuovendo conoscenze, mappe cognitive, piattaforme di incontro, che favoriscano processi di risocializzazione e condivisione dei servizi di cura, sostenendo la diffusione dell'impegno civile, del volontariato e della disponibilità alla condivisione con i più fragili.

Le istituzioni pubbliche locali sono quelle che determinano in larga parte le caratteristiche del mercato locale degli erogatori, essendo di fatto i principali, se non gli unici, acquirenti di servizi formalizzati. Sono loro che determinano la frammentazione o ricomposizione dei produttori, che influenzano i confini dei servizi e la *mission* dei singoli produttori. Le istituzioni pubbliche locali possono promuovere la nascita di pochi grandi produttori locali, dotati di portafogli di servizi completi, che integrino il percorso dell'utente, o, all'opposto, favorire una geografia dei produttori polverizzata, dove ogni soggetto sia focalizzato su ambito di cura, su una fase del processo assistenziale e, magari, su una limitata area geografica. Ovviamente, la geografia dei produttori si modifica in un processo di medio-lungo periodo, ma la forza dei monopsonisti locali è potenzialmente altissima, qualora decidano una strategia di riferimento. L'obiettivo delle istituzioni pubbliche locali dovrebbe essere quello di favorire la nascita e il rafforzamento di soggetti capaci di offrire servizi che connettano tra di loro le famiglie, che ricompongano risorse pubbliche e private, che costruiscano piattaforme di *pooling* della domanda e di *pooling* dei *care giver*, che valorizzino e sviluppino le risorse della comunità.

A questo proposito, la letteratura manageriale ci suggerisce che un approccio di partnership da parte del committente nei confronti degli imprenditori sociali, pubblici e privati, risulta più efficace per guidare il sistema, rispetto a un modello di contrapposizione, che diffida dell'interlocutore. Una logica di cooperazione favorisce la conoscenza reciproca e, quindi, l'acquisizione diretta di informazioni riguardo i processi e i risultati su cui poter basare la propria azione di influenza per determinare i *case mix* di utenti e gli standard di servizio desiderati. Una logica di partnership può svilupparsi sin dalle fasi di start up dei soggetti imprenditoriali o dei progetti attraverso un processo di sostegno culturale, tecnico e politico,

di accreditamento istituzionale, di piccoli incentivi finanziari. La partnership si dispiega nel tempo co-progettando i servizi e, soprattutto, le modalità di acquisizione dei medesimi, utilizzando strumenti innovativi di approvvigionamento pubblico, come, per esempio, il dialogo competitivo. Essa si concreta condividendo costantemente i risultati intermedi e finali dei servizi, discutendo insieme la loro interpretazione e le azioni di miglioramento. La chiarezza dei ruoli, delle rispettive convenienze e strategie è quello che permette alle forme di collaborazione di strutturarsi su base solide e condivise.

Comuni e AUSL, consapevoli del proprio ruolo, ormai quasi esclusivo, di committente a cui abbinare la funzione di *counseling* sociale e socio-sanitario, possono oggi porre in un'ottica diversa le riflessioni sui propri assetti organizzativi. Le strutture organizzative dovrebbero evolversi cercando di costruire una interfaccia sempre più unitaria per gli utenti, oltre a sistemi di accesso unificati, che integrino i servizi sociali con quelli sanitari, superando progressivamente le canine d'organo infra-aziendali per singola area di disagio. Lo scenario in cui la produzione è sostanzialmente esternalizzata rende questo cantiere di lavoro molto più realistico, perché il *focus* dell'azione pubblica diretta è qui prevalentemente concentrato sui meccanismi di trasformazione del bisogno in domanda, che, essendo organizzativamente più leggeri rispetto alla produzione di servizi, potrebbero essere integrati con maggiore probabilità di successo attuativo.

6.3.6 Valore

Un welfare che crea valore per gli utenti, per le famiglie e per comunità

Il terzo settore professionale e gli erogatori privati profit hanno storicamente focalizzato il proprio assetto produttivo e strategico sull'erogazione di servizi contrattualizzati dal sistema pubblico. I produttori formalizzati sono, invece, scarsamente presenti sul mercato dei servizi acquisiti direttamente dalle famiglie: non riescono a offrire un valore percepito superiore al mercato della cura informale individualizzato che, invece, domina. Come detto, la maggior parte dei servizi formalizzati segue lo schema del servizio individuale, che incrementa la separazione e la segmentazione sociale. Si tratta, allora, di sviluppare nuove formule imprenditoriali capaci di generare più valore per le famiglie, offrendo servizi che riconnettono persone, che valorizzino elementi presenti nella comunità, che si integrino con le componenti garantite dal pubblico, tutte dimensioni della funzione di valore che *l'informal care giver* difficilmente è in grado di garantire. Il sistema dei produttori dovrebbe cogliere le significative opportunità di mercato presenti, anche alla luce delle dimensioni stesse di questo mercato, più ampio di quello pubblico.

La trasformazione dei produttori in questa direzione non può che avvenire progressivamente, ma deve avere come orizzonte finale di esito l'assorbimento della platea degli *informal care giver*.

La presa in carico complessiva degli utenti, la possibilità di disporre di percorsi e servizi integrati, la necessità di occupare nuovi mercati della cura, il bisogno di governare le prioritizzazioni in modo rigoroso e coerente tra le istituzioni chiedono la messa in rete degli attori sociali locali, sia sul lato della committenza, sia sul lato della produzione. Sul lato della committenza vi è la necessità di sviluppare reti tra tutti i grandi attori pubblici del sistema di welfare, sia per coordinare la funzione di programmazione, sia per unificare i meccanismi di accesso, sia per integrare i percorsi di fruizione dei servizi, di formazione degli operatori e di condivisione delle informazioni e impostazioni rispetto gli utenti. Sul lato produttivo, l'obiettivo è costruire soggetti più strutturati, più stabili, con maggiori competenze tecniche e gestionali, capaci di offrire l'intera filiera dei servizi, sia sul mercato pubblico, sia su quello privato a pagamento, sia in modo combinato. Le reti possono basarsi su meccanismi diversi di connessione, dal coordinamento operativo, al *pooling* delle risorse per acquisti o programmazioni congiunte, fino alla fusione istituzionale. Per le istituzioni pubbliche del welfare locale promuovere processi di partnership o di *merger* tra soggetti produttori, omogenei per natura e sensibilità culturale, è uno spazio di lavoro ambizioso, ma ad alto potenziale di valore aggiunto per la collettività e per il mondo degli erogatori.

Volutamente le visioni proposte in questo capitolo sono poche, molto focalizzate in modo da delineare una precisa prospettiva di lavoro, che, inevitabilmente, può e deve essere criticata e migliorata. Si è evitato, in ogni modo, di formulare un elenco completo e enciclopedico di innovazioni necessarie per i sistemi di welfare locale, che nella loro esaustività, inevitabilmente rischiano di non definire un'agenda di lavoro, ma solo uno scudo dalle critiche. Pertanto, il lettore non ha trovato un elenco esaustivo e completo di innovazioni in cui riconoscersi, magari selezionando, tra i molti, l'ambito specialistico di sua competenza, ma alcune limitate piste di lavoro che riteniamo prioritarie e che, proprio per la loro esiguità numerica, manifestano l'esigenza di individuare delle priorità. L'obiettivo di chi scrive non è quello di avere ragione, ma di suscitare un dibattito, capace di arrivare a definire una agenda di lavoro per il settore e, forse, per la società italiana.



7. Le linee di indirizzo per i piani di zona 2012-2014 in Regione Lombardia: un approccio di network management

di Ornella Larenza e Andrea Rotolo

I modelli regionali hanno interpretato la programmazione locale in un'ottica di governo di budget sovra comunali, finalizzati all'integrazione delle politiche. Pur di fronte a obiettivi di integrazione, non ci si è spinti al punto di attivare processi conoscitivi diffusi, a supporto dei processi di innovazione locali.

L'esperienza delle linee di indirizzo per i piani di zona 2012-2014, in Regione Lombardia, si è caratterizzata per il tentativo di far prevalere logiche e strumenti di integrazione delle reti, rispetto alle logiche, tradizionalmente adottate, di programmazione razionale, governata da un ente sovraordinato (Fosti, Larenza, Rotolo, 2012).

7.1 Come nasce il processo di costruzione delle linee di indirizzo per i Piani di Zona 2012-2014 e il percorso di accompagnamento dei territori

In vista dell'approssimarsi della nuova triennalità di programmazione sociale di zona, la Regione Lombardia ha deciso, nell'autunno del 2010, di attivare un percorso di coinvolgimento e accompagnamento dei territori lombardi, finalizzato alla definizione delle nuove linee di indirizzo per i Piani di Zona del triennio 2012-2014, il principale strumento di programmazione integrata delle politiche sociali e sanitarie (si veda § 2). Il coinvolgimento dei territori ha assunto, fin dal principio, il significato di ripensamento condiviso, riflessione e messa in discussione dei paradigmi della programmazione ormai considerati assodati nel corso dell'ultimo decennio. Tale ripensamento è stato sempre più avvertito come necessario e non ulteriormente procrastinabile, soprattutto a seguito del mutamento delle principali caratteristiche demografiche, sociali ed economiche che definiscono il contesto lombardo, per alcuni versi amplificate rispetto al quadro nazionale e internazionale descritto nel § 1. Alla luce di questi cambiamenti, la Regione Lombardia ha impostato un percorso che si è propagato lungo due direttrici principali: a livello regionale, con la costituzione di un gruppo ristretto di coordinatori degli Uffici di Piano del territorio lombardo e con la rilevazione di un questionario consoci-

tivo, rivolto, invece, a tutti gli Uffici di Piano della Regione; a livello locale, dove i partecipanti al gruppo ristretto sono stati, poi, chiamati a rivestire l'importante ruolo di animatori delle reti di attori sul territorio. L'*output* di questo processo, complesso e, al tempo stesso, sfidante, è stato il documento contenente le linee di indirizzo di Regione Lombardia per la programmazione di zona. In questo capitolo si cercherà di raccontare il cammino articolato che ha portato al raggiungimento di questo risultato, a partire da una quadro sintetico dello scenario in cui il percorso ha avuto inizio.

7.2 Regione e territori: un'alleanza per definire insieme le linee di indirizzo per la programmazione di zona

I dati sopra richiamati hanno fatto da sfondo e hanno costituito il fondamento del percorso intrapreso dalla Regione Lombardia con lo scopo di fare incontrare i principali interlocutori interessati dalla programmazione sociale di zona: i territori. Come già accennato, il percorso si è sviluppato su due livelli con molti punti di contatto fra loro:

Il primo livello è quello regionale. La regione ha invitato alcuni coordinatori degli Uffici di Piano e alcuni dei principali attori della programmazione sociale a un tavolo di confronto denominato «Gruppo Territorio». Al fine di raggiungere l'intero territorio lombardo in questa fase, la regione ha deciso di predisporre un questionario conoscitivo destinato a tutti i novantotto Uffici di Piano lombardi.

Il secondo livello è quello locale. Contemporaneamente alla fase di incontri del Gruppo Territorio e nei mesi successivi, i rappresentanti invitati al tavolo sono stati chiamati a essere animatori delle reti locali, alimentando sul territorio un processo analogo, nei principi, a quello svolto a livello regionale, pur adattandolo alle specificità di ciascun contesto.

A livello regionale, il Gruppo Territorio è stato composto da undici tra Comuni e Uffici di Piano, una Provincia, due Direzioni Sociali delle ASL e un rappresentante del mondo dei produttori di servizi sociali e socio-sanitari. Il Gruppo si è riunito tra dicembre 2010 e maggio 2011 per cinque incontri, durante i quali, dopo aver condiviso un «patto» tra tutti i partecipanti, sono stati discussi e validati i dati presentati dal gruppo di ricerca, le ipotesi interpretative e, più in generale, gli elementi rilevanti ai fini della programmazione. Il «patto» ha avuto l'obiettivo di dichiarare, da un lato, l'operazione di *disclosure*, completa di dati e informazioni, che la regione si impegnava a compiere. Dall'altro, ha richiesto a tutti i partecipanti uno sforzo di analisi e discussione sui dati che andasse oltre le questioni ideologiche. Questo «patto» e questo modo di procedere hanno determinato un graduale avvicinamento degli interlocutori all'analisi dei dati, segnando l'avvio di un importante cambiamento culturale. I primi incontri del Gruppo Territorio, infatti, sono stati dedicati alla presentazione di dati, frutto di analisi di fonti documentali e database interni ed esterni alla regione, utili alla ricostruzione del

quadro dei principali fenomeni che interessano la società lombarda e il quadro di risorse coinvolte complessivamente nel perimetro della programmazione (si veda paragrafo 2). Si è trattato non solo di un lavoro di semplice presentazione e «verifica» dei numeri, quanto, piuttosto, di un articolato processo di condivisione di mappe cognitive e di presa di coscienza delle informazioni, talvolta non facilmente «assimilabili», che ha richiesto un grande sforzo da parte di tutti gli attori coinvolti, regione compresa.

Il processo di presa di coscienza è passato spesso (inevitabilmente) attraverso un iniziale rifiuto del dato o attraverso la richiesta di aggiustamenti e modifiche dei numeri. Sebbene le modifiche richieste abbiano interessato, nella maggior parte dei casi, aspetti marginali o numeri decimali che poco modificavano il significato del dato rispetto al quadro complessivo, il loro valore si esplicitava proprio nella necessità di assimilare il dato da parte degli attori coinvolti, testimoniando la grande importanza culturale di questa fase del processo. Alcune delle informazioni condivise con il Gruppo Territorio, infatti, sono state dirompenti: comprendere che l'Ufficio di Piano programma una quantità di risorse molto minoritaria rispetto al totale di quelle in gioco nel welfare della regione, implica una riflessione profonda sull'effettivo peso dell'Ufficio di Piano e sul suo ruolo all'interno del processo programmatico.

La riflessione si è sviluppata sui dati e sulle informazioni fornite dai database regionali e tratte da fonti statistiche nazionali, su aspetti quali i cambiamenti demografici (invecchiamento della popolazione, calo delle nascite di famiglie italiane, aumento delle nascite da coppie con almeno un genitore straniero, ecc.), le caratteristiche e l'intensità di erogazione dei servizi nella regione, le risorse complessivamente in gioco nel sistema di welfare lombardo e i meccanismi di finanziamento.

Dall'analisi dei dati a disposizione, è emerso un quadro complessivo in cui si stanno trasformando i principali tratti che definivano la regione e, in molti casi, si amplificano le dinamiche già evidenziate a livello nazionale e europeo (si veda § 1 e Box 7.1).

Box 7.1: Il contesto lombardo: dati sullo scenario demografico, sociale ed economico e sui principali cambiamenti in atto nella regione

La Regione Lombardia, con i suoi quasi 10 milioni di abitanti e un tessuto socio-economico trainante per l'intero Paese, rappresenta uno straordinario osservatorio dell'evoluzione delle dinamiche sociali che interessano, in diversa misura, l'Italia.

I dati presentati in questo box hanno costituito il punto di partenza del percorso che ha coinvolto il Gruppo Territorio. L'obiettivo principale è stato quello di definire un'agenda che tenesse conto della già consistente ricchezza di dati disponibile in Regione, troppo spesso raccolti per far fronte a debiti informativi, senza che essi fossero analizzati per collocare il processo di programmazione di zona all'interno di un contesto sociale più complesso.

L'invecchiamento della popolazione, per citare uno dei temi più caldi del dibattito, è un fenomeno che caratterizza il Paese nel suo complesso e non risparmia la Lombardia, dove l'indice di vecchiaia¹ passerà da 141,9 punti del 2010 a 215,2 punti nel 2050 (Istat, 2010): già adesso si registrano più famiglie con almeno un anziano (il 33 per cento delle famiglie) che famiglie con almeno un minore (il 27,1 per cento delle famiglie). Tuttavia, la percezione sullo stato di salute degli anziani lombardi è piuttosto confortante: più dell'80 per cento della popolazione dai 65 anni in poi dichiara di stare bene (35,8 per cento) oppure né bene né male (47,8 per cento) (Istat, 2010). Un altro cambiamento sociale registrabile nelle famiglie italiane e, al contempo, in quelle lombarde è l'impoverimento. Dal 2007 al 2009, per esempio, gli sfratti per morosità o altra causa² sono passati da 4.169 a 6.398: pertanto, in appena un triennio, sono aumentati di oltre il 50 per cento. L'impoverimento delle famiglie lombarde è ravvisabile anche dal peggioramento dell'indicatore sulla deprivazione (Coesione sociale, 2011): dal 2006 al 2009, le famiglie lombarde deprivate sono passate dal 6,7 all'8,7 per cento. Il fenomeno dell'impoverimento colpisce in particolar modo i giovani più a rischio emarginazione, i cosiddetti NEET (*not in education, employment or training*). Nel 2009, essi erano, in Lombardia, il 15,1 per cento della popolazione tra i 15 e 29 anni, segnando una variazione positiva di quasi il 18 per cento dal 2004 a oggi.

Tuttavia, non si deve dimenticare che la popolazione lombarda è sempre più multiculturale. La Lombardia è, infatti, la regione con la più alta attrattività occupazionale straniera in Italia (indice 123 - media italiana 100) e, nel 2009, i contribuenti nati all'estero erano 3 milioni, con redditi dichiarati pari a 40 miliardi. Il milione e più di immigrati lombardi si concentra tra le province di Milano, Brescia e Bergamo e trova impiego prevalentemente nel settore edile (gli uomini) e in quello dell'assistenza o dei servizi domestici (le donne). Il contributo della popolazione immigrata nel territorio lombardo, tuttavia, non si registra solo in termini monetari. Osservando i dati sui nuovi nati tra gli anni 2000 e 2008, è, infatti possibile apprezzare come il numero di bambini nati in Lombardia da genitori entrambi stranieri sia in costante e consistente crescita (7.020 nel 2000 e 19.132 nel 2008), contro un numero di bambini nati da genitori entrambi italiani che si mantiene sostanzialmente stabile (75.649 nel 2000 e 74.577 nel 2008). Sul versante dell'offerta di interventi e servizi sociali, la Lombardia si caratterizza per una relativa numerosità di posti letto in presidi residenziali socio assistenziali e sociosanitari (oltre 62 mila), se confrontati con le altre regioni italiane (in totale 330.898 posti letto in Italia). In particolare, è molto significativo lo sviluppo di RSA, che sul territorio lombardo contano più di 50 mila posti letto contro i poco più di 30 mila posti letto a livello nazionale (Ministero della Salute, 2009). Ciò nonostante, l'assistenza alle componenti più fragili della società (anziani e minori), in Lombardia, come nel resto del Paese, fa perno sulle cure informali dei familiari più prossimi e sulle badanti, che in questa regione si stimano attorno alle 126 mila unità, su un totale di 774 mila unità a livello nazionale. Questo dato concorda fortemente con il posizionamento internazionale del nostro Paese, con riferimento alle strategie di cura adottate. Nel settore della non autosufficienza, come già richiamato nel § 1, per esempio, in alcuni paesi (si veda il Regno Unito), la percentuale di anziani in cura ai servizi residenziali tra il 2004 e il 2006 supera quella dei beneficiari di prestazioni di assistenza domiciliare. In al-

¹ Il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di 0-14 anni, moltiplicato per 100.

² Escludendo «la necessità del locatore» o «la finita locazione».

cuni paesi (si veda il Regno Unito), la percentuale di anziani in cura ai servizi residenziali tra il 2004 e il 2006 supera quella dei beneficiari di prestazioni di assistenza domiciliare. In altri, invece, si osserva il contrario (Germania, Francia, Svezia, Olanda). L'Italia si colloca quasi all'origine di questa matrice tra servizi residenziali e domiciliari, non avendo di fatto espresso alcun indirizzo in questo senso.

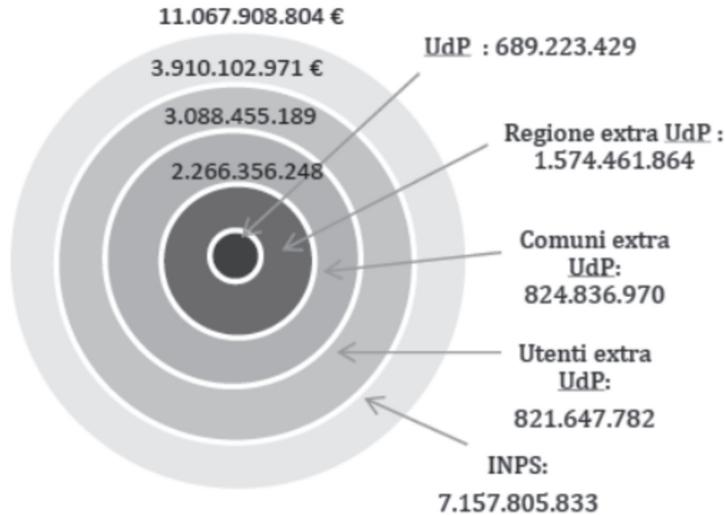
Quest'ultimo dato ben si coniuga con le evidenze emerse dall'analisi delle risorse finanziarie che alimentano le politiche sociali e socio-sanitarie sul territorio. Come si richiamerà in seguito, in Lombardia, come nel resto del paese, le politiche sociali e socio-sanitarie sono sostanzialmente sostenute dai trasferimenti monetari INPS, che contribuiscono, direttamente o indirettamente, ad alimentare il mercato dell'assistenza, sia nella sua componente regolare, sia in quella irregolare (Lyon e Glucksmann, 2008).

Successivamente, è stata rivolta una particolare attenzione alla ricostruzione del quadro complessivo delle risorse impegnate nella programmazione di zona e, più in generale, nel welfare della regione. È emerso che, sul totale di €11.067.908.804 di risorse per il welfare, che, a diverso titolo vengono impiegate, in Regione Lombardia:

- l'Ufficio di Piano programma € 689.223.429 (6,22 per cento)
- i Comuni, al di fuori del Piano di Zona, programmano risorse per € 822.098.941 (7,40 per cento)
- la regione programma € 1.474.461.864 per la parte di interventi sociali e socio-sanitari (14,17 per cento)
- gli utenti partecipano alla spesa per prestazioni sociali e socio-sanitarie per € 821.647.782 (7,39 per cento)
- l'INPS trasferisce ai cittadini per prestazioni sociali e socio-sanitarie € 7.157.805.833 (64,4 per cento) (Grafico 7.1).

Da un punto di vista strettamente finanziario, l'attore più rilevante, nel quadro complessivo del welfare della regione, è l'INPS, che immette nel territorio oltre il 60 per cento delle risorse destinate all'acquisto di prestazioni sociali o socio-sanitarie. Le famiglie, infatti, in alcuni casi ricevono questi trasferimenti monetari (per esempio esempio, le indennità di accompagnamento), senza avere un vincolo rispetto al loro utilizzo finale. Inoltre, nella maggior parte dei casi, le utilizzano per rivolgersi al mercato privato (formale o informale) per acquistare prestazioni che rispondano ai propri bisogni o a quelli dei familiari. L'Ufficio di Piano, al contrario, riveste un ruolo più marginale, pesando sul complesso di risorse solo per il 6,22 per cento.

La stragrande maggioranza delle risorse non sono, dunque, oggetto di programmazione integrata, ma attivano processi decisionali paralleli, che amplificano la frammentazione di risorse e interventi sul territorio. Tuttavia, neppure in

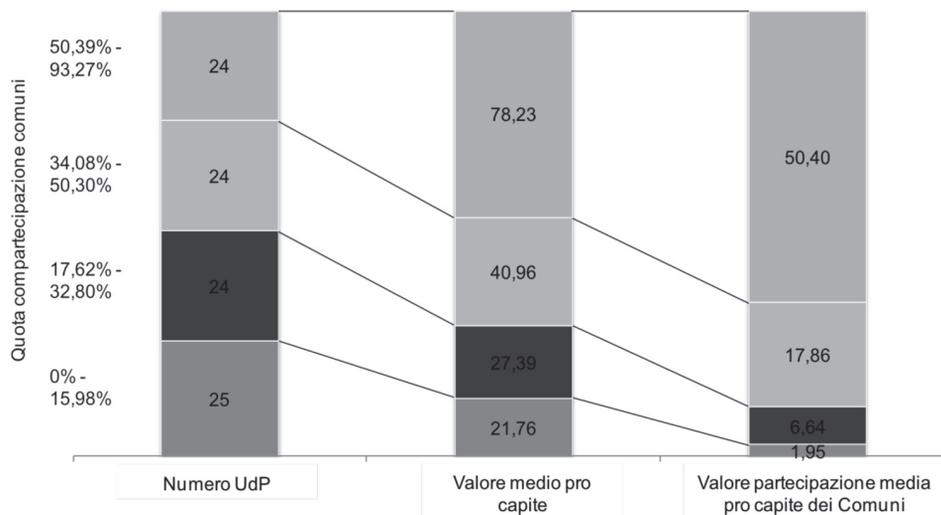
Grafico 7.1: Ricostruzione del quadro complessivo di risorse impegnate nel welfare della Regione Lombardia

Fonte: Elaborazione CeRGAS su dati Regione Lombardia; database AIDA PA; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

questo caso il comportamento degli attori è omogeneo. Analizzando, infatti, il livello di partecipazione finanziaria dei comuni lombardi alla programmazione integrata nei Piani di Zona, si osserva che, in media, questi integrano nell'Ufficio di Piano il 55 per cento delle risorse proprie. Esistono ambiti in cui questa percentuale viene abbondantemente superata e altri in cui i comuni restano molto al di sotto di questa soglia. Innanzitutto, eliminando dall'analisi i dati relativi alla Città di Milano, la compartecipazione media scende al 48 per cento delle risorse dei comuni. Inoltre, suddividendo in quartili i novantasette Uffici di Piano (Grafico 7.2) si riscontrano comportamenti molto diversi, con una variabilità altissima. Il primo quartile, costituito dai primi ventiquattro comuni per livello di integrazione delle risorse dei comuni nell'Ufficio di Piano, è costituito da quegli enti che fanno confluire nell'Ufficio di Piano dal 50 al 93 per cento del totale delle proprie risorse sul sociale, ovvero, in termini monetari, un valore medio di € 50 pro capite. In questi Uffici di Piano, il valore medio delle risorse programmate è di € 78 pro capite. All'estremo opposto della scala, vi sono venticinque Uffici di Piano, in cui le risorse condivise dai comuni ammontano al massimo al 16 per cento delle risorse totali dei comuni stessi, con un valore pro capite della partecipazione di € 1,95 per abitante e un valore complessivo dell'Ufficio di Piano di € 22 pro capite. Nel mezzo, si trovano ventiquattro Uffici di Piano, composti da comuni che integrano tra il 18 e il 33 per cento del proprio bilancio, integrando meno di € 7 per residente in Uffici di Piano che spendono € 27 per abitante; e, infine, un quartile

di Uffici di Piano, i cui comuni gestiscono nell'Ufficio stesso tra il 34 e il 50 per cento delle proprie risorse sul sociale, per un valore pari a quasi € 18 per cittadino, in Uffici di Piano che, complessivamente, spendono € 41 per cittadino.

Grafico 7.2: La partecipazione finanziaria dei comuni negli Uffici di Piano



Fonte: elaborazioni CeRGAS su dati monitoraggio Piani di Zona Regione Lombardia.

Gli Uffici di Piano hanno, dunque, aggregato risorse e processi decisionali in alcuni casi, mentre in altri hanno completamente fallito l'obiettivo dell'integrazione delle risorse e, dunque, della programmazione integrata degli interventi in capo ai diversi attori del welfare locale. Di conseguenza, l'Ufficio di Piano è, in alcuni territori, un'organizzazione interistituzionale, che viene riconosciuta come un ambito di integrazione, mentre in altri si giustappone agli enti formalmente riconosciuti e preposti allo sviluppo delle politiche sociali e socio sanitarie, senza agevolarne la connessione, ma perpetuandone l'approccio orientato al *government*³.

Alla luce di queste informazioni, la prima fase del percorso è stata particolarmente interessante e apprezzata dagli attori coinvolti, proprio perché ha messo in

³ Mentre «*gouvernement*» può essere inteso come esercizio del potere decisionale sovra-ordinato derivante dall'attribuzione dei poteri formali, il concetto di «*governance*» è associato all'utilizzo di poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno alle scelte pubbliche, ed è caratterizzato dalle interazioni con gli attori del contesto, dal coordinamento di network e dall'orientamento all'ambiente esterno (Borgonovi, Longo, Fattore, 2013, Meneguzzo, 1996).

evidenza alcuni dati poco conosciuti o generalmente poco contestualizzati rispetto al quadro complessivo del welfare lombardo.

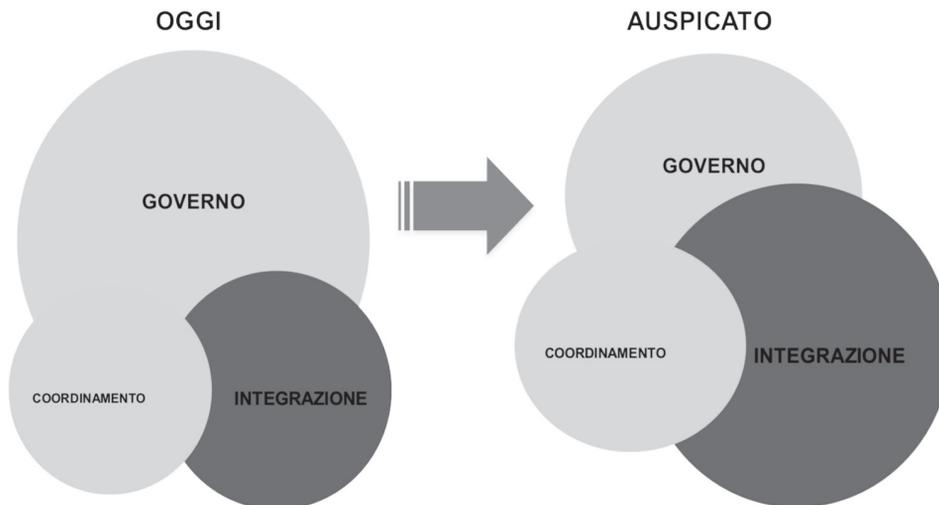
L'importanza della conoscenza, all'interno dell'intero processo, che ha portato alla redazione delle nuove linee guida, è testimoniata anche dal questionario che è stato distribuito a tutti gli Uffici di Piano della Regione (novantotto in totale). La struttura e i contenuti del questionario sono stati pensati con l'obiettivo di conoscere:

- la valutazione attuale e le aspettative future dei territori sul ruolo della regione;
- la valutazione attuale e le aspettative future dei territori sul proprio ruolo all'interno della programmazione di zona;
- la valutazione del processo e degli esiti della triennalità di programmazione sociale precedente;
- i meccanismi considerati più importanti e incisivi per la programmazione integrata di zona.

Il tasso di risposta ai questionari è stato elevatissimo, pari al 96 per cento del totale (novantaquattro questionari sono stati compilati da altrettanti Uffici di Piano), indice dell'interesse al processo.

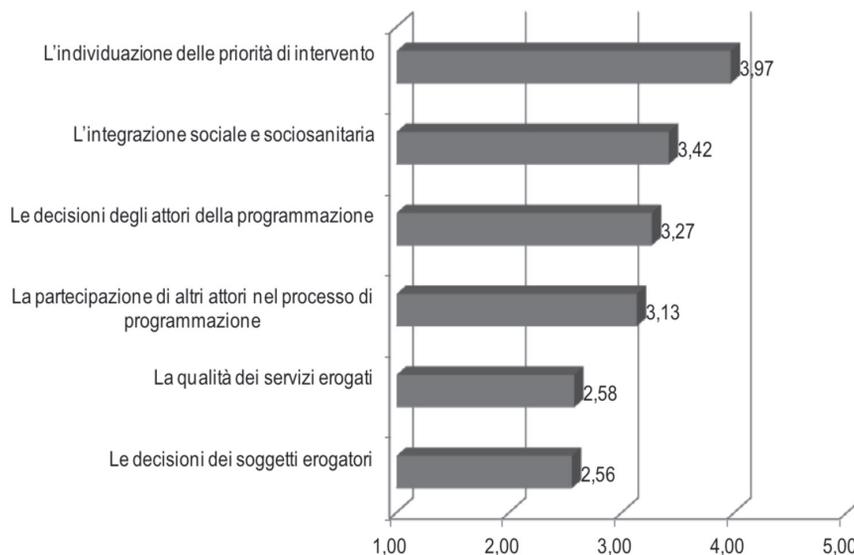
Per quanto riguarda la valutazione attuale e le aspettative future sul ruolo che deve rivestire la regione all'interno di tutto il processo, è stato riconosciuto, dalla maggior parte dei territori, come predominante fino a oggi, il ruolo di governo. Per «governo» si intende un approccio tipicamente *top-down*, un ruolo forte che la regione riveste, soprattutto, nella definizione di precise strategie per la programmazione integrata. Decisamente meno rilevanti sono considerati, invece, i ruoli di integrazione, ossia di partecipazione alle decisioni con i territori in ottica negoziale, concertativa e condivisa. Ancor meno importante il ruolo di coordinamento, più assimilabile a quello di consulenza esterna, dove il processo è tipicamente *bottom-up* e la Regione riveste un ruolo esterno al processo. Sotto il profilo dei *desiderata* dei territori, ossia delle aspettative su come dovrebbe evolvere il ruolo della Regione nella triennalità successiva, le aspettative si dirigono verso il ruolo di governo, anche se le preferenze degli Uffici di Piano sono in favore di un ruolo di maggiore integrazione per la regione. Si veda il Grafico 7.3:

Grafico 7.3: Aspettative dei territori sul ruolo rivestito dalla Regione Lombardia nel processo di programmazione socio-sanitaria



Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Grafico 7.4: Principali finalità delle linee di indirizzo per la programmazione di zona secondo i territori lombardi

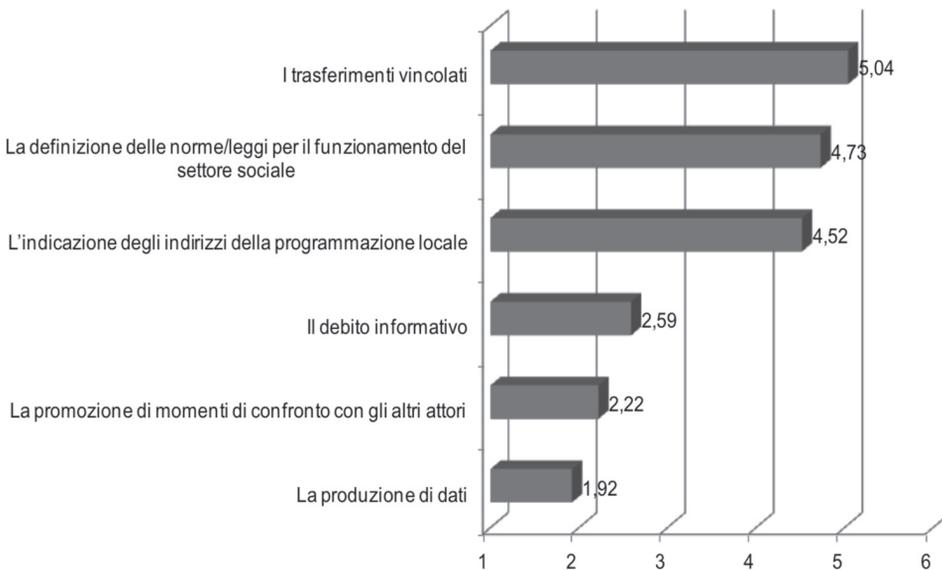


Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Sul piano degli strumenti, secondo gli Uffici di Piano, le linee di indirizzo sono servite, in passato, soprattutto a dettare le priorità di intervento e le modalità di integrazione socio-sanitaria, mentre hanno avuto poco impatto sull'orientare le decisioni dei soggetti erogatori e sulla determinazione della qualità dei servizi erogati.

Tra le altre leve regionali che possono influenzare la programmazione sociale a livello locale (escludendo, quindi, le linee di indirizzo), le più efficaci sono considerate i trasferimenti vincolati di risorse e la definizione di norme o leggi per il funzionamento del settore sociale. Sono state valutate molto meno incisive altre leve, come la produzione di dati o la promozione di momenti di confronto con altri attori. In sostanza, i territori ritengono più efficaci quegli strumenti che più sono ascrivibili al ruolo tipico di governo della regione, mentre quelli afferibili al ruolo di coordinamento o integrazione (rispetto ai quali, secondo i questionari, si vorrebbe un'evoluzione della regione stessa) sono considerati meno efficaci.

Grafico 7.5: Leve regionali che influenzano maggiormente la programmazione di zona in Regione Lombardia secondo i territori



Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Rispetto a una valutazione più puntuale sui contenuti e agli esiti della programmazione di zona della triennalità appena conclusa, gli Uffici di Piano lombardi sono in maggioranza concordi nel considerare il raggiungimento di molteplici risultati: dall'aumento della condivisione sugli obiettivi della rete di attori coinvolti nel sociale e socio-sanitario, alla sperimentazione di nuovi servizi, dall'incre-

mento della legittimazione degli Uffici di Piano presso altri attori, all'incremento dell'appropriatezza delle risposte ai bisogni della popolazione, ecc.

Tabella 7.1: Principali esiti della programmazione di zona nella Regione Lombardia secondo gli Uffici di Piano

	Media	Mediana
Aumento della condivisione sugli obiettivi della rete	3,91	4
Incremento della legittimazione dell'UdP presso gli altri attori della programmazione sociale	3,81	4
Sperimentazione di nuovi servizi	3,80	4
Incremento dell'appropriatezza delle risposte ai bisogni	3,72	4
Omogeneizzazione di regole e procedure	3,72	4
Acquisizione di dati/informazioni	3,69	4
Innalzamento della qualità dei servizi erogati	3,47	3
Eliminazione di servizi "duplicati"	2,85	3

TUTTE LE OPZIONI APPAIONO RILEVANTI

Note: la risposta prevedeva per ciascuna opzione l'indicazione della rilevanza su una scala da 1 (non rilevante) a 5 (molto rilevante)

Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Adottando la prospettiva del singolo Comune, i principali risultati raggiunti grazie alla programmazione di zona sono stati: l'ampliamento del portafoglio dei servizi, la crescita professionale degli operatori sociali, il miglioramento dell'organizzazione e dell'appropriatezza dei servizi e un incremento delle risorse per servizio.

Assumendo, infine, la prospettiva dei cittadini, utenti finali dei servizi sociali e socio-sanitari e attorno ai quali dovrebbe essere impostata la programmazione di zona, i principali risultati ottenuti riguardano soprattutto la maggiore integrazione e la maggiore appropriatezza dei servizi, che precedono il miglioramento del sistema d'accesso ai servizi e la maggiore conoscenza dell'esistenza e delle caratteristiche degli stessi (per esempio, attraverso strumenti *ad hoc*, come la carta d'ambito).

Relativamente al processo di programmazione integrata di zona, le principali criticità riguardano, soprattutto, la tematica della programmazione delle risorse economiche, per la quale vengono rilevate, in particolare, l'incertezza sull'entità e sulla continuità delle fonti, il disallineamento dei tempi tra programmazione

Tabella 7.2: Principali esiti della programmazione di zona nella Regione Lombardia secondo i Comuni

	Media	Mediana
Ampliamento del portafoglio di servizi	3,93	4
Crescita professionale degli operatori sociali	3,80	4
Miglioramento nell'organizzazione dei servizi	3,74	4
Maggiore appropriatezza degli interventi sociali	3,65	4
Incremento delle risorse per servizio	3,61	4
Contenimento dei costi (economie di scala)	3,29	3
Incremento della visibilità del proprio Ente sul territorio	2,94	3

TUTTE LE OPZIONI APPAIONO RILEVANTI

Note: la risposta prevedeva per ciascuna opzione l'indicazione della rilevanza su una scala da 1 (non rilevante) a 5 (molto rilevante)

Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Tabella 7.3: Principali esiti della programmazione di zona nella Regione Lombardia adottando la prospettiva dei cittadini

	Media	Mediana
Maggiore integrazione dei servizi	3,91	4
Maggiore appropriatezza nella risposta ai bisogni	3,62	4
Miglioramento dei sistemi di accesso ai servizi	3,34	3
Maggiore conoscenza dei servizi/interventi da parte dei cittadini (ad esempio, carta d'ambito)	3,12	3
Effettiva libertà di scelta per il cittadino	3,03	3
Integrazione delle politiche tariffarie	2,82	3
Partecipazione della comunità alla definizione dei bisogni	2,77	3
Maggiore senso di fiducia dei cittadini per le istituzioni	2,66	3
Miglioramento degli indicatori di benessere dei cittadini	2,60	3

Note: la risposta prevedeva per ciascuna opzione l'indicazione della rilevanza su una scala da 1 (non rilevante) a 5 (molto rilevante)

Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

degli interventi e pianificazione delle risorse e la frammentazione delle fonti di finanziamento. Sono invece percepite come meno critiche le caratteristiche delle linee guida stesse (frammentazione e scarsa chiarezza), che sono state considerate, in generale, poco rilevanti.

Tabella 7.4: Principali criticità della programmazione di zona nella Regione Lombardia secondo i territori

	Media	Mediana	
Incertezza sull'entità e sulla continuità delle fonti	4,65	5	PROGRAMMAZIONE RISORSE ECONOMICHE
Disallineamento dei tempi tra programmazione degli interventi e pianificazione delle risorse	4,32	5	
Frammentazione delle fonti di finanziamento	4,00	4	
Ruolo troppo impositivo della Regione nel processo di programmazione	3,49	4	
Complessità del monitoraggio regionale	3,42	4	
Difficoltà di coordinamento tra gli attori	3,27	3	LINEE DI INDIRIZZO
Frammentazione delle linee di indirizzo	2,92	3	
Scarsa chiarezza delle linee guida di indirizzo	2,31	2	

Note: la risposta prevedeva per ciascuna opzione l'indicazione della rilevanza su una scala da 1 (non rilevante) a 5 (molto rilevante)

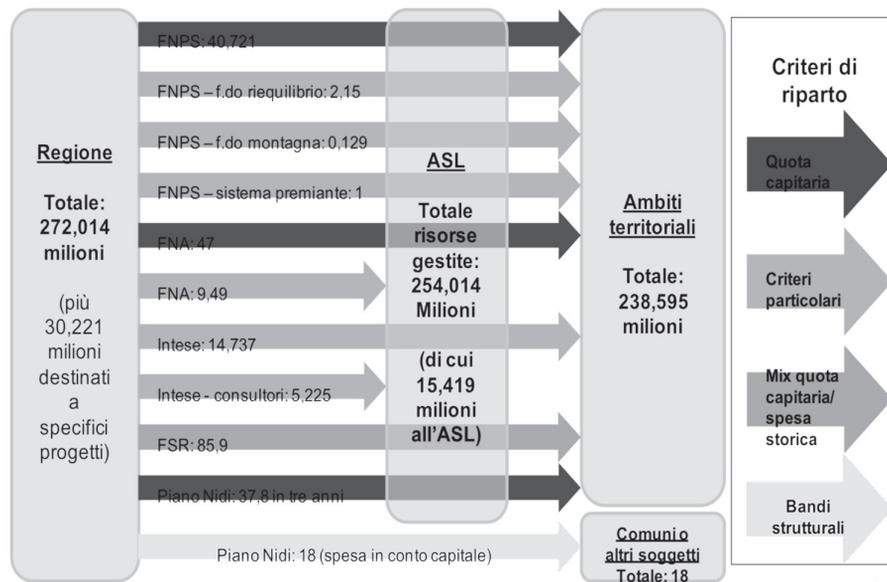
Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Con riferimento alla programmazione delle risorse economiche, in particolare alla frammentazione delle fonti di finanziamento, la ricognizione sistematica di tutti i flussi finanziari, che concorrono al modello di finanziamento sociale in Lombardia, mette in risalto la grande varietà di fonti e, allo stesso tempo, di criteri di riparto attraverso cui le risorse vengono distribuite ai territori (si veda il Grafico 7.6).

Attraverso i questionari, si è cercato, inoltre, di mappare la complessa rete degli attori che, a vario titolo, intervengono nel processo di programmazione di zona, includendo gli strumenti concreti in cui il dialogo o l'incontro tra le diverse parti si realizza.

Sotto il profilo della partecipazione, la quota principale di presenze si registra sui tavoli tematici e tecnici, ossia durante momenti di incontro formalizzati, in cui si discute di tematiche specifiche, con un taglio prettamente tecnico e operativo. Meno rilevanti appaiono, invece, i tavoli e i momenti di incontro che danno luogo

Grafico 7.6: Principali linee di finanziamento della programmazione sociale della Regione Lombardia

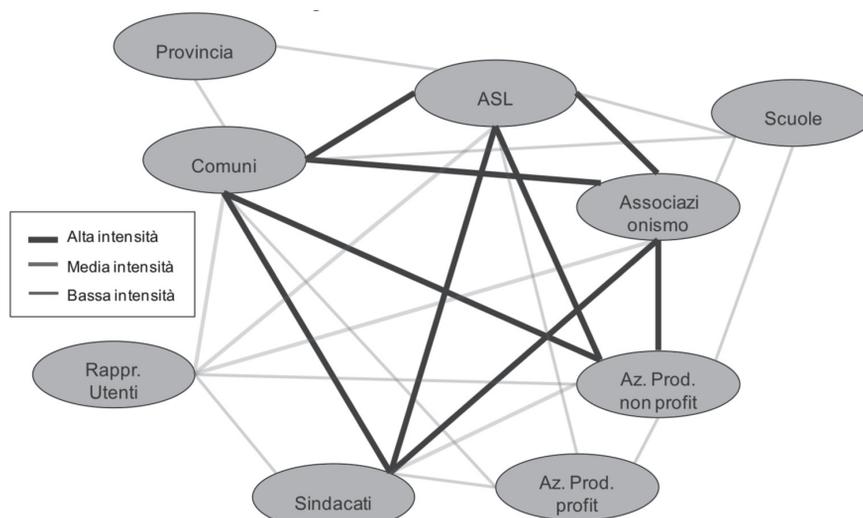


Note: valori in milioni di euro. I dati di FNPS, FNA, FSR e del Piano Nidi sono relativi al 2010, mentre le Intese al 2008.

87

Fonte: elaborazione CeRGAS dati Regione Lombardia.

Grafico 7.7: Mappatura delle principali interazioni tra gli attori della programmazione sociale della Regione Lombardia



Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

alla tipica rappresentanza degli attori coinvolti nella programmazione, come l'Assemblea dei Sindaci, l'Ufficio di Piano stesso e il Tavolo del Terzo Settore. Queste evidenze sono una indicazione del disallineamento tra il posizionamento percepito e quello effettivo dell'Ufficio di Piano, poiché i tavoli di natura tecnica (ovvero quelli per temi o per funzioni) sono quelli in cui si registra la maggiore presenza di attori coinvolti nella programmazione di zona, a scapito di tavoli più istituzionali, generalmente preposti a tale funzione.

Tabella 7.5: Quota di presenze registrate ai tavoli istituiti per la programmazione di zona della Regione Lombardia

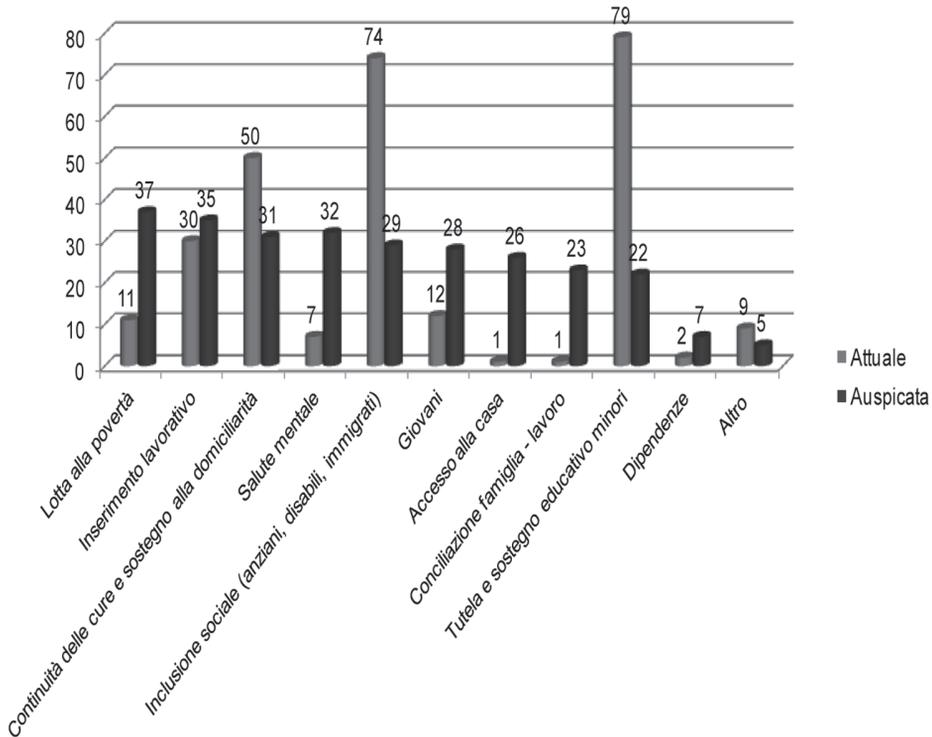
Tavolo	% delle presenze registrate su ogni tavolo
Tavolo tematico	29,55%
Tavolo tecnico	20,65%
Tavolo di "coordinamento"	20,36%
Tavolo Terzo Settore	11,76%
Ufficio di Piano	10,87%
Assemblea dei Sindaci	6,82%

Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Quest'ultimo dato, inoltre, mette in luce la diversa centralità dei rappresentanti istituzionali rispetto ai soggetti con un ruolo tecnico (*professionals* o dirigenti), ai fini della programmazione zonale.

Un ultimo aspetto esprime il disallineamento esistente tra l'ipotesi di un Ufficio di Piano come luogo di integrazione e l'effettiva attività di quest'ultimo. Dall'analisi dei contenuti della programmazione locale emersi dai questionari, è possibile, infatti, evidenziare che gli interventi in alcune aree, come la lotta alla povertà, l'accesso alla casa, l'inserimento lavorativo e la salute mentale, siano ancora scarsamente programmati in logica integrata. I coordinatori degli Uffici di Piano, inoltre, auspicano maggiore integrazione tra le politiche sociali e sociosanitarie, e altre politiche pubbliche, quali le politiche abitative e fiscali, alla luce dei considerevoli impatti di queste ultime sulle prime. Si veda il Grafico 7.8:

Grafico 7.8: Principali ambiti di integrazione delle politiche della programmazione di zona della Regione Lombardia – Livello di integrazione attuale e auspicato



Note: la risposta prevedeva l'indicazione delle tre aree di intervento ritenute più rilevanti

Fonte: elaborazione questionari conoscitivi rivolti ai novantotto UdP lombardi.

Il quadro conoscitivo emerso, rispetto agli Uffici di Piano della Regione Lombardia, ha messo in luce aspetti di cui gli attori coinvolti avevano già consapevolezza, ma anche elementi e spunti di riflessione meno noti. Essi hanno portato la regione e i membri del Gruppo Territorio a riflettere principalmente su due questioni di fondo, necessarie al fine di impostare le nuove linee guida:

- Quale ruolo deve rivestire Regione Lombardia (e, di conseguenza, il documento contenente le linee guida) all'interno della programmazione di zona, tenuto conto delle aspettative e delle valutazioni espresse dai territori?
- Di conseguenza, quale ruolo è corretto ipotizzare per i territori che sono chiamati a fare programmazione in un contesto in rapida evoluzione, con forte tensione sulle risorse e sulle esigenze manifestate dai cittadini?

È proprio a partire da queste due domande e dal percorso impostato con i territori, che Regione Lombardia ha cercato di trovare le risposte, a cominciare dal tentativo di produrre un documento di indirizzo molto diverso, rispetto al passato, e innovativo, in termini di contenuti e stile comunicativo.

7.3 Le linee di indirizzo per la programmazione 2012-2014: per un welfare della conoscenza e della sostenibilità

Le linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012 – 2014 della Regione Lombardia sono state deliberate dalla Giunta Regionale nel novembre del 2011 e recano il sottotitolo: «Un welfare della sostenibilità e della conoscenza».

I due temi che caratterizzano le linee guida, a partire dal titolo, sono i pilastri emersi con più chiarezza nel corso di tutto il processo di costruzione, che ha portato alla redazione del documento e che abbiamo descritto nei paragrafi precedenti. La sostenibilità è la sfida alla quale regione e territori sono chiamati, alla luce delle evidenze emerse, sia in termini di caratteristiche del sistema di programmazione, sia in termini di cambiamenti all'interno della società e del quadro istituzionale (sul lato delle risorse, ma non solo).

Nelle linee di indirizzo, la «sostenibilità del welfare» è definita in relazione alle «condizioni che rendono possibile il suo permanere nel tempo (...) dimensione complessa, che ha a che fare con almeno tre questioni: la questione delle risorse (il capitale umano, il capitale sociale e le risorse finanziarie, non soltanto di natura pubblica), la questione degli interessi dei diversi attori in gioco, la questione delle responsabilità che, a diverso titolo, ciascuno di quegli stessi attori in parte condivide».

La conoscenza è, invece, il filo rosso che ha legato tutte le parti del processo. Ha permesso di fare una ricognizione dell'incredibile ricchezza di dati, informazioni, esperienze e contributi presenti nella regione e nei singoli territori, e ha aiutato a impostare un ragionamento il più possibile scevro da preconcetti. L'importanza della conoscenza è, quindi, stata ribadita come perno fondante della programmazione di zona per la triennalità 2012-2014.

Nelle linee di indirizzo, la conoscenza è considerata oggetto di lavoro prioritario per gli Uffici di Piano per permettere l'evoluzione di un sistema di welfare, che deve ridefinire il proprio ruolo e le proprie logiche di funzionamento: la «Regione Lombardia riconosce la necessità di aprire una fase esplorativa, che generi nuove conoscenze e capacità decisionali per gli attori locali, e apra verso un welfare che ancora non c'è (...)».

Nella premessa delle linee di indirizzo si definisce la necessità di:

- «focalizzare l'attenzione sulla ricomposizione istituzionale e finanziaria degli interventi, delle decisioni e delle linee di programmazione»;

- «liberare le energie degli attori locali semplificando il quadro degli adempimenti, armonizzando le linee di finanziamento regionali e facendo convergere le risorse regionali tradizionalmente destinate ai piani di zona verso sperimentazioni locali di un welfare promozionale e ricompositivo».

L'ambizione dichiarata, sempre in premessa, è quella di «porre le basi per la transizione verso un sistema di welfare in cui gli enti locali assumano una funzione di "imprenditori" di rete».

Le linee di indirizzo prendono avvio dalla lettura dei dati relativi all'evoluzione dei fenomeni sociali e della domanda, insieme a quelli relativi al quadro delle risorse finanziarie. Si tratta di un documento scritto, per la prima volta, a partire da una contrazione delle risorse disponibili, che, tuttavia, pone l'opzione di un rilancio del sistema di welfare: «l'inversione di tendenza nella crescita delle risorse dedicate allo sviluppo del sistema di welfare, associata al mutato quadro dei bisogni, impone una rilettura degli ambiti di intervento e delle scelte di posizionamento, che non può essere trattata con una logica difensiva, ma deve essere colta come necessità di aprire una nuova fase nei sistemi di welfare».

Tra i dati relativi al quadro finanziario, particolare enfasi viene posta sulla composizione delle fonti di finanziamento degli interventi. Si ricorda come la quota principale delle risorse sia detenuta dalle famiglie (64 per cento⁴), a fronte di una quota molto piccola detenuta dagli Uffici di Piano (6,2 per cento), e se ne traggono conseguenze rispetto al ruolo degli enti locali: «Il ruolo degli enti, e in particolare quello dei Comuni, non si potrà limitare, per quanto necessario, a ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili: sarà, piuttosto, la capacità di promuovere alleanze tra i diversi attori, per attivare in modo imprenditivo tutte le risorse che sono presenti nelle reti locali, a qualificare e fare la differenza tra i sistemi di welfare locali eccellenti e quelli meno in grado di adattarsi al nuovo scenario».

A differenza di molti documenti analoghi, che si caratterizzano per essere più prescrittivi, le Linee di indirizzo si propongono più come un documento di visione, a supporto di un processo di transizione: «La diffusione di un paradigma di riferimento e di strumenti operativi a supporto della capacità degli attori della programmazione di partecipare in modo qualificato alle reti, o di diventarne "imprenditori", costituisce quindi l'obiettivo del prossimo triennio. La proposta rivolta agli enti locali implica un riorientamento (...) dall'attività di offerta di prestazioni (...) all'iniziativa di promozione di condizioni di creazione di valore e reciproco beneficio tra gli attori del territorio».

Il supporto allo sviluppo delle conoscenze e alla ricerca di modelli innovativi di welfare viene tradotto anche in scelte di natura finanziaria: «Pur riconoscendo il ruolo svolto dal trasferimento pro capite di risorse agli Uffici di Piano nel fa-

⁴ Intendendo le risorse trasferite alle famiglie dall'INPS sommate alle risorse proprie dei cittadini per la compartecipazione ai servizi

vorire opportunità di integrazione, per affrontare gli scenari attuali, le energie e le risorse dovranno essere necessariamente orientate allo sviluppo di interventi sperimentali di un nuovo sistema di welfare (...). Le sperimentazioni territoriali costituiscono un banco di prova per sviluppare conoscenza e nuove forme di intervento (...). Le sperimentazioni dovranno porsi l'obiettivo di integrare risorse pubbliche e private e di attrarre altre risorse del territorio».

Le Linee di indirizzo esplicitano, infine, il ruolo che la regione ritiene di dover assumere nel processo, e gli impegni che la regione stessa assume:

- l'integrazione delle linee di finanziamento regionali;
- l'accompagnamento ai territori, sia con specifici momenti formativi, sia con iniziative di coinvolgimento;
- la promozione e il sostegno a sperimentazioni locali;
- la promozione della conoscenza tra ambiti territoriali;
- l'accompagnamento a processi di valutazione.

Nel quadro della transizione del sistema di welfare regionale, il ruolo che la regione dichiara di volersi attribuire è interno al processo e tocca sia le proprie dinamiche di funzionamento interno (l'integrazione delle linee di finanziamento), sia il proprio ruolo di promotore e di regolatore esterno, nei confronti degli enti locali.

Con le linee guida, dunque, la regione rilancia il processo che ha portato alla costruzione del documento, ridefinendo il proprio ruolo in linea con le aspettative e le riflessioni emerse con i territori nei mesi precedenti. Allo stesso tempo, le indicazioni regionali esprimono in maniera piuttosto chiara la necessità di continuare questo processo su due livelli: oltre a quello regionale, la rilevanza del ruolo dei territori come imprenditori della rete e come attivatori di dinamiche di conoscenza all'interno del network del welfare locale, ricalca la funzione di «animazione sociale», che già era stata attribuita ai singoli territori durante tutto il processo di costruzione delle linee guida.

7.4 Conclusioni: una prospettiva nuova nell'assetto di relazioni tra regione ed enti locali per l'integrazione dei sistemi di welfare locale

Le linee di indirizzo lombarde per la programmazione di zona si sganciano dalle logiche più tradizionali di regolazione, incarnate dall'attore pubblico gerarchicamente sovraordinato (in questo caso, la regione) e riflettono l'impostazione che ha caratterizzato il processo conoscitivo diffuso, supportato da dati e rivolto a rafforzare la capacità diffusa di confrontarsi con le dinamiche di cambiamento.

Queste dinamiche, generalizzabili (al netto delle specificità territoriali) a tutto il paese, stanno ridefinendo il contesto degli interventi sociali, che devono, oggi, tener conto della crisi economica, che si innesta su dinamiche sociali e demo-

grafiche, che, loro volta, amplificano e rendono più complessi problemi in parte già noti ed evidenti (come l'assistenza agli anziani, l'inclusione sociale degli immigrati, la conciliazione famiglia-lavoro, ecc.).

Il processo conoscitivo avviato in Lombardia ha mostrato un sistema di welfare estremamente frammentato dal punto di vista degli attori, delle titolarità e delle risorse, e contraddittorio nella sua struttura di *governance*: le responsabilità sono, soprattutto, in capo agli enti locali, mentre la maggior parte delle risorse viene trasferita direttamente alle famiglie da parte dell'INPS.

Velocità del cambiamento e frammentazione del sistema di welfare sono le ragioni che spiegano l'adozione di un processo diverso e un nuovo approccio all'attività di programmazione.

Il documento delle linee di indirizzo, per la prima volta, non contiene un insieme di prescrizioni verso gli enti locali, ma un'ipotesi guida e una serie di declinazioni possibili.

Il *focus* prevalente non si concentra sull'allocazione di risorse, ma, soprattutto, sull'orientamento alla messa in comune di risorse e competenze interistituzionali, oltre che sull'impatto sulla riduzione dei livelli di frammentazione del settore.

Uno dei principali limiti che i piani di zona hanno manifestato, in passato, è dovuto alla divaricazione tra la rappresentazione e la realtà. Il processo diffuso di conoscenza e accompagnamento dei territori avviato dalla Regione Lombardia (e tutt'ora in corso) vuole aiutare a colmare tale divario.

Ricomporre e integrare gli interventi è la priorità che le linee di indirizzo individuano e che viene proposta ai sistemi di welfare locali della regione, in una fase in cui l'illusione di governare il sistema con piani, cui afferisce il 6,2 per cento delle risorse, non appare più sostenibile né accettabile.

L'ipotesi di sviluppo proposta nelle linee di indirizzo è centrata sulla conduzione di percorsi esplorativi, attivati mediante sperimentazioni locali e finalizzati all'innovazione dei sistemi di welfare, invece che sul controllo dell'allocazione delle risorse.

In questo senso, l'impostazione delle linee di indirizzo proposte dalla Regione Lombardia esprime un punto di vista interessante e nuovo: la programmazione non viene intesa come attività di allocazione di budget, peraltro sempre più ristretti e residuali rispetto alla reale allocazione delle risorse di welfare, quanto come attività di sviluppo di conoscenze diffuse in grado di sostenere gli attori nel confronto con problemi non definiti, per cui necessitano di modalità di intervento e soluzioni inedite.

8. Sostenere le reti locali da parte della regione: la valutazione come supporto all'integrazione e all'*empowerment* locale

di Elisabetta Notarnicola e Andrea Rotolo

8.1 Logiche e strumenti con cui l'ente sovraordinato può supportare i processi di apprendimento e connessione locale

Le regioni rivestono un ruolo di estrema rilevanza nelle reti di programmazione sociale e socio-sanitaria locale, non solamente in funzione della posizione gerarchicamente sovra-ordinata attribuita loro dalla legge, ma anche in virtù della varietà di strumenti a loro disposizione, grazie ai quali è possibile promuovere e indirizzare i comportamenti degli attori che compongono il sistema di welfare. Dalla scelta degli strumenti e dalle modalità di esercizio degli stessi derivano differenti modalità per attivare la connessione tra i nodi della rete e per esercitare la funzione di indirizzo o di governo (Rethemeyer, Hatmaker, 2008).

Gli strumenti che un soggetto come la regione può utilizzare, sono di varia natura e permettono in vari modi di connettere e gestire le reti, perseguendo diverse finalità. Esistono, infatti (Longo, 2005):

- strumenti di connessione in rete e di definizione dei meccanismi di *accountability* interistituzionale;
- modelli di definizione delle competenze e delle responsabilità produttive (ivi inclusi i meccanismi di finanziamento);
- strumenti di pianificazione strategica e infrastrutturale, sia per l'intero network, sia per i singoli enti o nodi delle reti locali;
- strumenti di programmazione e controllo, che possono avere un *focus* sui volumi e i mix di attività, di finanziamento e di *outcome* sociale atteso;
- strutture organizzative a supporto della gestione della rete;
- strumenti di reingegnerizzazione dei processi trasversali della rete;
- strumenti di diffusione delle competenze del *know-how* all'interno della rete.

Tra le diverse tipologie di strumenti, alcuni si rivelano più adatti a esercitare la funzione di indirizzo della rete, in particolare gli strumenti di finanziamento e riparto delle risorse, i sistemi di programmazione e controllo e i sistemi informa-

tivi. Queste leve di coordinamento sovra-ordinate costituiscono, nell'insieme, un «pacchetto di governo», cioè quell'insieme di strumenti indispensabili per coordinare e indirizzare un contesto complesso come la rete dei servizi sociali e socio-sanitari di una regione, e saranno oggetto di riflessione approfondita all'interno di questo capitolo.

In generale, è importante considerare che, da un lato, l'applicazione di strumenti di governo a contesti inter-aziendali, come nel caso delle reti, presenta maggiori profili di complessità rispetto all'adozione degli stessi in contesti mono-aziendali. Dall'altro, questi stessi strumenti rappresentano il principale veicolo attraverso cui realizzare le finalità auspiccate dall'ente sovraordinato (Mc Guire, Agranoff, 2011).

Le strategie che una regione può cercare di attuare, con particolare riferimento al sistema integrato di protezione sociale, possono muoversi in direzioni molto diverse. Guardando al tema dell'innovazione delle politiche sociali e delle risorse da programmare e gestire, le alternative possibili sono le seguenti:

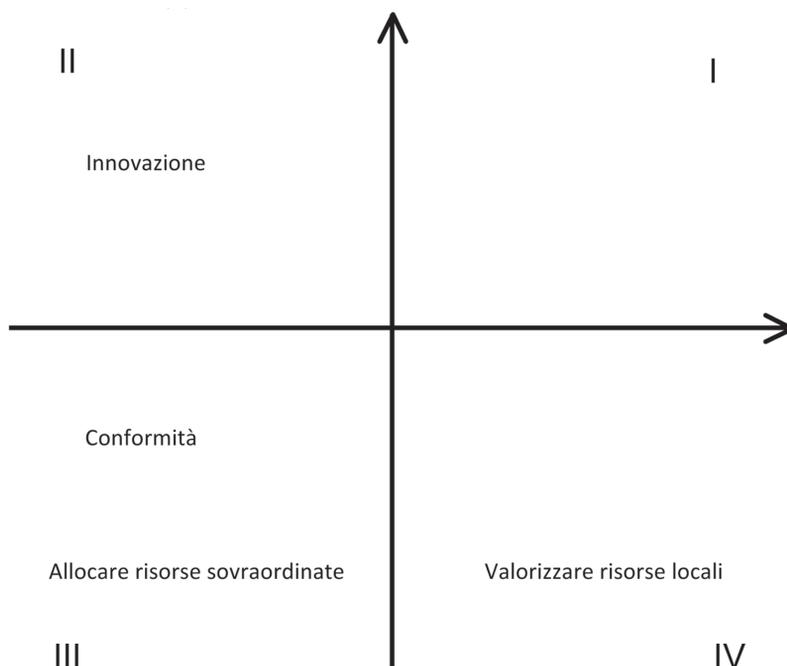
- produrre innovazione o produrre conformità. Nel primo caso, si cerca di promuovere esperienze innovative e sperimentazioni locali, favorendo la nascita di nuove idee e accettando che queste possano determinare, almeno nel breve periodo, differenze di competenze e di esiti tra enti e territori coinvolti. Le innovazioni nascono da esperienze locali autonome e pionieristiche, e solo in un secondo momento possono essere modellizzate, per poterle proporre ad altri contesti come nuove soluzioni e nuove modalità di agire. Nel caso in cui, invece, si voglia produrre conformità a standard programmatori regionali, si predilige la necessità di ricondurre il più possibile i nodi di una rete a comportamenti e modalità di azione che rispondano a formati predefiniti e analoghi per tutti. In questa seconda opzione, si privilegia l'uniformità all'innovazione, ritenendo di aver già individuato soluzioni standard efficaci rispetto ai problemi.
- allocare risorse sovraordinate o valorizzare tutte le risorse locali. La regione potrebbe concentrarsi, principalmente, sui criteri e le modalità di allocazione delle risorse sovra-ordinate a disposizione, in questo caso realizzando il trasferimento da un livello gerarchico all'altro secondo meccanismi codificati, capaci di generare scenari di incentivazione virtuosi per i nodi delle reti. Adottando la prospettiva opposta, invece, lo scopo della regione potrebbe essere quello di valorizzare le risorse sociali e per il sociale già presenti nei territori e tra gli enti che fanno parte delle singole reti locali, soprattutto laddove le risorse sovra-ordinate non sono consistenti. In questo caso, la prospettiva strategica è quella di riconoscere e valorizzare le risorse localmente disponibili per scopi sociali, coordinarle tra di loro e indirizzarle verso destinazioni a maggiore efficacia complessiva.

Orientamento all'innovazione o alla conformità, così come orientamento all'allocazione sovraordinata di risorse o alla valorizzazione delle risorse locali, posso-

no essere parzialmente integrati nei fatti, ma danno vita a prospettive strategiche tra loro alternative.

Pertanto, è possibile identificare una matrice che espliciti le possibili finalità perseguibili dalla regione, attraverso l'applicazione e l'utilizzo degli strumenti aziendali all'interno delle reti (si veda il Grafico 8.1).

Grafico 8.1: Matrice di posizionamento degli strumenti di governo sovraordinati rispetto alle finalità (1)



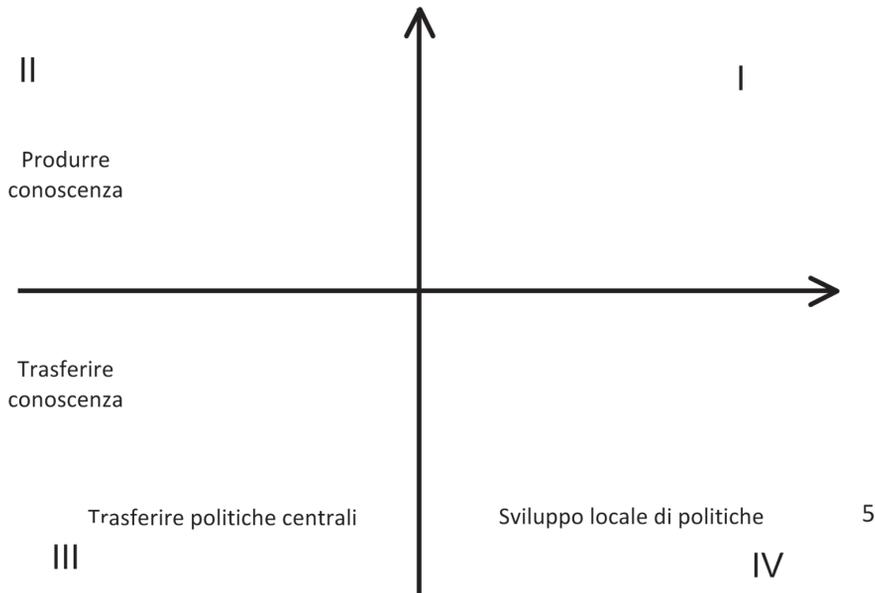
Se prestiamo, invece, attenzione ai temi delle conoscenze e dell'approccio al governo e alle politiche da parte della regione, si riscontrano altre due possibili alternative di *policy* (Tortoriello, Reagans, McEvily, 2012):

- produrre nuove conoscenze o trasferire conoscenze dalle *best practice* del sistema. La produzione di nuove conoscenze è un obiettivo ambizioso da perseguire, ma anche necessario da raggiungere soprattutto nei contesti in cui il *know-how* è stato poco accumulato attraverso forme di modellizzazione e ingegnerizzazione o scarsamente aggiornato rispetto alle mutate esigenze ambientali. D'altra parte, in contesti più maturi, ma non necessariamente omogenei, si può ritenere più opportuno perseguire un obiettivo di trasferimento e

- diffusione delle conoscenze, dai contesti dove il *know-how* è già sviluppato a quelli meno ricchi di competenze e conoscenze;
- trasferire politiche centrali o sviluppare politiche locali. Nel primo caso, il trasferimento di politiche centrali dalla regione ai territori si inserisce in una modalità di governo tipicamente *top-down*, in cui l'ente sovraordinato governa tramite l'imposizione di politiche agli enti posti a un livello inferiore. Un approccio opposto è, invece, rappresentato dalla promozione e dallo sviluppo locale delle politiche, che implica un rilevante spazio di autonomia gestionale per gli enti locali, ma anche una definizione partecipata delle politiche tra regione e enti coinvolti nella rete di protezione sociale.

Anche in questo caso, le scelte da effettuare sono rappresentabili con una matrice, all'interno della quale si potranno posizionare gli strumenti di governo a seconda delle finalità che si vogliono perseguire (si veda il Grafico 8.2).

Grafico 8.2: Matrice di posizionamento degli strumenti di governo sovraordinati rispetto alle finalità (2)



Il portafoglio degli strumenti riconducibili al «pacchetto di governo» (meccanismi e livelli di finanziamento, strumenti di programmazione e controllo e sistemi informativi) può essere posizionato in molti modi all'interno delle matrici di *policy* regionali, dando vita a diverse e concrete modalità di fare governo da parte degli enti sovra-ordinati. Ogni possibile posizionamento è legittimo, se assunto

in modo consapevole e conseguente. La scelta del posizionamento degli strumenti, se vuole essere consapevole, deve necessariamente avere origine da un chiarimento rispetto alle finalità che la regione vuole perseguire nei confronti dei territori e delle rispettive geografie di competenze, poteri e responsabilità.

8.2 Quali modelli di governo per quali fabbisogni dei territori

Il ruolo che la regione può progressivamente assumere è quello di promotore della valorizzazione delle risorse locali (Fosti, 2012). Questo significa trovare forme e modalità per aiutare le comunità locali a sfruttare risorse, non solo economiche, già presenti sui propri territori. «Valorizzare» significa anche mettere insieme risorse appartenenti a contesti territoriali diversi e sfruttare sinergie o alchimie, che consentono, così, di dare maggior valore alle risorse. Si tratta di una funzione straordinariamente più complessa e sofisticata rispetto a quella legata alla distribuzione di risorse sovra-ordinate, che richiede lo sviluppo di nuove e diverse competenze e posture di *policy* (Stubbs, 2009).

L'uso degli strumenti di governo deve essere pensato coerentemente con gli obiettivi che la regione vuole perseguire. Tali obiettivi devono essere, a loro volta, in linea con i fabbisogni espressi dai territori e con l'evoluzione del contesto in cui si fa programmazione di rete.

Nei capitoli precedenti è stato già messo in evidenza il mutamento di scenario che sta avvenendo e che riguarda sia la società nel suo complesso, sia i sistemi di welfare. La crisi economica e la contrazione di risorse disponibili per il trasferimento dagli enti sovra-ordinati ai territori costringono a ripensare il ruolo e le finalità della regione (Bland, Bruk et alii, 2010). I dati mostrano chiaramente come quella parte delle risorse pubbliche tradizionali per il welfare, rappresentate dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali o il Fondo per la Non Autosufficienza, stia diventando sempre meno rilevante, fino quasi ad azzerarsi. Tuttavia, dai dati emerge anche, in modo inequivocabile, che esiste una quota molto consistente di risorse pubbliche trasferite ai cittadini a vario titolo, fra le quali spicca, soprattutto, la quota INPS, e che attualmente non vengono in alcun modo ricomposte o intercettate dagli attori pubblici locali, nemmeno attraverso il ruolo di semplice consulenza alle famiglie. Da queste due condizioni concomitanti deriva per i territori il bisogno di ricomporre le risorse disponibili, oggi così frammentate. Il *pooling* di risorse deve, infatti, mirare a valorizzare le risorse e le diverse fonti, possibilmente ricomponendo risorse finanziarie di diversa provenienza, mirando allo stesso tempo alla condivisione delle risorse tra le famiglie.

Le mutate condizioni dello scenario economico richiedono un ripensamento del ruolo delle regioni, che non possono più limitarsi al semplice ruolo di allocazione di risorse sovra-ordinate (Borgonovi, Fattore, Longo, 2013). Queste ultime, infatti, sono sempre minori e in continua diminuzione (almeno, nel breve-medio periodo) e non sono più una leva sufficientemente efficace sulla quale agire sen-

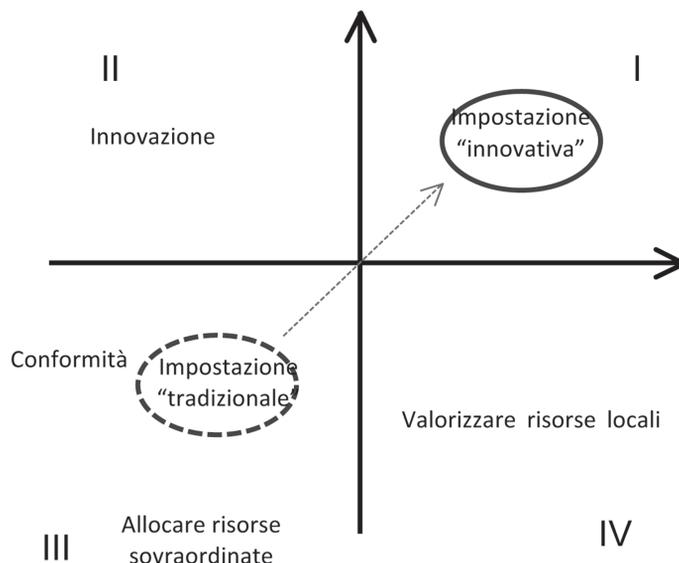
za coinvolgere altri strumenti di governo. In altri termini, le risorse finanziarie dirette, di cui dispongono oggi le regioni nel campo sociale, non sono sufficienti per costituire da sole un robusto sistema di incentivi che possa rendere credibile una azione di indirizzo sovra-ordinata.

Il ruolo che la regione può progressivamente assumere è quello di promotore della valorizzazione delle risorse locali. Questo significa trovare forme e modalità per aiutare le comunità locali a sfruttare risorse, non solo economiche, già presenti sui propri territori. «Valorizzare» significa anche mettere insieme risorse appartenenti a contesti territoriali diversi e sfruttare sinergie o alchimie che consentano, così, di dare maggiore valore alle risorse. Si tratta di una funzione straordinariamente più complessa e sofisticata di quella legata alla distribuzione di risorse sovra-ordinate, che richiede lo sviluppo di nuove e diverse competenze e posture di *policy* (Stubbs, 2009).

Storicamente, il ruolo tradizionalmente svolto dalla regione nei confronti dei territori è stato quello di cercare di guidare gli enti coinvolti nella rete di servizi sociali e socio-sanitari verso la conformità di azioni e comportamenti definiti centralmente. Attraverso l’emanazione di documenti di programmazione strategica, linee guida e regole ben definite, alle quali si legava il trasferimento delle risorse finanziarie sovra-ordinate, l’obiettivo principale delle regioni è stato quello di limitare e ridurre le possibili differenze tra i territori nella gestione delle risorse e nell’erogazione dei servizi sociali. Tuttavia, questa impostazione è messa in discussione dalla diminuzione di risorse sovra-ordinate da trasferire agli enti, poiché, in questo modo, sta venendo sempre più a mancare la principale leva per indirizzare in modo univoco i comportamenti dei territori. All’opposto, accanto alla valorizzazione delle risorse presenti, la regione si deve sempre più proporre come promotrice di azioni di innovazione e sperimentazione locale (Osborne, Brown, 2005). L’innovazione locale, infatti, può portare a sviluppare nuove modalità di erogazione di servizi o gestione della rete di servizi sociali e socio-sanitari (Van Geyes en Vandenbrande, 2005), che permette, da un lato, di valorizzare le risorse e, dall’altro, di creare meccanismi di imitazione e *spill-over*, che portano alla diffusione dell’innovazione e delle buone pratiche.

In tal senso, gli strumenti di governo utilizzati dalla regione, dovranno essere maggiormente coerenti con queste finalità, rispetto agli obiettivi «tradizionali» che si sono perseguite negli anni passati. Facendo riferimento alla matrice già presentata nel Grafico 8.1, gli strumenti di governo dovranno posizionarsi dal terzo quadrante al primo, come illustrato nel Grafico 8.3.

Guardando, invece, alla matrice presentata nel Grafico 8.2 e coerentemente con quanto fin qui enunciato, appare evidente come sia ormai poco efficace, per la regione, porsi in una prospettiva di governo «verticale» dei territori, con un approccio tipicamente *top-down*. Tale approccio, utilizzato spesso a cominciare dalla fase di programmazione strategica, risulta sempre meno efficace; inoltre, esso risulta meno coerente rispetto alle finalità di produzione di innovazioni e ricomposizione di risorse che si debbono perseguire, alla luce dei quadri socia-

Grafico 8.3: Posizionamento degli strumenti di governo all'interno della matrice (1)

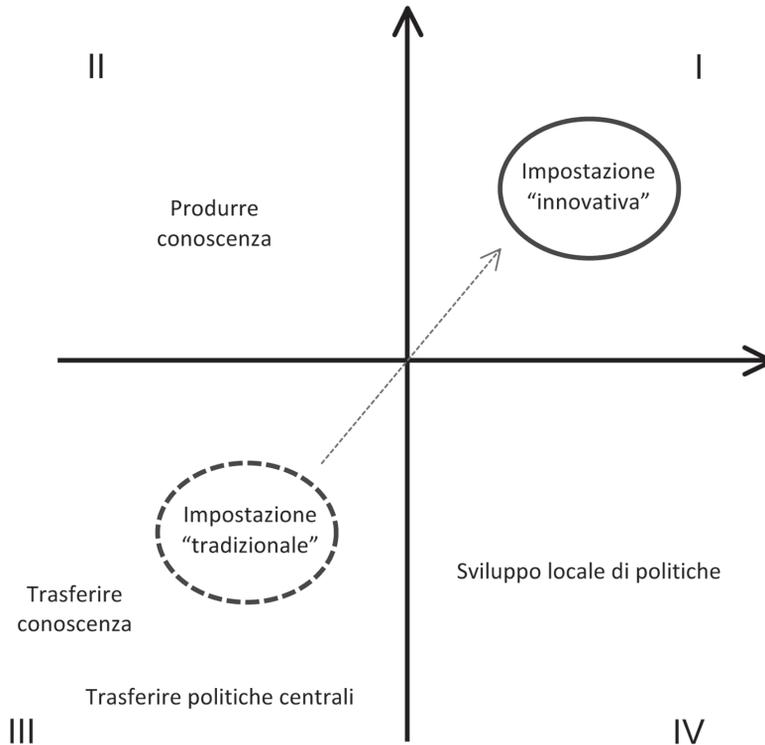
li ed economici emergenti. Trasferire ai territori le politiche centrali (spesso, con l'obiettivo di produrre conformità) appare sempre meno sostenibile e utile, mentre emerge sempre più la necessità di sviluppare localmente le politiche. Per supportare lo sviluppo locale di *policy*, la regione ha maggiori probabilità di successo se si pone in una posizione meno gerarchica e agisce nell'ottica della facilitazione dei processi, della condivisione e della ricomposizione orizzontale, sempre con l'obiettivo di perseguire le finalità prefissate e la sua *mission* di sviluppo armonico di tutti i territori del sistema di welfare socio-sanitario.

Allo stesso modo, appare più coerente che l'ente sovraordinato non si ponga nell'ottica di trasferire conoscenze con logica *top-down*, cercando invece di favorire e facilitare la produzione di nuove conoscenze sul territorio: nuove conoscenze che possono, successivamente, trasformarsi in nuove competenze, nuove risorse e innovazioni. Compito della regione diventa, quindi, quello di individuare e selezionare le nuove buone prassi, di modellarle, di accumularne le conoscenze e competenze e di diffonderle orizzontalmente.

Gli strumenti del pacchetto di governo dovranno, pertanto, posizionarsi, nella matrice seguente, in coerenza con le finalità appena esposte (si veda il Grafico 8.4).

È questo il passaggio-chiave, difficile e non immediato nella sua realizzazione, che le regioni sono chiamate a compiere. L'effettivo raggiungimento delle finalità prefissate dipende, essenzialmente, dalle modalità di utilizzo degli strumenti del pacchetto di governo e dal posizionamento che determinano per le

Grafico 8.4: Posizionamento degli strumenti di governo all'interno della matrice (2)



politiche di coordinamento regionali, analizzandole attraverso le matrici di *policy* proposte.

Producendo conoscenza dei nuovi fenomeni sociali, delle risorse materiali e immateriali effettivamente disponibili sui territori e degli strumenti a disposizione, è possibile preparare il terreno fertile per un effettivo ed efficace sviluppo delle competenze di *policy* e di gestione locale. Non è facile creare dei *setting* istituzionali e manageriali locali, che dispongano dei necessari quadri cognitivi, per guardare al settore sociale come un ambito in cui è centrale ricomporre le risorse, ora frammentate, tra attori pubblici, produttori privati e famiglie. Promuovere un processo socialmente e tecnicamente diffuso di consapevolezza di queste necessità cognitive e operative è il primo passo verso una vera e progressiva trasformazione dei servizi, al fine di renderli più coerenti con le mutate condizioni del contesto (Hermans&Vranken, 2010).

8.3 Gli obiettivi cognitivi per l'innovazione delle politiche sociali locali

La regione deve porsi, come obiettivo preliminare per lo sviluppo e la diffusione di nuove politiche e servizi sociali e socio-sanitari, la costruzione e l'assunzione diffusa di nuovi e diversi quadri cognitivi nel leggere il settore e il ruolo dell'intervento pubblico. È necessario familiarizzare gli attori con il quadro trasformato dei processi sociali e dei relativi problemi emergenti, ed è indispensabile far comprendere l'esiguità delle risorse e dell'azione pubblica diretta nel quadro più generale dei bisogni, con tassi di copertura dei bisogni spesso inferiori al 25 per cento del totale. È necessario generare diagnosi diffuse sui processi di frammentazione sociale in corso, sullo sviluppo di servizi pubblici e privati individuali, che rischiano di favorire l'isolamento e la frammentazione sociale. È necessario rendere visibile ai territori la frammentazione delle risorse in campo sociale, tra quelle pubbliche disperse tra AUSL, Comuni, agenzie per la casa, ASP, tra quelle private di provenienza pubblica (trasferimenti INPS) e autofinanziate, tra il lavoro svolto dal volontariato e dal terzo settore e quello di cura garantito dalle famiglie.

La diffusione di nuovi quadri cognitivi e informativi è la premessa per generare nuove azioni di politica sociale locale, a partire da quella di integrazione delle risorse, che qui proponiamo come terreno privilegiato di lavoro e come esemplificazione operativa del tipo di strumenti informativi e di indirizzo, che la regione può sviluppare a supporto dei territori.

Per ricomposizione delle risorse, intendiamo il *pooling* tra risorse pubbliche (provenienti da diverse fonti) e private (non solo indirizzate al mercato della cura formale, ma anche quello della cura informale – baby sitter, badanti, ecc. – non codificato e non regolarizzato). Le risorse non devono essere intese solamente come risorse economico-finanziarie, ma anche come risorse materiali e immateriali, come *know-how*, risorse umane, sistemi operativi, procedure, ecc. Inoltre, l'obiettivo di «intercettare» le risorse non presuppone solo ed esclusivamente un ruolo attivo e predominante da parte dell'ente sovraordinato. Esso, infatti, può perseguire in maniera egualmente efficace la finalità di ricomposizione creando piattaforme che consentano l'incontro di fonti diverse di risorse.

Le diverse possibili tipologie di ricomposizione necessarie sono identificabili attraverso l'integrazione dei diversi soggetti istituzionali del settore sociale e sono classificabili in tre macro-categorie:

- integrazione e ricomposizione tra Enti Locali;
- integrazione e ricomposizione tra ambito sociale e ambito socio-sanitario (principalmente tra Enti Locali e Aziende Sanitarie Locali);
- integrazione e ricomposizione tra risorse pubbliche e risorse private.

Come accennato, l'integrazione e la ricomposizione possono avvenire su diversi livelli:

- a livello di programmazione;
- a livello di gestione;
- a livello di erogazione dei servizi.

In sostanza, gli obiettivi di ricomposizione possono essere raggiunti agendo su diversi piani: a livello di programmazione, attraverso una pianificazione congiunta delle risorse e dei servizi tra più enti o tra Comune e ASL afferenti a uno stesso territorio; a livello di gestione, attraverso la gestione congiunta del servizio in capo a un ente capofila o in capo a una agenzia terza compartecipata da tutti gli enti di un territorio; a livello di erogazione, individuando un unico concreto erogatore finale, che agisca contemporaneamente a favore di tutti i clienti pubblici e privati: per esempio, un soggetto che offre a uno stesso anziano servizi SAD pagati dal Comune, ADI pagati dall'AUSL più una badante pagata dalla famiglia. Questi casi, enunciati solo sinteticamente e a titolo esemplificativo, esplicitano come la ricomposizione possa avvenire tra soggetti diversi, con modalità diverse e come essa possa riguardare risorse di natura molto diversa.

In questo modo, sarà possibile agire per la modifica delle caratteristiche della rete di produzione in ambito sociale e socio-sanitario, spingendo e favorendo nuove sinergie e nuovi rapporti tra gli attori coinvolti. La modifica della «geografia dei committenti e dei produttori», ossia delle caratteristiche degli attori pubblici e privati che a vario titolo si occupano dell'acquisizione e dell'erogazione dei servizi, è il primo passo necessario verso la modifica della «geografia dei servizi», ossia della composizione dei modelli di servizio ai cittadini/utenti. Una loro riprogettazione non è più rinviabile, poiché l'analisi dei principali fenomeni emergenti nella società e dei meccanismi di riproduzione sociale, unita alla forte tensione sulle risorse finanziarie, ha messo in luce l'inadeguatezza delle risposte pubbliche oggi attive. L'attuale sistema di welfare non sembra, infatti, in grado di dare risposte efficaci alla popolazione, anche e soprattutto perché i servizi oggi in essere sono frutto di stratificazioni storiche e poco sono cambiati, mentre la società italiana è in più rapida evoluzione. Il risultato è che, in molti ambiti, il sistema di servizi sociali e socio-sanitari si sviluppa parallelamente alla società, lasciando scoperte molte aree di bisogno. Questo, in molti casi, ha portato le famiglie e i singoli utenti a cercare di organizzarsi autonomamente, facendo nascere e sviluppare anche l'erogazione informale di servizi.

Si tratta, ovviamente, di un processo di cambiamento che si sviluppa lungo un orizzonte temporale di medio - lungo periodo, che necessita per essere avviato, della progressiva modifica dei quadri cognitivi e informativi, per dare il senso di marcia e di urgenza del processo di innovazione istituzionale necessario. Essendo un processo lungo, complesso e insidioso, il ruolo dell'ente sovraordinato risulta quindi cruciale, poiché solo con un accompagnamento convinto e continuativo sarà possibile realizzare tale cambiamento.

8.4 Gli strumenti di governo per favorire il cambiamento

Come precedentemente sottolineato, i principali strumenti che costituiscono il «pacchetto di governo» nelle mani dell'ente sovraordinato sono costituiti da:

- sistemi di programmazione e controllo;
- sistemi informativi;
- sistemi di finanziamento.

I primi due sono strumenti che possono essere utilizzati e messi a servizio dei territori, mentre i sistemi di finanziamento devono essere utilizzati e opportunamente modificati dalla regione al fine di favorire un *setting* coerente rispetto alle finalità che si vogliono raggiungere.

In particolare, i sistemi di programmazione e controllo e i sistemi informativi possono essere messi a servizio dei territori per accompagnarli nello sviluppo di competenze e conoscenze, alla luce degli obiettivi fissati e delle condizioni di partenza iniziali. La finalità ultima di questo processo è quella di aiutare i territori a sviluppare non solo *know-how*, ma anche un maggior grado di consapevolezza in fase di programmazione e gestione dei servizi.

Sistemi di programmazione e controllo e sistemi informativi sono strumenti fortemente interdipendenti e collegati tra loro: non è, infatti, possibile pensare a un sistema di programmazione e controllo efficace senza che vi sia un sistema informativo funzionante e funzionale alla base.

Il sistema di programmazione e controllo si compone di obiettivi e indicatori legati alla misurazione di tali obiettivi. Gli obiettivi devono essere riconducibili alla finalità complessiva del sistema di valutazione e misurazione. Nel caso del sostegno delle reti locali, si ricorda che gli obiettivi principali sono:

- produzione di nuova conoscenza e/o innalzamento del livello di conoscenza delle caratteristiche dell'utenza e dei bisogni;
- integrazione tra attori, servizi e *policy*;
- trasformazione dei servizi.

Alcuni dei possibili obiettivi e indicatori a essi collegati potrebbero, dunque, riguardare la programmazione congiunta, la gestione congiunta o le sperimentazioni congiunte tra comuni o tra comuni e Asl, al fine di verificare l'integrazione tra enti. Per valutare il livello di conoscenza dei bisogni, si potrebbe indagare il livello di conoscenza della diffusione delle cure informali o la spesa media delle famiglie per i servizi di cura.

Un sistema così articolato deve poter poggiare su una solida architettura del sistema informativo, che deve essere:

- facilmente alimentabile, ossia deve rendere non eccessivamente complessa l'attività di inserimento delle informazioni per completare e aggiornare periodicamente la base dati;
- fruibile, quindi accessibile e utilizzabile dai destinatari del sistema di valutazione, in termini di interfaccia per la restituzione dei risultati sintetici.

Il successo e l'efficacia di un sistema di valutazione di questo tipo risiede anche nella sua impostazione a supporto dei territori. Essendo questi ultimi i principali destinatari dello strumento, la raccolta dei dati risulta più completa e corretta. Gli enti locali e gli altri attori coinvolti, infatti, non devono fornire informazioni per rispondere a un fabbisogno informativo o a richieste di dati provenienti da un ente sovraordinato. Si trovano, invece, ad alimentare un sistema di programmazione e controllo che aiuta i territori stessi ad avere maggiori conoscenze a supporto della loro attività di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari.

La regione, rispetto a questo sistema, mantiene una posizione di servizio e di supporto, invece di assumere una funzione sovra-ordinata. Il suo ruolo è quello di consulenza e di accompagnamento dei territori, mettendo a disposizione gli strumenti e le competenze in suo possesso per favorire lo sviluppo del sistema. Inoltre, al termine del processo, avrà a disposizione una base dati ricca, affidabile e completa, a integrazione delle informazioni già in suo possesso.

In concreto, l'ente sovraordinato, per supportare i territori, può svolgere diversi tipi di attività:

- fornire un metodo di lavoro e il *setting* che renda possibile lo svolgimento del processo durante tutte le fasi: dall'ideazione, allo sviluppo fino all'implementazione del sistema di valutazione;
- elaborare i dati inseriti dai territori, consentendo di sfruttare le competenze e i sistemi informativi già in essere per definire quadri di sintesi delle informazioni raccolte;
- restituire ai territori i risultati elaborati, fornendo la possibilità di analizzare i dati attraverso visioni sintetiche o più dettagliate, a seconda delle esigenze.

La regione, inoltre, può interpretare un ruolo chiave nel completare il quadro di condizioni che rendono possibile lo sviluppo di un sistema di valutazione a supporto dei territori. È, infatti, fondamentale che il sistema di finanziamento dei territori sia reso coerente alla nuova impostazione e allo sviluppo di un sistema di valutazione come quello fino a qui descritto. Affinché questo sia realizzabile, il sistema di finanziamento deve presentare due caratteristiche: deve essere unitario e semplificato.

In altre parole, il trasferimento di risorse dal livello sovraordinato dovrebbe avvenire attraverso il minor numero di linee di finanziamento e di criteri di ripartizione. Spesso accade che esistano numerosi «rivoli» finanziari che, attraverso diverse fonti e con tempistiche diverse, arrivano ai territori, a volte transitando

attraverso le ASL, a volte attraverso gli Uffici di Piano, a volte, invece, arrivando direttamente agli Enti Locali. Di frequente, a ciascuna delle linee di finanziamento corrisponde un diverso criterio di riparto (quota capitaria, quota capitaria pesata, spesa storica, bandi finalizzati, ecc.). Lo sforzo della regione dovrebbe essere teso a rendere il più semplice possibile il sistema di finanziamento, anch'esso uno dei principali strumenti del «pacchetto di governo».

Mettendo insieme gli strumenti di governo descritti in questo paragrafo, si potrà cercare di favorire lo sviluppo e il supporto dei territori. L'uso degli strumenti non può, però, prescindere da un processo di costruzione che sia coerente con quanto esposto fino a qui.

8.5 Un esempio di set di indicatori per monitorare il grado di ricomposizione delle risorse dei singoli territori

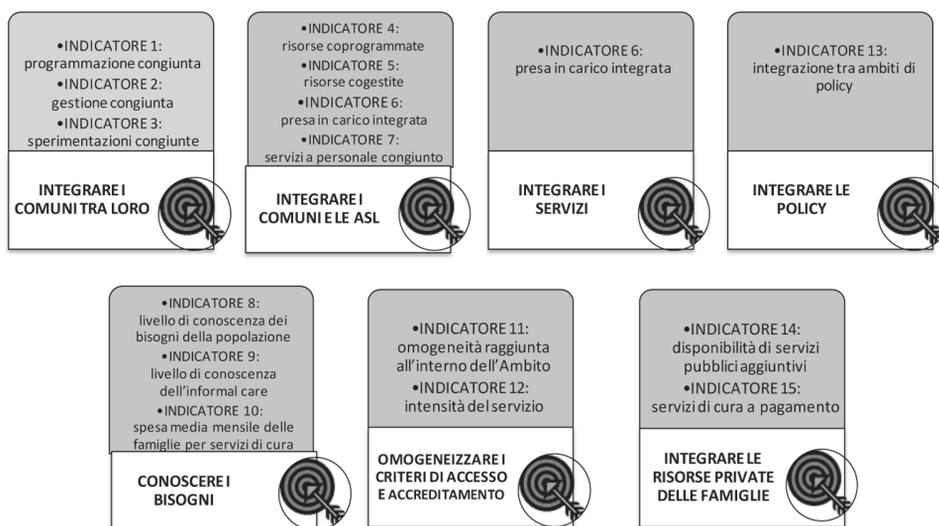
Un sistema di programmazione e controllo efficace si articola, dunque, in obiettivi e relativi indicatori per la misurazione e il monitoraggio dell'andamento delle attività. A titolo esemplificativo, riportiamo, in questo paragrafo, alcune proposte di obiettivi e indicatori, che fanno riferimento all'integrazione e alla ricomposizione delle risorse dei singoli territori.

- **OBIETTIVO 1** – Integrare i comuni tra loro. Possibili indicatori:
 - Programmazione congiunta
 - Gestione congiunta
 - Sperimentazioni congiunte
- **OBIETTIVO 2** – Integrare i comuni e le ASL. Possibili indicatori:
 - Risorse coprogrammate
 - Risorse cogestite
 - Presa in carico integrata
 - Servizi a personale congiunto
- **OBIETTIVO 3** – Integrare i servizi. Possibile indicatore:
 - Presa in carico integrata
- **OBIETTIVO 4** – Integrare le *policy*. Possibile indicatore:
 - Integrazione tra ambiti di *policy*
- **OBIETTIVO 5** – Conoscere i bisogni. Possibili indicatori:
 - Livello di conoscenza dei bisogni della popolazione
 - Livello di conoscenza dell'informal care
 - Spesa media mensile delle famiglie per servizi di cura
- **OBIETTIVO 6** – Omogeneizzare i criteri d'accesso e accreditamento. Possibili indicatori:
 - Omogeneità raggiunta
 - Intensità del servizio

- **OBIETTIVO 7 – Integrare le risorse private delle famiglie**
 - Disponibilità di servizi pubblici aggiuntivi
 - Servizi di cura a pagamento.

Si veda, al riguardo, la Figura 8.1.

Figura 8.1



Ciascun indicatore sarà rilevabile per area di bisogno, oppure per singolo servizio specifico, in base alle esigenze informative.

Il sistema, in relazione agli obiettivi prefissati, consente di dare una lettura di alcuni fenomeni, che avvengono sui territori utilizzando diverse prospettive e diversi livelli di approfondimento. Si riportano nelle prossime pagine, a puro titolo esemplificativo, alcune simulazioni di possibili indicatori.

Come evidenziato nel Grafico 8.5, la rilevazione della spesa sociale comunale pro-capite (obiettivo: integrare i comuni) permette di leggere il posizionamento di ogni ambito (i suoi risultati), rispetto al perseguimento dell'obiettivo di integrazione tra i comuni, sia in relazione agli altri ambiti, sia alla media regionale. Un sistema strutturato come quello fin qui descritto permetterà, inoltre, di ottenere report ulteriori dettagliati: per comune componente del singolo ambito, per singola area di spesa o come incrocio tra le due dimensioni.

Come si vede nel Grafico 8.6, il report sulla percentuale di risorse coprogrammate e cogestite (che rientrano nell'obiettivo di integrare i comuni) mette insieme le informazioni ottenute dal calcolo dei due indicatori corrispondenti e li rapporta

Grafico 8.5

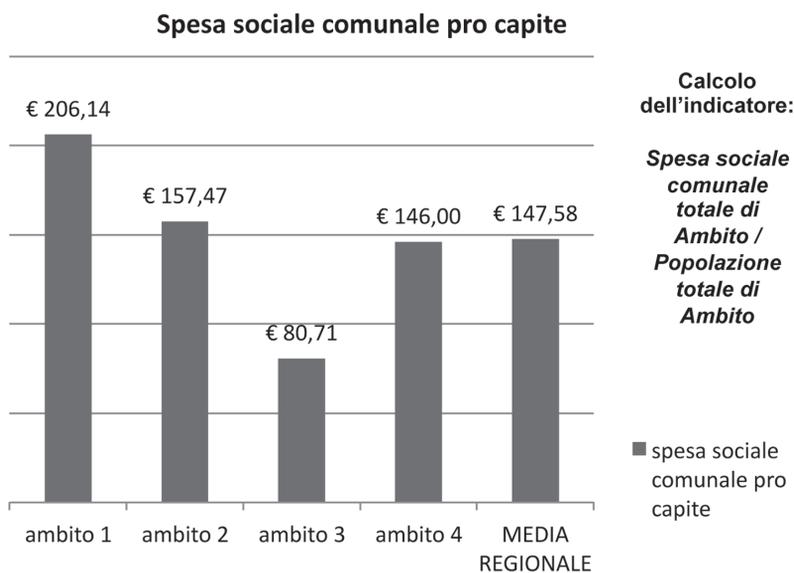
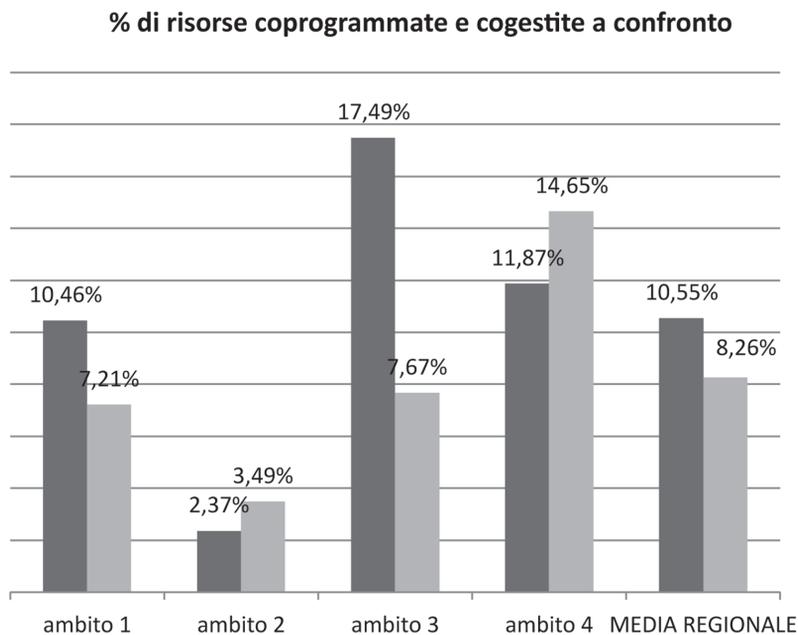
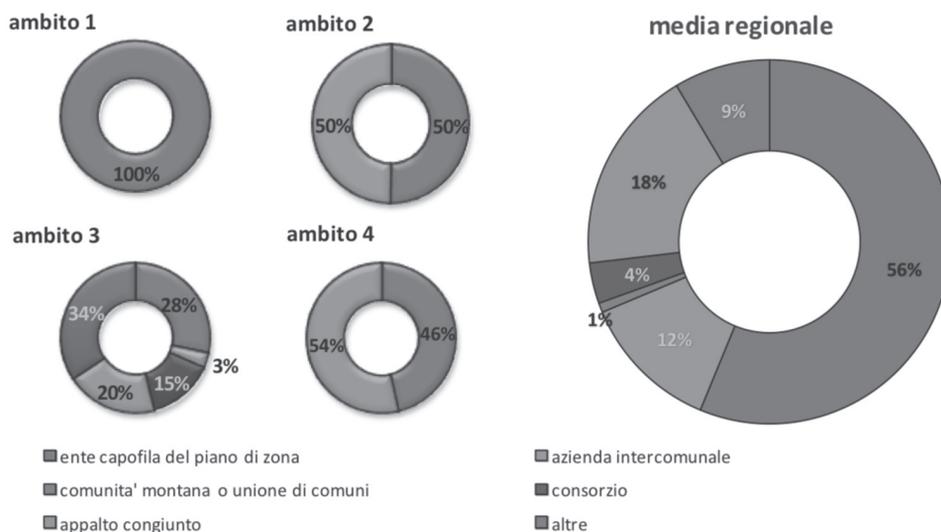


Grafico 8.6



al totale delle risorse. Si indica, in questo modo, la rilevanza attribuita da ciascun territorio all'integrazione delle risorse.

Grafico 8.7



Il Grafico 8.7 rappresenta un'ulteriore lettura dell'integrazione a livello dei territori, privilegiando, in questo caso, la modalità di gestione congiunta. Per ciascun ambito, infatti, è possibile rilevare in che misura i servizi sono gestiti tramite un ente capofila, un'azienda intercomunale, una comunità montana o un'unione di comuni, un consorzio, un appalto congiunto o altre forme. Anche in questo caso, è possibile confrontarsi con il quadro regionale, fare un approfondimento relativo al singolo ambito, oppure avere un dettaglio per ciascuna modalità di gestione congiunta.

Nel caso della conoscenza dei bisogni, è possibile individuare il livello per ciascun territorio chiedendo una semplice rilevazione del dato di bisogno. I territori non in grado di rispondere sono quelli non in possesso di dati precisi sulle caratteristiche dei propri territori, mentre il confronto con la media regionale, in questo caso, consente di avere un riscontro rispetto alla situazione complessiva (oltre che a una conferma della fondatezza e dell'adesione alla realtà del dato). Si veda, al riguardo, la Tabella 8.1.

La Tabella 8.2 rappresenta un report, che illustra il livello di omogeneità raggiunto dai territori sui criteri che caratterizzano alcuni servizi specifici (nell'esempio riportato, si tratta degli asili nido, dell'assistenza domiciliare, delle RSA e dei Centri Socio Educativi). La simulazione riportata evidenzia, per esempio, una

Tabella 8.1

	RISPOSTA AL BISOGNO SUL DATO STATISTICO FORNITO O SULLA SUA STIMA				MEDIA REGIONALE
	ambito 1	ambito 2	ambito 3	ambito 4	
anziani non autosufficienti > 75 anni	23,91%	4,08%		12%	30,19%
bambini nella fascia di età 1-3 anni	12,13%		17,36%	15%	14,71%
bambini nella fascia di età 4-6 anni					
disabili adulti (15-64 anni)	9,09%	1,74%	3,60%	19%	8,39%
tossicodipendenti			1,13%		0,57%
alcooldipendenti			1,66%		0,83%

Tabella 8.2

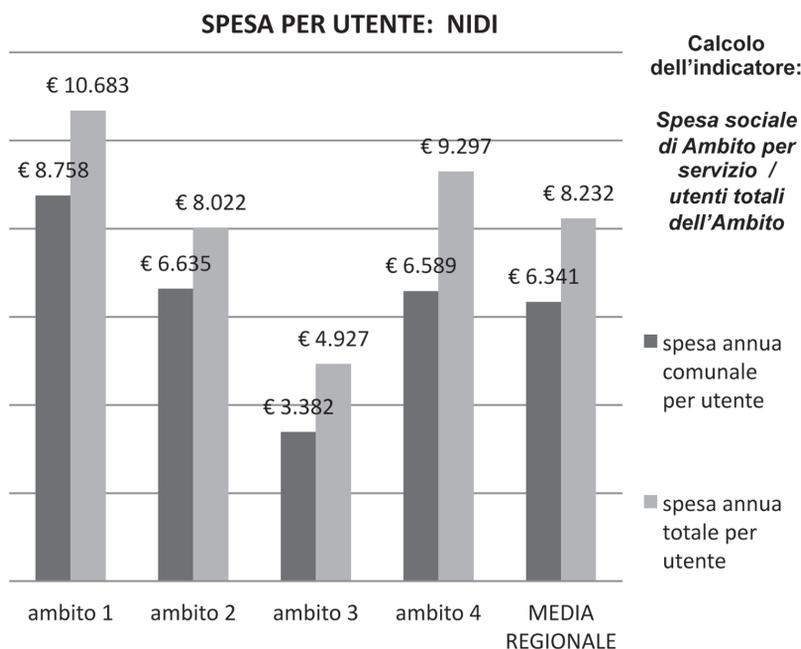
N° DI COMUNI DELL'AMBITO PER I QUALI I CRITERI SONO OMOGENEI	nidi				adm				rsa				cse			
	Amb. 1	Amb. 2	Amb. 3	Amb. 4	Amb. 1	Amb. 2	Amb. 3	Amb. 4	Amb. 1	Amb. 2	Amb. 3	Amb. 4	Amb. 1	Amb. 2	Amb. 3	Amb. 4
CRITERI DI ACCREDITAMENTO e/o DI AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO OMOGENEI	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
CRITERI DI ACCESSO OMOGENEI	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
FASCE DI TARIFFE O DI ESENZIONI OMOGENEE	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■



forte omogeneizzazione che riguarda i criteri di accreditamento e/o autorizzazione, ma una pressoché assente omogeneizzazione sui criteri d'accesso o sulle fasce di tariffe.

Sempre a proposito di omogeneizzazione, il Grafico 8. 8 mostra la spesa per utente in ciascun territorio per gli asili nido, differenziando tra la spesa annua comunale e la spesa annua degli utenti. Anche in questo caso, tra i territori vengono

Grafico 8.8



evidenziate grandi disparità, che potrebbero essere ulteriormente indagate con un approfondimento a livello di singolo comune.

I report fin qui riportati, pur rappresentando una simulazione di sistema di conoscenza, mostrano alcuni dei possibili utilizzi dello strumento che permette vari gradi di approfondimento e confronto tra i diversi livelli territoriali.

8.6 Il processo di costruzione del sistema di valutazione

Gli strumenti di governo fin qui presentati sono stati prima disegnati e poi gestiti a servizio dei territori, con un ruolo prevalente da parte dei territori stessi. Proprio per questo motivo, anche il processo di costruzione deve essere coerente, altrimenti l'intero impianto perderebbe di credibilità, perché non costruito assumendo, come priorità, quella di essere funzionale allo sviluppo dei territori dal punto di vista dei coordinatori stessi.

Un processo di costruzione di strumenti di governo (per esempio, di un sistema di valutazione come quello fin qui descritto), per essere coerente e credibile, deve essere ideato dai territori, che successivamente lo testano e, infine, lo applicano. Il ruolo degli Enti Locali e degli altri attori impegnati nella rete di welfare locale deve essere quello di protagonisti, con la regione che svolge un ruolo di

consulenza e accompagnamento e si colloca accanto al processo, e non «sopra», in posizione gerarchicamente predominante.

Il processo di costruzione si sviluppa lungo tre fasi principali e su diversi livelli di partecipazione dei territori:

- disegno del sistema: consiste nella progettazione dello strumento, a cominciare dall'ideazione dei suoi obiettivi di fondo e del suo impianto, fino alla definizione di dettaglio di tutti gli aspetti operativi.
- sperimentazione: è la fase in cui viene avviato un «pilota» del sistema, per testarlo e metterne alla prova le caratteristiche. Durante questa fase, vi è un coinvolgimento limitato a un gruppo ristretto di territori. L'obiettivo è quello di mettere in luce aspetti positivi e criticità dello strumento, al fine di apportare cambiamenti e miglioramenti.
- entrata a regime del sistema: è l'applicazione del sistema, successiva alla fase di sperimentazione, e si attua quando tutti i principali aspetti dello strumento sono stati definiti e modificati in base alle criticità evidenziate.

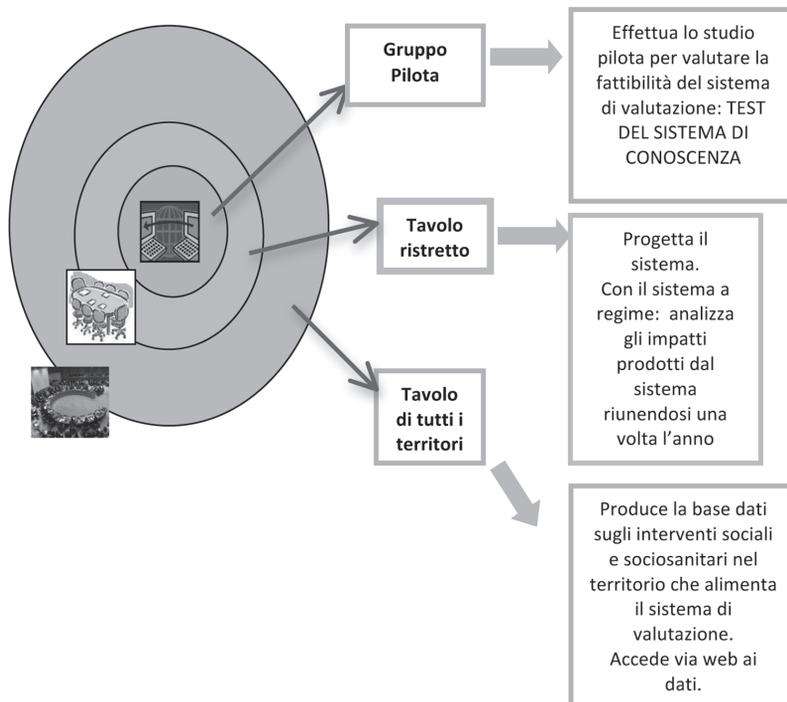
Il processo deve svolgersi coinvolgendo attivamente i territori, adottando, a seconda delle fasi, diversi gradi di partecipazione, che sono:

- tavolo di tutti i territori: coinvolge tutti le aggregazioni territoriali che compongono il sistema di programmazione sociale e socio-sanitaria della regione, comprendendo, quindi anche, le Aziende Sanitarie Locali per la parte di integrazione tra servizi sociali e socio-sanitari (per esempio, attraverso la partecipazione del Direttore Sociale, laddove prevista). Questo gruppo è il destinatario finale del sistema di valutazione e rappresenta, quindi, coloro che, nella fase di entrata a regime del sistema, alimentano la base dati e accedono all'elaborazione degli stessi operata dalla regione;
- tavolo ristretto: sulla base del modello descritto nel capitolo precedente per il «Gruppo Territorio», questo livello coinvolge un gruppo ristretto di partecipanti (orientativamente, dieci/quindici), sufficientemente rappresentativo delle diverse caratteristiche regionali e formato da persone che possano innescare un meccanismo di coinvolgimento a cascata nei propri ambiti locali di riferimento. La sua selezione e composizione deve essere guidata da un criterio di effettiva leadership tecnica nella comunità dei pari, dimenticandosi il più possibile di logiche di rappresentanza politica. Si tratta, infatti, di gruppi di lavoro estremamente tecnici, in cui l'autorevolezza è guadagnata dalla disponibilità di lavorare a servizio della comunità, in maniera gratuita e aggiuntiva al proprio carico di lavoro ordinario, e mettendo a disposizione il coraggio delle proprie équipes di lavoro a sperimentare strumenti nuovi e innovativi. Questo tavolo ristretto dovrebbe avere l'obiettivo di progettare lo strumento di valutazione, attivandosi, soprattutto, nella fase di «disegno del sistema», per poi tornare a riunirsi periodicamente (orientativamente, una volta all'anno), quando il sistema entra a regime, per analizzare gli impatti prodotti;

- gruppo pilota: è un tavolo molto più ristretto, formato da non più di tre/quattro territori, il cui compito è quello di effettuare lo studio pilota per testare la fattibilità del sistema di valutazione. Esso, dunque, sarà operativo per tutta la durata della fase di «sperimentazione» e presenterà periodicamente i risultati al tavolo ristretto per evidenziare criticità e modifiche da apportare. Può essere agilmente selezionato in base alla disponibilità volontaria a sperimentare, senza risorse aggiuntive, nuove e diverse logiche di monitoraggio e programmazione dei servizi. Questo costituisce, di norma, un meccanismo di auto-selezione dei partecipanti molto efficace.

Si veda, al riguardo, il Grafico 8.9:

Grafico 8.9: Rappresentazione schematica dei diversi livelli di coinvolgimento dei territori nel processo di costruzione e applicazione del sistema di valutazione



Si tratta, dunque, di un meccanismo di coinvolgimento e partecipazione che, attraverso l'interazione tra diversi livelli e nelle diverse fasi, consente di avere il contributo di tutti i territori, sia per l'ideazione del sistema di valutazione, sia per l'attuazione e la gestione dello stesso.

La regione mantiene, comunque, un importante ruolo di regia e di legittimazione, fondamentale per garantire la tenuta del processo nel lungo periodo. È, infatti, cruciale garantire che i rapporti tra i diversi livelli di rappresentanza siano equilibrati e duraturi nel tempo. Come già evidenziato in precedenza, la chiave del successo per un'operazione di cambiamento tanto ambiziosa è la consapevolezza che si tratta di un processo lungo e che ha bisogno del sostegno convinto e continuo dell'ente sovraordinato.

8.7 Il processo di utilizzo

A conclusione del capitolo, si ritiene importante chiarire e definire l'utilità e i possibili obiettivi di un sistema di valutazione così concepito e con le caratteristiche descritte.

Si tratta, infatti, di un sistema di valutazione che permette ai territori (e alla regione) di ottenere un maggior livello di conoscenze delle caratteristiche e delle criticità dei sistemi di welfare locali. Il primo e più importante obiettivo è, quindi, quello di stimolare gli Enti Locali a costruire una solida base dati sulla quale poter impostare la programmazione sociale e socio-sanitaria di medio - lungo periodo.

In secondo luogo, esso costituisce un importante strumento di *benchmarking* a disposizione dei territori, sotto diversi punti di vista:

- all'interno dei territori, in ottica longitudinale. Ossia, mettendo in evidenza l'andamento di un territorio nel corso del tempo, confrontando le performance attuali con quelle del passato costruendo trend e confronti temporali.
- all'interno dei territori, tra gli attori che ne fanno parte. Per esempio, permettendo il confronto tra i singoli Comuni che compongono un ambito territoriale oppure tra i Comuni e l'ASL di riferimento. In questo modo ogni territorio sarà in grado di monitorare come i singoli enti stanno contribuendo all'andamento complessivo, mettendo la lente di ingrandimento sulle aree più critiche. Allo stesso modo, i singoli enti saranno in grado di confrontare la propria performance con la media del territorio di appartenenza, per comprendere meglio il loro posizionamento.
- tra territori. Da questo punto di vista, due o più territori potranno fare *benchmark* del proprio andamento, confrontandosi con altre realtà ritenute significative, perché simili per caratteristiche oppure perché espressione di buone prassi. In questo modo, più che una logica competitiva, è possibile innestare una logica di imitazione e diffusione delle *best practices* tra territori. Per favorire logiche collaborative e di apprendimento, è utile mantenere anonime le codificazioni dei singoli territori, in modo che ognuno conosca il proprio posizionamento rispetto agli altri, ma nessuno disponga di una classifica complessiva. Questo evita inutili accanimenti e focalizzazioni su aspetti di ranking, spesso

di dubbio valore, che rischiano, soprattutto in fasi iniziali, solo di deteriorare il clima collaborativo della rete regionale. La performance storica di ogni territorio ha, infatti, origini lontane e con determinanti disperse. È, forse, più utile concentrarsi sul processo di miglioramento possibile. Non è da escludere, però, che territori molto maturi, o lunghi periodi di collaborazione fattiva, rendano possibile e utile palesare le identità dei singoli territori, quando gli *stakeholder* sono in grado, collegialmente, di comprendere la complessità delle determinanti dei risultati e di supportarsi l'un con l'altro nella ricerca di soluzioni.

- tra territori e regione. Sarà, infine, possibile avere, per ciascun territorio, un confronto della propria performance rispetto alla media regionale, così come la regione avrà la possibilità di verificare l'andamento medio complessivo e quello di ciascun territorio.

Si tratta, quindi, di un sistema che potenzialmente è in grado di fornire numerose informazioni sintetiche e di dettaglio, con una pluralità di punti di vista attraverso cui analizzare i fenomeni in atto all'interno delle dinamiche del welfare regionale. Il sistema di valutazione si propone, però, primariamente come un fondamentale strumento per sviluppare il livello di conoscenza del welfare locale.

9. Spunti evolutivi per il welfare territoriale nella nuova legislatura

di Davide Sironi e Liliana Gafforini

Con la X Legislatura, si apre una nuova fase del welfare lombardo, che raccoglie l'esperienza sviluppata in Lombardia e rilancia in un'ottica di innovazione l'impostazione dei futuri indirizzi di sviluppo dei servizi.

La nuova fase si caratterizza per una rinnovata attenzione alla rete dei servizi sociali e sociosanitari e al supporto che il sistema di interventi può offrire alle famiglie perché i loro bisogni trovino adeguata risposta nelle reti di offerta. Le prossime pagine descrivono principi, logiche e meccanismi già in corso di adozione in questa prima fase di legislatura. I territori, che sono considerati i principali depositari di conoscenze dei bisogni e delle risorse e il fondamentale vettore delle sostenibilità del sistema, trovano un supporto nel sistema di conoscenza del welfare locale.

I principi fondanti del posizionamento della Regione Lombardia per garantire un territorio che sia in grado di fornire risposte sono descritti nel § 9.1.

Le logiche che guidano il processo evolutivo del sistema di welfare saranno discusse nel § 9.2, in relazione alla coerenza tra profili di bisogno e sistema di offerta, e in relazione alla concezione di centralità del territorio.

La *governance* del sistema non si esaurisce nella produzione di atti, ma richiede la definizione di meccanismi finanziari coerenti, strumenti operativi e azioni di supporto al cambiamento, che saranno oggetto del § 9.3.

Infine, l'azione volta a fornire ai territori elementi conoscitivi di supporto alla riprogettazione degli interventi è oggetto del § 9.4.

9.1 I principi

La necessità di individuare un sistema di interventi che sia oggetto di costante ridefinizione e miglioramento, «alla ricerca di soluzioni sempre più aderenti al nostro sistema di bisogni», impronta la comunicazione del Presidente alla Giunta relativa alle prime linee programmatiche per la redazione del Programma Regionale di Sviluppo in Ambito sociale e Sociosanitario¹.

¹ D.g.r. n. X/37 del 16 aprile 2013.

Di fronte a bisogni in costante evoluzione e «difficilmente riconducibili a rigide categorie pre-ordinate, che hanno determinato diverse iniziative regionali di riprogrammazione del nostro sistema di welfare»², si ritiene strategico «affrontare il tema dello sviluppo dei sistemi di promozione, tutela e inclusione sociale»³.

L'esigenza di costante ripensamento degli interventi in relazione ai bisogni induce una concezione del sistema di welfare che non può essere concepito solo come un sistema di erogazione di prestazioni; infatti, il ruolo dei servizi è quello di rispondere ai «bisogni di ascolto, di cura, sostegno e presa in carico»⁴.

La «rinnovata consapevolezza della centralità della persona e della famiglia»⁵ esige un sistema di welfare che assuma come variabile fondamentale la conoscenza dei bisogni. Un sistema di welfare che vuole essere centrato sui bisogni, invece che sulla domanda o (peggio ancora, ma più frequentemente) sulla perpetuazione del sistema di offerta, non può che considerare i servizi come variabile dipendente, come oggetto di apprendimento e ripensamento continuo, in relazione ad alcuni criteri fondamentali.

I criteri di fondo di un sistema di welfare che sostiene la persona e la centralità della famiglia («la prima agenzia di welfare»⁶), si ritrovano nei diversi documenti e improntano l'azione dell'assessorato, con riferimento:

- alla prossimità dei servizi;
- alla centralità di una presa in carico integrata;
- alla continuità assistenziale per le persone e le famiglie.

Tali criteri attraversano, in particolare, le «Determinazioni in ordine all'istituzione del fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili»⁷.

L'analisi dei bisogni e la verifica della coerenza con l'assetto dell'offerta caratterizzano gli allegati tecnici relativi a ognuno dei target di popolazione individuati:

- persone con grave disabilità;
- persone anziane fragili e non autosufficienti;
- persone affette da ludopatia;
- persone vittime di violenza⁸.

Servizi di prossimità, presa in carico integrata, continuità assistenziale come criteri di fondo richiedono una revisione della rete degli interventi e una più for-

² D.c.r. 9 luglio 2013 – n. X/78 Programma regionale di sviluppo della X Legislatura, p. 24.

³ *Idem*.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ D.g.r. n. X/37 seduta del 16 aprile 2013.

⁷ D.g.r. n. X/116 seduta del 14 maggio 2013.

⁸ *Idem*, schede A, B, C, D.

te integrazione delle risorse; senza un ripensamento della rete istituzionale e una gestione delle risorse fortemente integrata pare impossibile attuare il principale requisito per dare vita a un sistema di welfare capace di essere vicino alle persone e alle famiglie: la centralità di un territorio vitale e capace di riprogettare i propri interventi, libero da eccessivi appesantimenti amministrativi imposti dal livello centrale e supportato nel definire traiettorie di sviluppo proprie, autonome e coerenti con il contesto locale.

9.2 Le logiche: coerenza con i bisogni e centralità del territorio

Come accaduto con le «Linee di Indirizzo per la programmazione sociale a livello locale»⁹, anche i nuovi atti non si limitano a definire direttive per i territori, ma esplicitano dati e interpretazioni che permettano una maggiore consapevolezza dei problemi e delle condizioni in cui il sistema di welfare sta operando. Il rapporto con le persone e le famiglie, che attua il posizionamento reale del sistema di welfare lombardo, non può che definirsi nel territorio: per la regione, qualunque possibilità di sostenere l'evoluzione delle competenze dei territori costituisce una leva strategica fondamentale che deve essere raccolta, valorizzata e ricondotta in una logica integrata di promozione di buone prassi nel quadro di indirizzi regionali omogenei.

9.2.1 Conoscere i bisogni per ripensare i servizi

Il tema dei bisogni pone tre questioni fondamentali.

La prima è quella del tasso di copertura della popolazione, che è sempre inferiore rispetto ai bisogni, anche nei migliori sistemi di intervento, e che, tuttavia, deve essere conosciuto e monitorato. Il documento istitutivo del Fondo Regionale a sostegno della famiglia¹⁰ esplicita i dati relativi al fabbisogno di interventi per gli anziani fragili e non autosufficienti, per le persone con grave disabilità, per le persone affette da ludopatia e per le persone vittime di violenza. La D.g.r. esplicita il differenziale tra la dotazione di offerta e i bisogni della popolazione, rendendo, così, evidente che esistono ampie fasce di popolazione che non accedono al sistema di interventi.

La seconda questione attiene alla coerenza tra i profili qualitativi dei bisogni e i profili di offerta. Anche a fronte di tassi di copertura elevati, non si tratta solo

⁹ D.g.r. n. IX/2505 del 16 novembre 2011 «Un Welfare della sostenibilità e della conoscenza: Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014».

¹⁰ D.g.r. n. X/116 del 14 maggio 2013 «Determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo Regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragili: atto di indirizzo».

di offrire risposta, ma di definire quelle tipologie di risposta che sono più coerenti con le esigenze delle persone. Esistono profili di bisogno rispetto ai quali non solo vi è una dotazione limitata di offerta, ma tale offerta non sempre è coerente rispetto a tali bisogni. Per esempio, le caratteristiche della rete degli interventi per le persone con grave disabilità sono tali da lasciare in ampia parte sguarnita una specifica tipologia di utenti, costituita dai minori di 16 anni, che vengono esclusivamente accuditi dalle loro famiglie¹¹.

La terza questione attiene alla capacità del sistema di interventi di intercettare quelle esigenze della popolazione che non esprimono una domanda di prestazioni, quanto esigenze più complesse di orientamento e supporto. Mentre, in alcuni casi, il sistema di interventi necessita di prestazioni che mancano, in altri casi non è necessario che vengano erogate prestazioni in senso stretto. È, invece, fondamentale che le persone portatrici di alcune esigenze di ascolto e di orientamento trovino nel sistema i luoghi e gli attori in grado di assumere questo tipo di esigenza.

Rispetto alla prima questione, i dati relativi ai tassi di copertura, oltre che su base regionale, devono essere noti anche nei contesti locali. In prima istanza, si tratta di aiutare gli attori a riconoscere la parzialità del proprio sistema di interventi, che è il motore primo di qualunque possibilità di ripensamento, che costituisce il primo punto delle linee di lavoro identificate nel PRS. Come documentato nel testo (si veda il capitolo 8.), i livelli di conoscenza dei bisogni da parte dei territori sono piuttosto scarsi e, in assenza di queste conoscenze, l'attività di programmazione non può assumere i livelli di coerenza necessari e collocarsi in linea con le esigenze di sostenibilità che caratterizzano questa fase del welfare.

Rispetto alla seconda questione, relativa alla coerenza tra bisogni e offerta, è necessario sviluppare un riposizionamento della rete, che non può essere affrontato dai singoli attori, ma richiede quelle forme di *governance* integrata previste dai provvedimenti, per esempio nella istituzione di una cabina di regia integrata per le risorse del fondo regionale¹².

Rispetto alla terza questione, nei primi provvedimenti sono state individuate non solo istanze di principio, connesse al ruolo di ascolto, ma anche funzioni operative di *case management* («che le Aziende Sanitarie Locali attribuiscono le funzioni di *case management*... tale modalità organizzativa deve essere in grado di mettere in atto un insieme coordinato di operazioni e processi volti ad aiutare le persone nell'accesso ai servizi...»¹³) volte a una maggiore integrazione delle reti di offerta.

¹¹ *Idem*.

¹² D.g.r. n. X/326 «Determinazioni in ordine alla ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Regionale 2013».

¹³ D.g.r. n. X/392 del 12 luglio 2013 «Attivazione di interventi a sostegno delle famiglie con la presenza di persone con disabilità, con particolare riguardo ai disturbi pervasivi dello sviluppo e dello spettro autistico».

9.2.2 Il territorio come perno e motore delle politiche di welfare

Il contesto operativo in cui le persone e le famiglie trovano un riscontro più o meno coerente con i propri bisogni è quello che si definisce in ogni territorio della regione. Le conoscenze e le capacità che gli attori di ogni territorio possono mettere in campo sono la risorsa fondamentale perché le risorse dei territori possano essere organizzate e utilizzate nel modo più coerente con le specificità che li caratterizzano. Tuttavia, se tali competenze non si sviluppano, ne viene limitato il potenziale di qualità che ogni territorio può offrire per i propri utenti, per le persone e per le famiglie. La centralità dei territori opera sia quando sono virtuosi, sia quando sono fragili: in entrambi i casi, gli attori locali godono di ampi spazi di autonomia, che possono essere più o meno in grado di riempire, con esiti più o meno favorevoli.

Una regione che si ponga nell'ottica di un'«efficace collaborazione»¹⁴ con gli enti locali, piuttosto che nella posizione di ente sovraordinato, può perseguire più efficacemente l'obiettivo di liberare il potenziale dei territori più forti, così come l'obiettivo di supportare l'evoluzione di quelli più deboli. Nel primo caso, può alleggerire i vincoli allo sviluppo del loro potenziale, nel secondo può concordare forme di supporto che attivino le aree di miglioramento possibile.

I provvedimenti assunti nella prima fase della X Legislatura vanno a sostenere e rafforzare l'autonomia dei territori, con la definizione di sistemi di *governance* più integrati e con criteri di riparto delle risorse orientati verso la quota capitolaria.

Il costante riferimento all'esigenza di ripensamento del welfare e di riposizionamento in modo più coerente rispetto ai bisogni si colloca, invece, tra gli spunti che la regione mette in campo, operando come uno degli attori della rete, piuttosto che come soggetto sovraordinato.

Un corretto mix tra esercizio del potere sovraordinato e capacità di promuovere e sostenere, in via collaborativa, lo sviluppo delle competenze locali costituirà la chiave di evoluzione del sistema.

Assetto di *governance* e meccanismi di riparto delle poste finanziarie rimandano al tema dei meccanismi di trasmissione delle *policy* regionali (si veda § 9.3), lo sviluppo delle competenze rinvia al sistema di conoscenza delle politiche locali (si veda § 9.4).

9.3 I fatti: meccanismi finanziari e *governance* locale

Le scelte dei meccanismi di trasferimento delle risorse tra livelli di governo è una delle principali leve per muoversi nella direzione di una maggiore o minore autonomia dei soggetti a cui vengono trasferite le risorse: la quota capitolaria va nel-

¹⁴ D.c.r. 9 luglio 2013 – n. X/78 Programma regionale di sviluppo della X Legislatura.

la direzione della massima autonomia e la frammentazione delle risorse su una molteplicità di partite finanziarie a destinazione vincolata va, invece, nella direzione della minima autonomia dei territori. Non si tratta, tuttavia, solo di questo: sono in gioco anche le differenti ipotesi sottese alla gestione delle risorse. Laddove l'ente sovraordinato ritiene di essere detentore delle conoscenze necessarie per definire le strategie e il posizionamento degli attori, è perfettamente coerente la preferenza per strumenti di trasferimento di tipo vincolato; qualora, al contrario, il livello di governo sovraordinato ritenga che le conoscenze necessarie per disegnare la postura strategica dei territori siano proprio a livello dei territori, il meccanismo finanziario più coerente è quello del trasferimento indistinto. Sotto questo profilo, le scelte adottate in questa prima fase di legislatura non lasciano spazio a dubbi: «La ripartizione del Fondo Sociale Regionale avviene mediante l'assegnazione in forma indistinta delle risorse per ambito territoriale...»¹⁵.

La regione riconosce con questa scelta una centralità non retorica, ma sostanziale ai territori. Tuttavia, non si sottrae al compito di fornire criteri e orientamenti ai territori stessi, pur nel quadro di un trasferimento di risorse in modo indistinto, e richiede l'osservanza di alcune indicazioni: sostegno delle unità d'offerta, servizi/interventi già presenti, contributo alla riduzione delle rette degli utenti, sostegno ai bisogni delle famiglie¹⁶.

In particolare, indica ai territori la necessità di una lettura integrata e approfondita dei bisogni: «anche attraverso un raccordo operativo tra A.S.L. e Assemblea dei Comuni, dovrà essere considerato attentamente il livello dei bisogni a cui rispondere attraverso valutazioni di ordine epidemiologico»¹⁷.

Mentre la competenza di lettura dei bisogni è ancorata ai territori, la regione rafforza il proprio impegno nella definizione di meccanismi di trasferimento finanziario sempre più orientati a sostenere la ricomposizione delle politiche locali: «Il meccanismo di assegnazione del fondo Sociale Regionale tenderà a definirsi sempre più in termini di "unitarietà" e, quindi, di "volume complessivo delle risorse disponibili", sino a pervenire progressivamente a un'assegnazione determinata per quota capitaria»¹⁸.

L'impegno a un trasferimento integrato delle proprie risorse rende più legittima l'indicazione della regione, che richiama come il budget delle risorse assegnate (pari a euro 70.000.000) concorra, insieme alle risorse autonome dei comuni e a eventuali altre risorse, alla realizzazione delle azioni previste dal Piano di Zona. L'esigenza di integrare le risorse vale per le risorse locali come per quelle regionali, perché la frammentazione degli interventi genera sovrapposizioni nei servizi e disorientamento nelle persone e nelle famiglie.

¹⁵ D.g.r. n. X/326 «Determinazioni in ordine alla ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Regionale 2013».

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

L'integrazione dei meccanismi finanziari è rafforzata dalle indicazioni offerte dalla regione sul piano della *governance* locale. Nell'ambito del documento di riparto del Fondo Sociale Regionale si richiede la costituzione di una cabina di regia integrata da parte di A.S.L. e Comuni per le aree comuni di intervento che sono oggetto del provvedimento e per lo sviluppo di un approccio integrato alla presa in carico dei bisogni espressi dalle persone¹⁹.

In sintesi, una *governance* locale più forte richiede maggiore autonomia nella gestione delle risorse, garantita da meccanismi di trasferimento meno frammentati, e assetti di integrazione tra gli attori, in primo luogo tra gli attori pubblici.

Integrazione delle risorse e degli assetti di *governance* sono, tuttavia, solo delle pre-condizioni: in assenza di sistemi di conoscenza consistenti, corroborati da dati, analisi e capacità di interpretazione non è possibile dare vita allo sviluppo di sistemi di intervento più coerenti ai bisogni, come richiesto da questa fase del welfare.

9.4 Per una più robusta centralità dei territori: il sistema di conoscenza delle *policy* di welfare locale

L'impostazione della nuova fase di legislatura richiede che l'attività di programmazione e attuazione dei Piani di Zona si qualifichi in relazione ad alcune logiche di fondo:

- esigenza di ripensamento degli interventi in relazione ai bisogni
- centralità dei territori e ruolo di supporto della regione
- ricomposizione delle risorse regionali
- ricomposizione delle risorse locali
- rafforzamento delle reti locali

Il baricentro della programmazione regionale si sposta dalla previsione di indicazioni prescrittive all'apertura di un processo di apprendimento diffuso, mirato a sostenere l'evoluzione dei territori verso due obiettivi: maggiore conoscenza dei bisogni e maggiore capacità di integrare le risorse.

Per supportare il ripensamento dei servizi e l'integrazione delle risorse è stato avviato il percorso di costruzione di un sistema informativo coerente, che permetta ai territori di comprendere il proprio posizionamento rispetto ad alcuni obiettivi prioritari, mantenendo, tuttavia, l'autonomia del contesto locale rispetto all'assunzione delle decisioni di programmazione integrata.

¹⁹ *Idem.*

In sostanza, il sistema di conoscenza in corso di sperimentazione e presentato nel testo (si veda il capitolo 8) permette a ogni territorio di riconoscere il proprio posizionamento rispetto a un insieme di obiettivi, che si definiscono attorno a quattro polarità:

- integrazione delle politiche e dei servizi
- conoscenza dei bisogni
- omogeneità dei criteri di accesso e di erogazione dei servizi
- integrazione di risorse pubbliche con risorse delle famiglie

Gli indicatori che permettono di leggere il posizionamento sono stati condivisi con un gruppo rappresentativo degli ambiti di programmazione, che ha partecipato sia alla individuazione degli indicatori, sia alla sperimentazione del sistema di conoscenza (si veda il capitolo 8).

La sperimentazione del sistema evidenzia che molto ancora deve essere fatto: in molti territori le risorse dei comuni continuano a essere gestite in modo separato rispetto a quelle degli uffici di piano, la conoscenza dei bisogni e dei target di popolazione è estremamente limitata, così come limitata è la conoscenza degli ambiti di intervento condiviso da parte dei comuni e della ASL.

Pochissime sembrano essere le azioni mirate a integrare risorse pubbliche e risorse delle famiglie, che continuano a fruire in parte consistente di un sistema di welfare che vive ai margini del sistema di interventi pubblici.

Tuttavia, l'azione dell'Assessorato è animata dalla consapevolezza che, per quanto illuminate e razionali, le scelte regionali non potranno avere impatto attuativo se non saranno in grado di intercettare i sistemi di conoscenza locali e i meccanismi decisionali dei contesti. Lo sviluppo di una consapevolezza maggiore dei costi della frammentazione, dei fabbisogni di conoscenza e dell'evoluzione dei bisogni da parte degli attori locali è fondamentale per riconoscere la necessità di ripensare il posizionamento, per identificare priorità conoscitive e ambiti di intervento, per valutare le principali aree in cui l'integrazione locale può essere perseguita e generare benefici per i propri abitanti.

Una volta a regime, il sistema di conoscenza delle politiche locali permetterà a ogni ambito di avere un quadro articolato del proprio posizionamento. Ogni territorio potrà leggere il proprio posizionamento in relazione agli obiettivi di integrazione delle risorse locali, di sviluppo dei percorsi di accesso ai servizi, di integrazione con le risorse private del territorio, di miglioramento nei livelli di conoscenza dei bisogni. La lettura del posizionamento di ciascuno sarà facilitata dal confronto con le dinamiche del contesto regionale, secondo una prospettiva per cui la regione non impone i processi di cambiamento, ma rende visibile a tutti la possibilità di fare meglio, e i percorsi di miglioramento possibile.

In sostanza, l'evoluzione del welfare regionale è affidata alla qualità delle conoscenze con cui i territori si sapranno confrontare con i nuovi bisogni, connet-

tendo risorse e promuovendo modalità innovative e integrate di governo dei problemi: compito della regione è continuare a fornire motivi, strumenti e possibilità che incentivino e aiutino i territori nel loro difficile compito. Il sistema di conoscenza delle *policy* di welfare locale si colloca, in questo modo, tra gli strumenti che danno vita e portano concretamente a compimento la visione di centralità del territorio, che costituisce un cardine della X Legislatura.



Postfazione

di Elio Borgonovi
Presidente CERGAS

Il dibattito sul welfare è fortemente condizionato da elementi di tipo ideologico, sia da parte di chi difende i modelli sperimentati da decenni in diversi paesi europei, sia da parte di chi ritiene necessario attuare interventi strutturali, nella prospettiva di dare un maggiore spazio al mercato o, almeno, all'autonomia e alla libertà delle persone e delle comunità, in una logica di sussidiarietà verticale e orizzontale. Per superare il contenuto ideologico, questo testo ha seguito chiaramente il percorso caratterizzato dalle seguenti fasi: conoscere sulla base di evidenze, per poter individuare gli elementi di forza e di debolezza dei modelli di welfare con lo scopo di attuare politiche di miglioramento che siano efficaci, realistiche e fattibili in specifici contesti. Se, in passato, in una società caratterizzata da elementi strutturali, era possibile definire «modelli» di welfare (residuale, universalistico, misto), oggi, in una società molto dinamica e «liquida» (secondo la nota definizione di Z. Bauman), non è più possibile fare riferimento al confronto tra modelli, ma è necessario ragionare in termini di processi che consentano di adattare e modellare i sistemi di welfare, seguendo con rapidità l'evoluzione della società e dell'economia.

In effetti, i primi due capitoli del libro consentono di avere una conoscenza articolata dei sistemi di welfare tramite l'analisi del posizionamento dell'Italia nel confronto europeo (in particolare, con riferimento ai livelli di spesa nel § 1.2 e alla caratterizzazione degli interventi sociali e sociosanitari nel § 1.3) e il confronto di cinque sistemi regionali italiani. Date le caratteristiche di decentramento regionale in questi settori, il capitolo 2 si concentra sulle regole fondamentali che influenzano i comportamenti della domanda e dell'offerta di servizio: il sistema di *governance* (§ 2.3), il finanziamento (§ 2.4), il rapporto tra regioni e comuni (§§ 2.5 e 2.6. Quest'ultimo, in particolare, evidenzia i differenti oggetti e contenuti dei piani sociali). In questo capitolo viene anche introdotto il «modello analitico della rete», che costituisce, in un certo senso, il filo conduttore dell'intero volume.

Il modello interpretativo su cui si sviluppano i capitoli successivi è chiaro: il cambiamento dei modelli di welfare deve essere governato con interventi dall'alto verso il basso (*top down*) e dal basso verso l'alto (*bottom up*). La prima linea di

influenza passa attraverso la capacità di definire ed esplicitare un numero limitato di principi, criteri, linee guida, sistemi di misurazione e di valutazione. Si tratta di un approccio assai diverso da quello che è stato prevalente negli ultimi decenni e che, purtroppo, ha caratterizzato anche le politiche adottate a partire dalla crisi del 2007, con i numerosi «provvedimenti urgenti» di contenimento della spesa, di lotta agli sprechi e alle inefficienze (reali o presunte), di razionalizzazione del sistema di offerta. Questi interventi sono stati influenzati, prevalentemente, da una logica burocratica, seppur ammantata di elementi di razionalità, anche quando presentati come tentativi di riforme strutturali.

Le azioni dal basso, invece, riguardano la modifica dei processi guidati da conoscenze, competenze, attitudini, comportamenti di migliaia di operatori che sono motivati e stimolati ad accettare le sfide del cambiamento.

Parafrasando la celebre frase di Keynes a proposito delle politiche monetarie, secondo cui «si può impedire al cavallo di bere, ma non si può obbligare il cavallo a bere», si può dire che, «per indurre gli operatori a cambiare realmente», sia necessario dare loro strumenti conoscitivi e individuare obiettivi da raggiungere. Per favorire il processo di miglioramento delle «realità di frontiera», ossia delle istituzioni e delle persone che erogano i servizi, sono individuate e presentate nel testo alcune idee-forza che possono essere sintetizzate nei seguenti termini:

- un efficace sistema di welfare deve essere fondato più sulla capacità di produrre ed erogare servizi di qualità, che non su quella di effettuare trasferimenti finanziari (logica, questa, prevalente in Italia e che costituisce uno dei punti di maggiore debolezza);
- è necessario passare da un'organizzazione orientata a produrre ed erogare «prestazioni sociali e socio-assistenziali» a un'altra in grado di produrre ed erogare «servizi», intesi come complessi di prestazioni tra loro coordinate in modo tale da rispondere ai bisogni. Le prestazioni sono definite partendo dall'offerta, mentre i servizi sono definiti partendo dalla domanda, dai bisogni reali (§ 3.2 e § 3.4);
- il passaggio da prestazioni a servizi non ha un valore puramente semantico, ma rappresenta l'evoluzione da una concezione di «strutture di offerta come burocrazia» o «macchina organizzativa» a quella di «struttura di offerta come rete», e dal funzionamento come «insieme di procedure» a quello come «insieme di processi guidati da conoscenze delle persone» (§ 3.5);
- il funzionamento a rete richiede una serie di condizioni che sono analizzate nel capitolo 4: comprendere che parlare di reti significa considerare la natura dei nodi e il ruolo fondamentale delle relazioni tra i nodi (§ 4.2), maturare la consapevolezza che nelle reti si sviluppano relazioni di cooperazione, ma si generano anche relazioni di conflitti (§ 4.3), essere in grado di rafforzare gli aspetti di cooperazione e gestire gli aspetti di conflitti tramite adeguati sistemi di integrazione (§§ 4.4 e 4.5), generare un «sentire comune», «una cultura condivisa» (capitolo 5, «Animare le reti»).

In effetti, dall'elaborazione di M. Weber (fine XIX e inizio XX secolo) fino ai giorni nostri, si è imposta e rafforzata l'idea che il buon funzionamento di sistemi complessi, in particolare delle grandi imprese e delle istituzioni pubbliche, possa essere garantito dall'«impersonalità» dei comportamenti. A eccezione del filone «delle relazioni umane», sviluppato da E.G. Mayo, i filoni del management scientifico e della *rational choice* in campo economico e organizzativo hanno teorizzato che l'aumento della produttività e la capacità di rispondere al mercato dipendesse in larga misura dall'eliminazione di «comportamenti soggettivi». La crisi sistemica scoppiata nel 2007 sembra aver evidenziato non solo l'intrinseca debolezza del modello culturale, delle teorie, delle politiche basate sul principio di autoregolazione dei mercati, ma anche la necessità di recuperare il valore della «soggettività», soprattutto nel campo dei servizi alla persona. La nuova prospettiva dell'intervento pubblico, definita nel capitolo 5 come «Animare le reti», può e deve essere intesa come «dare un'anima» alle reti. Significa, quindi, far leva soprattutto sulle persone, le sole che hanno e perciò possono dare un'anima alle cose e ai sistemi organizzativi, sulla loro motivazione intrinseca collegata alle finalità del proprio lavoro (che, nel caso dei servizi di welfare, significa aiutare altre persone a stare meglio). Recenti teorie sulla *public service motivation*, supportate da numerosi studi empirici, suggeriscono che, nel caso delle amministrazioni pubbliche e, in generale, di tutte le istituzioni che producono ed erogano servizi pubblici, sistemi che fanno leva sulla motivazione intrinseca legata al contenuto del lavoro e al tipo di servizi da produrre ed erogare, sono molto più efficaci dei sistemi basati su incentivazioni estrinseche, quali gli aumenti retributivi. Una volta raggiunti livelli retributivi considerati adeguati rispetto al fabbisogno delle proprie famiglie, le persone sono scarsamente motivate da aumenti retributivi collegati a indicatori di performance, quando essi appaiano aridi se non direttamente riferiti al benessere dei destinatari dell'azione amministrativa (come nel caso dei sistemi di welfare).

È possibile animare, dare un'anima alla reti se si è in grado di identificare e far condividere un approccio strategico che consenta di coordinare, integrare, governare le reti (§§ 5.1 e 5.2)? Ed è possibile far emergere una «visione per il futuro», in grado di attivare nelle persone il gusto della progettualità e della sfida (capitolo 6)? Le sfide nascono dalla capacità di individuare in modo chiaro le criticità degli attuali sistemi di welfare (§ 6.1) e dall'interpretazione del termine «crisi» nella sua duplice accezione, spesso ricordata, di rischio e opportunità.

Poiché appare ogni giorno sempre più evidente che non è possibile difendere i sistemi di welfare nei termini in cui essi sono stati applicati fino al 2007, dato che si è avviato un forte trasferimento di ricchezza dall'Europa e dai paesi occidentali all'Asia e ai paesi emergenti e in rapido sviluppo, di necessità occorre fare virtù. Occorre mettere in campo soluzioni innovative che, in questo testo, non sono presentate come generici e astratti modelli, ma sono riferite alla specifica realtà del welfare lombardo. Presentare linee di indirizzo per i Piani di Zona, di una regione che con i suoi 10 milioni di abitanti è più grande di almeno la metà dei pae-

si aderenti all'Unione Europea (capitolo 7), è un modo concreto per passare dalle idee ai fatti, dalle teorie alla verifica della loro validità.

La *network governance* (articolata nelle due componenti di *network analysis* e *network management*), per essere una «buona teoria» deve essere costruita sulla realtà e deve essere validata tramite la sua applicazione. Ciò hanno fatto G. Fosti, F. Longo, O. Larenza, E. Notarnicola, A. Orlandi, A. Rotolo, i componenti del gruppo di ricerca che ha dato supporto alla elaborazione dei Piani di Zona 2012-2014. Gli elementi prospettici del lavoro sono presentati appunto nel capitolo 7, di cui vanno sottolineati sia l'importanza della costruzione dal basso dei Piani (§§ 7.1 e 7.2) sia l'obiettivo di realizzare un welfare sostenibile (§ 7.3), e nel capitolo 8, nel quale è sottolineato un nuovo modello di rapporti tra regione e territori (§ 8.1, che evidenzia la criticità dei processi di apprendimento diffuso) ed è sviluppato il tema della autonomia collegata ai sistemi di valutazione/responsabilizzazione (§ 8.5, nel quale è presentato un set di indicatori utili per il monitoraggio, e § 8.6, nel quale gli indicatori sono inseriti in un più generale sistema di valutazione).

La connotazione di lavoro di gruppo e di condivisione con gli operatori è ben espressa anche dall'unitarietà del testo. Infatti, i diversi capitoli, pur essendo stati curati da singoli o da coppie di componenti del gruppo di lavoro, danno al lettore una percezione di coerenza e di sviluppo organico che lo accompagna nel passaggio dalla analisi alla definizione di linee di intervento, passando per lo sviluppo di nuovi modelli concettuali. Un'indicazione di metodo che dovrebbe essere tenuta presente da tutti i ricercatori che sono interessati anche alla rilevanza degli oggetti e dei contenuti del loro lavoro e non solo al rigore metodologico fine a se stesso.

Milano, 15 luglio 2013

Postfazione

di Cristiano Gori

Rilanciare il welfare locale è un volume non scontato, che offre numerosi, spesso inattesi, spunti di riflessione. Alcuni li condivido e altri no, in ogni modo, a mio parere, si tratta di un libro da leggere perché fa pensare.

Il primo punto da notare è che non sembra un libro di economia. Non pare, infatti, il frutto del lavoro di alcuni economisti del CERGAS Bocconi, bensì un testo di natura ibrida, non situabile dentro i confini della «scienza triste» e, più in generale, sfuggente a qualsiasi precisa collocazione disciplinare.

La distanza dalle abituali analisi economiche si coglie, innanzitutto, nella scelta delle categorie analitiche laddove viene privilegiata l'interpretazione del welfare locale come network/rete; un approccio che – come notano gli stessi Autori –, sebbene riceva interesse crescente, risulta minoritario tra gli economisti. Il distacco dall'economia diviene ancora più netto quando si individuano gli strumenti per rafforzare le reti locali. *Fosti et al.* puntano qui sulla fiducia e sul capitale sociale che la nutre, come condizioni da valorizzare e promuovere, entrando in un territorio tipicamente sociologico. Il linguaggio, infine, presenta sovente venature tipiche degli studi di profilo psicologico-organizzativo: vi si trovano, infatti, frasi quali «comprendere la complessità delle reti richiede, tuttavia, un impegno emotivo, oltre che cognitivo» (capitolo 4), obiettivi come quello di «animare le reti» (capitolo 5) e così via. Tutto ciò, comunque costantemente intrecciato con dati e analisi di natura economica, in particolare di taglio managerialistico aziendale.

Rilanciare il welfare locale, secondo me, è un testo costruito bene sulla contaminazione tra categorie e strumenti dell'economia, della sociologia, della psicologia e dell'analisi del welfare. La sua peculiare natura suscita varie considerazioni.

Innanzitutto, risulta ben visibile l'impronta del curatore, Giovanni Fosti, nel cui percorso professionale la scelta dell'economia aziendale come ambito privilegiato è andata in parallelo con l'approfondimento di tematiche di tipo organizzativo e psicologico. La predilezione per la contaminazione caratterizza da sempre la sua attività: ricordo di averla notata, per la prima volta, in un lavoro di oltre 10 anni fa (Fosti e Tognetti, 2002).

Inoltre, si registra una discontinuità nel percorso del Cergas, in parte palesata già in alcuni precedenti scritti (per es. Montanelli e Turrini (a cura di), 2006). Da tempo il centro di ricerca dell'Università Bocconi propone taglienti critiche al modello burocratico-gerarchico ancora prevalente nell'amministrazione del welfare italiano, dove chi programma presenta perlopiù i tratti dell'«*homo weberianus*, che ha difficoltà ad assumere il reale contesto di *policy* (...) preferendo appoggiarsi su quadri di contesto estrapolati dal dover essere legislativo» (capitolo 2), e presupponendo nel sistema dei servizi tratti di razionalità e completezza del tutto irreali. L'azione pubblica fondata sulla logica burocratica-gerarchica si articola nei seguenti passaggi: 1. io amministrazione pubblica conosco la realtà di oggi e quella di domani, 2. fornisco ai soggetti del welfare locale indicazioni precise su cosa fare, 3. mi aspetto che questi le traducano in pratica esattamente come da me indicato, 4. qualora ciò non accadesse, dato che io conosco e controllo la realtà, potrò individuare chi non le ha attuate e, attraverso ordini di natura giuridico-amministrativa, modificarne il comportamento nella direzione da me designata. Come noto, il fallimento di una siffatta pubblica amministrazione è inevitabile.

Davanti alla necessità di individuare migliori strumenti di governo del sistema, la risposta prevalente del CERGAS sinora è stata: bisogna puntare sulla leva finanziaria, ricorrendo a meccanismi premianti/incentivanti. Così facendo, l'ente pubblico titolare dei servizi definisce gli obiettivi e i soggetti impegnati nel welfare li perseguono perché sanno che, se li raggiungeranno, otterranno un beneficio economico (per esempio, Longo (a cura di), 2005; Longo *et alii*, 2012). Questa logica è applicabile alle modalità di remunerazione dei singoli professionisti, a quelle degli erogatori accreditati/convenzionati e alla distribuzione dei finanziamenti dai livelli di governo superiori a quelli territorialmente inferiori. Pur deputata da alcuni assunti irrealistici del *New Public Management* (come la sua sottovalutazione del contesto politico-istituzionale), l'idea è che la strada migliore per governare il sistema consista nel considerare chi vi opera un *homo oeconomicus*, cioè un soggetto mosso, innanzitutto, da una razionalità auto-interessata che lo porta a individuare nella massimizzazione delle risorse economiche a disposizione sua o della propria organizzazione lo scopo principale del proprio agire.

Rilanciare il welfare locale, invece, poggia su una concezione diversa di chi è attivo nel welfare locale. Non si tratterebbe né di un *homo weberianus*, guidato dalla razionalità burocratica (ricevo un ordine da un mio superiore e lo eseguo con la massima precisione possibile perché giunge da un livello gerarchicamente sovraordinato) né di un *homo oeconomicus*, guidato dalla razionalità economica (le mie azioni sono tese a massimizzare il mio interesse individuale). Sarebbe, invece, un *homo sociologicus*, privo di una razionalità pre-determinata, che vive una condizione segnata dall'indeterminatezza e definisce i suoi obiettivi in base all'intreccio tra i propri bisogni, i propri desideri, le relazioni intorno a lui e le norme sociali di riferimento. Se questa fosse la natura di chi agisce nel welfare locale, nella sua complessa e sfuggente situazione, l'idea stessa di «governare»

la rete diverrebbe pretenziosamente irrealistica: Fosti *et al.* scrivono che bisogna «coordinarla». Per riuscirvi – secondo gli Autori – si deve alimentare la fiducia tra i soggetti del welfare locale, rafforzando il capitale sociale, e bisogna dar vita a sistemi di significato che siano da loro condivisi. Tutto ciò senza ingenuità: si tratterebbe di lavorare in questa direzione, tenendo presente le asimmetrie di potere e di risorse in possesso dei diversi attori della rete e le loro implicazioni.

Se in questo testo *l'homo sociologicus* prevale, *l'homo oeconomicus* è pure presente: sono curioso di seguire come evolverà il confronto interno al CERGAS (le due concezioni, peraltro, non sono necessariamente alternative, possono convivere in modo fecondo). Questo confronto spinge l'attenzione verso una, meglio *la*, domanda chiave per chiunque sia interessato alla programmazione del welfare locale: quali sono gli strumenti migliori da impiegare, allo scopo di governarlo/coordinarlo (Le Grand, 2007)? Si tratta di un interrogativo affrontato troppe volte – diversamente da quanto accade in questo libro – in maniera semplicistica, tendendo a dimenticare come la risposta discenda direttamente dalla concezione che si ha della natura umana. Infatti, in modo esplicito o implicito, è sempre in base a questa concezione che chi governa/coordina la rete immagina come i soggetti in essa coinvolti potranno reagire alle proprie azioni e, di conseguenza, le definisce. Per tale motivo, ho ricondotto, seppure in forma iper-schematica, il ragionamento alla visione dell'essere umano di Weber – come già fanno gli Autori – e poi del paradigma economico e di quello sociologico.

Vengo ora all'ultima considerazione che mi suscita la contaminazione tra diverse discipline presente nel libro. Essa rispecchia in modo esemplare la necessità di un approccio multidisciplinare e, anzi, interdisciplinare al welfare locale. Ognuna delle discipline menzionate (economia, sociologia, psicologia e analisi del welfare), presa singolarmente, permette, infatti, di cogliere solo una parte della realtà, obbligando a una visione parziale; il suo punto di vista è importante, ma – considerato da solo – risulta inevitabilmente circoscritto. Poiché, tuttavia, è la realtà a essere interdisciplinare, il modo migliore per osservarla consiste nel costruirsi la propria «cassetta degli attrezzi», acquisendo gli strumenti necessari da materie differenti. Evidentemente un approccio interdisciplinare comporta rischi di altro genere, per esempio che l'allargamento della prospettiva riduca la profondità all'analisi, ma la strada è questa. Non a caso, proprio la fortissima parcellizzazione del sapere che segna oggi il contesto accademico ne costituisce il principale ostacolo a una migliore comprensione della realtà (per una trattazione, appunto, non accademica dell'argomento, si veda Da Empoli, 2013).

Guardando il welfare locale attraverso queste lenti interdisciplinari, Fosti *et al.* lo concepiscono come un network e ritengono che la chiave per il suo successo risieda, innanzitutto, nella fiducia tra i soggetti che vi operano. In una frase, mi pare questo il “succo” del lavoro. Al lettore concretamente impegnato nei servizi che la costruzione di fiducia tra Ente Locale, altri attori pubblici, soggetti del terzo settore, altre realtà, e tra i relativi operatori, costituisca un passaggio decisivo non apparirà, credo, un'idea particolarmente innovativa. Chi lavora nel ter-

ritorio sa che così è. Peraltro, a livello internazionale, le scienze sociali riconoscono sempre più l'importanza di concetti come fiducia, co-operazione e capitale sociale (per esempio, Sennett, 2012). Dove risiede, dunque, la novità di questo libro? Riguarda le peculiarità del dibattito sul welfare in Italia. Sinora, infatti, nel nostro paese, l'analisi dei network e degli strumenti per promuoverli è stata prerogativa di chi si occupa di lavoro sociale, in particolare della riflessione sulla metodologia del lavoro di rete tra operatori (Folgheraiter, 2007) e di chi studia il settore non profit (Fiorentini (a cura di), 2006). *Rilanciare il welfare locale*, invece, porta questi temi in ambiti fino a oggi toccati solo marginalmente: il dibattito sulle politiche e sui sistemi programmatori¹, da una parte, e quello sul ruolo dell'ente pubblico, dall'altra. In sintesi, mentre di reti, capitale sociale e fiducia si è sinora discusso con approcci micro (lavoro sociale) o legati alle specificità del terzo settore, qui li si affronta con un approccio macro (programmazione e politiche) e nella prospettiva della pubblica amministrazione.

Far incontrare le riflessioni costruite intorno all'analisi dei network con il confronto su pubblica amministrazione, programmazione e politiche di welfare costituisce, a mio parere, un contributo assai fecondo e che apre molte nuove piste di lavoro, alcune percorse nelle pagine precedenti e altre da esplorare in futuro. Sul piano dell'analisi, questo libro mostra efficacemente che le difficoltà di molte pubbliche amministrazioni nel leggere il welfare locale come una rete di soggetti sono all'origine di tante criticità del nostro sistema. Il testo, inoltre, impasta insieme in modo originale gli argomenti utilizzati abitualmente, a livello internazionale, per proporre uno sguardo di rete al welfare locale (si veda la bibliografia di testi esteri di economia e di analisi organizzativa richiamata nei precedenti capitoli) e la disamina delle peculiarità italiane. Nel nostro paese – argomentano gli Autori in modo persuasivo – concepire il territorio come un network risulta persino più necessario che altrove perché il sistema di servizi e interventi è particolarmente frammentato tra la miriade di attori impegnati a livello locale, tra le varie filiere istituzionale e tra i livelli di governo.

Passando alle proposte, gli Autori disegnano un ruolo attivo della pubblica amministrazione nello sviluppare capitale sociale e nel promuovere fiducia a livello locale. Tra le strade percorribili a tal fine, Fosti *et al* puntano, innanzitutto, sulla costruzione di quadri cognitivi condivisi. L'amministrazione pubblica – scrivono gli Autori – deve mostrare ai soggetti del network locale l'esigenza di «creare il necessario *framework* di analisi dello scenario di rete» e far loro percepire «l'importanza della disponibilità condivisa di informazioni, conoscenze e altri elementi intangibili». Il passo successivo consiste nello spingere i diversi attori a utilizzare insieme queste informazioni, così da «generare conoscenza e tutti gli altri elementi che costituiscono il patrimonio condiviso dei partecipanti al network, come linguaggi e narrative comuni, valori condivisi, ipotesi interpreta-

¹ Solo alcuni contributi sui Piani di zona, mi pare, se ne sono occupati.

tive concertate» (capitolo 5). Quanto più i vari soggetti saranno capaci di muovere in tale direzione, tanto più riusciranno a definire interventi concertati nel territorio. Viene poi presentato un esempio in tal senso, cioè il percorso realizzato con la Regione Lombardia per i Piani di Zona 2012-2014 (capitolo 7).

La costruzione di quadri cognitivi condivisi può portare fuori dalla contraddizione – oggi presente in tante realtà – tra la sempre maggiore disponibilità di dati e la difficoltà a impiegarli per costruire interventi e verificarne gli esiti. Mentre sino all’inizio dello scorso decennio la produzione di dati sui servizi e sui loro contesti era limitata, negli ultimi quindici anni è molto aumentata. Oggi il problema non è più – come pure alcuni si ostinano ad affermare – che “non ci sono i dati” bensì che «spesso non siamo capaci di utilizzarli per progettare gli interventi». Chiunque abbia un po’ di dimestichezza con i tanti documenti programmatori, regionali o locali, aperti da ampi capitoli ricchi di dati che risultano privi di collegamenti con la successiva definizione degli interventi penso si possa ritrovare in quanto affermato. La situazione illustrata ha, a mio parere, due principali origini: 1. i decisori considerano i dati poco utili per la definizione delle politiche, un’eredità della tradizione filosofico-giuridica che tuttora permea l’ambiente italiano del welfare (Busso, 2010); 2) i decisori reputano pericoloso mettere al centro del confronto i dati sul proprio servizio, come se svelasse alcuni tratti di sé che i loro oppositori potrebbero utilizzare per metterli in difficoltà. Evidentemente è una rappresentazione stilizzata, quasi caricaturale, e non mancano tante positive eccezioni, ma rimane il problema: per molti, i dati sono «inutili» e «pericolosi». Ed è qui che si inseriscono le potenzialità della costruzione di quadri cognitivi condivisi, come illustrato nel libro. Mi pare, infatti, che tale metodologia possa servire proprio a sciogliere questi due nodi, grazie a un percorso teso a mostrare l’utilità del ricorso ai dati e farne uno strumento di alleanza, non di contrapposizione, tra i soggetti del welfare locale.

Il testo presenta anche altri esempi di possibili azioni dell’amministrazione pubblica come promotrice di fiducia e capitale sociale, con riferimento a forme di «creazione di socialità e connessione tra le persone e le famiglie» (capitolo 6), quali i gas (gruppi di acquisto solidale), le famiglie che si auto-organizzano per i *pedibus* dei figli, le associazioni dei genitori a sostegno delle scuole e altre. Questi esempi, però, sono solo accennati. Per rendere più tangibile l’idea dell’amministrazione pubblica quale animatore di network, sarebbe stato utile presentare in maggiore dettaglio un pacchetto di vari esempi concreti. Si sarebbe così anche meglio compreso come si possa, nell’Italia di oggi, affrontare una situazione dove «le reti sociali e il capitale sociale si stanno diradando ma vi sono nuove e diverse forme di capitale sociale da valorizzare» (capitolo 6).

Per concludere i miei dubbi. Costruire fiducia e capitale sociale rappresenta un obiettivo molto ambizioso per l’amministrazione pubblica italiana. Mi chiedo in quale misura l’ente pubblico sia effettivamente in grado di perseguirlo, nella sua condizione attuale: la risposta può essere fornita solo caso per caso, nei diversi contesti locali. In generale, mi pare ragionevole affermare che non di rado l’ente

pubblico possa risultare più efficace laddove concentri i propri sforzi nel mettere i soggetti della società civile, terzo settore, associazioni e altro, nelle condizioni di svolgere questo ruolo nel modo migliore possibile.

L'altro interrogativo riguarda l'opportunità che l'amministrazione pubblica si dedichi a questa attività. Ne sono certo: secondo me, dove risulti realisticamente possibile, è bene che ciò accada. Il punto, però, è collocarsi nell'attuale fase storica. La funzione principale dell'ente pubblico non è animare le reti locali di welfare, bensì assicurare alle persone, in particolare le più fragili, gli interventi necessari per rispondere ai propri bisogni. Nei servizi sociali e socio-sanitari ciò non è mai accaduto appieno poiché il nostro è, da sempre, un settore marginale e sotto-finanziato. Oggi, però, l'ente pubblico si sta ritraendo sempre più, a causa di scelte politiche che hanno indebolito ulteriormente un ambito che pure nei suoi momenti migliori riceveva risorse nettamente inferiori alla media europea. Il pericolo – manifestatosi anche nella definizione delle linee guida dei Piani di Zona lombardi – è che l'amministrazione pubblica decida di puntare sul ruolo di generatrice di capitale sociale per spingere l'attenzione lontano dai danni prodotti dal proprio disinvestimento nel welfare, se non per legittimarlo. Peraltro, un continuo disinvestimento del pubblico dal suo *core business* non può che ridurne la credibilità, rendendogli più difficile proporsi come generatore di fiducia e capitale sociale.

Bibliografia

- Busso, S., *L'informazione nelle politiche sociali*, Roma, Carocci, 2013.
- Da Empoli, G., *Contro gli specialisti. La rivincita dell'umanesimo*, Venezia, Marsilio, 2013.
- Fiorentini, G. (a cura di), *Impresa sociale e sussidiarietà*, Milano, Angeli (2006).
- Folgheraiter, F., *La logica sociale dell'aiuto*, Trento, Erickson, 2007.
- Fosti, G. e Tognetti, S., *Qualità e orientamento al cliente nei servizi di assistenza domiciliare per anziani*, Milano, Angeli, 2002.
- Le Grand, J., *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Longo, F. (a cura di), *Governance dei servizi di pubblico interesse. Logiche e strumenti operativi aziendali*, Milano, Egea, 2005.
- Longo, F., Mele, S., Monchiero, G., Pinelli, N., Salvatore, D., Tasselli, S., *Il governo dei servizi territoriali: budget e valutazione dell'integrazione*, Milano, Egea, 2012.
- Montanelli, R., Turrini, A. (a cura di), *La governance locale nei servizi sociali*, Milano, Egea, 2006.
- Sennet, R., *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Milano, Feltrinelli, 2012.

Postfazione

di Franca Olivetti Manoukian

Sono molti e diversi i pregi del libro collettivo che viene proposto dai ricercatori del CERGAS e coloro che sono a vario titolo interessati alle vicende del welfare locale ne potranno trarre elementi positivi per la riflessione e per l'azione.

Per parte mia raccolgo e riprendo alcune ipotesi e suggestioni che mi sembrano in questo periodo specialmente pertinenti rispetto a questioni con cui quotidianamente mi imbatto nelle attività di consulenza organizzativa presso servizi territoriali pubblici e privati e nelle attività di formazione.

L'esistenza di una situazione di crisi politico-istituzionale, che si traduce in pesantissime riduzioni di finanziamenti disponibili per interventi e servizi sociali e socio-sanitari, non coincide e non implica necessariamente un'abdicazione a qualsiasi forma di protezione sociale faticosamente acquisita nel nostro paese. I sistemi di welfare locale non hanno radici e ragioni soltanto entro opzioni umanitarie e non rappresentano liberalità contingenti: sono stati costituiti e sono cresciuti – pur con tante fragilità e incompiutezze – come strutture chiamate a costruire e mantenere condizioni sociali adeguate a garantire la tutela dei diritti soggettivi là dove sono più minacciati e anche violati. Abbiamo, quindi, come amministratori con compiti di governo locale, come dirigenti e operatori dei servizi, ma anche come cittadini di una società che si vuole civile, una responsabilità diffusa rispetto al ricercare modalità che possano comunque e dovunque far fronte all'espandersi di disagi, in cui singoli e famiglie rischiano di non essere riconosciuti nei loro diritti di cittadinanza. Da qui l'esigenza di rivedere e ripensare le caratteristiche del sistema per individuarne criticità che consumano e frammentano, e aprire potenzialità e sviluppi di risorse efficaci. L'ambito locale è quello in cui le re-visioni rivolte a possibili nuove visioni e nuovi assetti per il futuro sono i più accessibili e praticabili.

Una prospettiva che nel testo viene apertamente proposta è quella della costruzione di reti tra diversi attori sociali, tra istituzioni pubbliche e private, tra produttori e fruitori di servizi, tra profit e non profit, tra sociale e sanitario. Ne vengono sottolineati i vantaggi e il valore con argomentazioni ben chiare, convincenti e che trovano indicazioni davvero importanti per i processi di program-

mazione che tradizionalmente spettano alla pubblica amministrazione. Se l'elemento chiave per la realizzazione di servizi di welfare congruenti con l'attuale complessità delle situazioni di disagio, è la valorizzazione delle risorse disponibili, attraverso connessioni e generazioni di legami, attraverso attivazioni sinergiche e ricomposizioni, la programmazione che può effettivamente orientare e verificare non ricorre a prescrizioni razionali emanate dall'alto. Si fonda, piuttosto, su conoscenze diffuse e capillari, su rilevazioni di informazioni ed esplorazioni attente di esperienze e realizzazioni innovative, su riconoscimenti di contributi scoperti e impensati, che vengono considerati senza adottare preconcetti che portino a minimizzarli o a banalizzarli. Diventa una programmazione sostenibile perché si aggancia a dati realistici, elaborati *ad hoc*, su cui chi gestisce e chi opera può fare affidamento. Ed è un processo che può non essere riservato soltanto al livello regionale, ma può entrare compiutamente nell'impostazione delle organizzazioni che nel territorio producono servizi, per sostenere obiettivi collegati ai reali e pressanti problemi dei singoli e delle famiglie e per interagire in modo più dinamico con le attese espresse e inesprese, con le opportunità mobilitabili e le motivazioni sociali, a volte misconosciute o depositate entro definizioni statiche.

Questo libro, per la collocazione istituzionale e disciplinare dei suoi autori, non appartiene al mondo culturale più abitualmente frequentato dagli operatori dei servizi. Motivazioni e formazioni professionali fanno sì che essi siano, per lo più, attirati e interessati da testi che trattano metodologie di intervento o problematiche collegate a disagi di alcune categorie di utenti o a particolari disturbi, in una prospettiva di arricchimento e perfezionamento della propria attività rispetto ai cosiddetti «casi». Sono molti anni che per parte mia in diversi modi sto cercando di richiamare l'attenzione sulla rilevanza del funzionamento organizzativo e dei processi operativi per la realizzazione di servizi che servano. Credo che, più recentemente, in particolare in alcuni contesti, si siano avute in questa direzione acquisizioni assai positive e mi risulta che, con lucidità e determinazione, siano state avviate notevoli iniziative di riorganizzazione, coinvolgendo direttamente anche coloro che interagiscono con gli utenti. Tuttavia, i cambiamenti più generali della società che si riversano sui servizi e che portano dispersioni e frammentazioni richiedono, in questo periodo rinnovato, impegno nel rivedere le attività. Quanto mi pare importante e condizionante che la revisione sia assunta a livello di attività di programmazione regionale, altrettanto ritengo cruciale e determinante l'adozione di un diverso approccio nella progettazione e realizzazione del lavoro da parte degli operatori di base. Il libro offre loro ipotesi ma anche suggerimenti e indicazioni per arrivare ad assumere un'ottica non abituale per impostare interventi e interazioni, decisioni e strategie evolutive. La descrizione di quanto è stato sperimentato in Lombardia ci dice che modifiche anche decisive sono possibili.

Si tratta, innanzitutto, di investire in percorsi conoscitivi che permettano di rilevare ed elaborare dati di realtà rispetto alle caratteristiche del territorio, degli utenti, delle attese e dei problemi ricorrenti e, insieme, degli interventi che dai di-

versi enti delle ASL o dei Comuni vengono messi in atto. I dati sono raccolti, ma spesso vengono registrati e depositati entro contenitori separati e non si traducono in elementi positivi e mobilitanti per riconoscere risorse, facilitare ricomposizioni, individuare obiettivi e azioni progettuali, ridefinire gli oggetti di lavoro in riferimento alle differenti caratteristiche economiche e culturali dei territori. A fronte dell'ampliarsi del divario tra moltiplicazione delle problematiche sociali che afferiscono ai servizi (sempre più numerose e complesse) e risorse finanziarie disponibili (sempre più compresse), diventa ineludibile conoscere e conoscersi, comprendere i fenomeni e darsi ipotesi confrontate per affrontarli e, quindi, spostare l'operatività dall'interazione interindividuale operatore/utente e dalla erogazione domanda/risposta verso la considerazione di diversi soggetti presenti in campo, verso l'individuazione di priorità, la costruzione di reti, la sperimentazione di integrazioni e, pertanto, verso la condivisione di impegni convergenti per mantenere delle condizioni sostenibili di protezione sociale e di tutela dei diritti.

Abbiamo, tuttavia, a che fare con un paradosso. Gli operatori – coloro che coordinano e dirigono i servizi, ma spesso anche gli amministratori di piccoli comuni – in questo periodo sono particolarmente esposti a vicende drammatiche che affannano le famiglie. Perdita di posti di lavoro, indebitamenti, sfratti, carichi assistenziali per malattie incurabili sconvolgono la vita quotidiana e si traducono in richieste pressanti e disperate che assillano e che diventano angoscianti se non si è in grado di erogare e soddisfare: ci si sente sommersi da sensi di colpa e di impotenza. In queste condizioni, sembrerebbe urgente e ragionevole non lasciarsi sopraffare e trascinare dalla corrente, ma trovare tempi e modi per rifare il punto e ri-tracciare la rotta, elaborando creativamente i dati disponibili. Spesso, invece, l'esistenza di ostacoli allo svolgimento più abituale del lavoro e, insieme, il ritrovarsi sguarniti e manchevoli, induce malesseri e disagi a cui sembra più rassicurante far fronte insistendo nei propri attaccamenti identitari, nei ribadimenti di metodi e posizioni professionali, piuttosto che imboccando nuove strade più aperte, ma, probabilmente, percepite come troppo incerte e rischiose.

Forse si tratta di recuperare in modo più esplicito una capacità che è inscritta da sempre nel lavoro di chi opera nei sistemi di welfare locale e che è costituita dal poter guardare ed entrare in contatto con situazioni penose e distruttive, senza esserne invasi e paralizzati. È il coraggio che permette di reggere e che si alimenta nelle condivisioni con altri, nella ricerca di apporti e supporti istituzionali che vanno negoziati e valorizzati; e che può anche essere messo in campo interagendo con gruppi di famiglie e cittadini, per sollecitarne la partecipazione, grazie a comprensioni più realistiche e fondate di problemi e risorse sociali, per attrezzarsi a costruire un futuro più vivibile.

Torino, 29 giugno 2013



Bibliografia

- Ansell C., Gash A., (2007), «Collaborative Governance in Theory and Practice», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Barringer B.R., Harrison J.S., (2000), «Walking a tightrope: creating value through inter-organizational relationships», *Journal of Management*, 26(3): 367-403.
- Barzelay M., (2001), *The new public management: Improving research and policy dialogue*, (Vol. 3), University of California Press.
- Bergman B. & Klefsjö B., (2010), «Quality from customer needs to customer satisfaction», *Studentlitteratur*.
- Bland T., Bruk B., Kim D. & Lee K.T., (2010), «Enhancing public sector innovation: Examining the network-innovation relationship», *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(3), 1-17.
- Bock G.-W., Zmud R.W., Kim W.-L., Lee J.-N., (2005), «Behavioral intention formation in Knowledge Sharing: Examining the Roles of Extrinsic Motivators, Social-psychological Forces, and Organizational Climate», *MIS Quarterly*, 29(1): 87-111.
- Borgonovi E., Fattore G., Longo F., (2013), *Management delle Istituzioni Pubbliche* (3° ed.), Milano, Egea.
- Brass J., Galaskiewicz J., Greve H.R., Tsai W., (2004), «Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective», *Academy of Management Journal*, 47(6): 795-817.
- Brizzi L., Cava F., (a cura di), (2003), *L'integrazione sociosanitaria. Il ruolo dell'assistente sociale*, Roma, Faber Carrocci.
- Brown T., Potoski M., (2006), «Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, No. 2, pp. 323-346.
- Butera F., (1990), *L'orologio e l'organismo: il cambiamento organizzativo nella grande impresa in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Camilleri E. & Van Der Heijden B.I. (2007), «Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector», *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- CIEL, Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2009, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- CNEL, ISTAT, (2008). *Primo rapporto CNEL - ISTAT sull'economia sociale*.

- CNEL, ISTAT, Roma.
- Coase R.H., (1937), «The Nature of the Firm», *Economica*, 4(16): 386-405.
- Crozier M., (1961), «Human relations at the management level in a bureaucratic system of organization», *Human Organization*, 20(2), 51-64.
- Crozier M. (1963a), *Le monde des employés de bureau*, Editions du Seuil.
- Crozier M., (1963b), *Le phénomène bureaucratique*. Editions du Seuil, Paris.
- Crozier M., Thoening J.C., (1976), «The regulation of complex organized systems», *Administrative Science Quarterly*, 21(4): 547-570.
- Crozier M. & Friedberg E., (1977), *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris.
- Cucciniello M., Nasi G., Saporito R., (2012), «E-government and transparency: the degree of interactivity and openness of Italian municipalities», in *Managing E-Government Projects: Concepts, Issues and Best Practices*, Edited by Stephen Aikins, University of South Florida, IGI Global.
- Dawes S.S., (1996), «Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks», *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(3): 377-394.
- Denhardt J.V. & Denhardt R.B., (2011), *The new public service: Serving, not steering*, New York, ME Sharpe.
- Dubini P., Aldrich H., (1991), «Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process», *Journal of Business Venturing*, 6(5): 305-313.
- Edelenbos J., Klijn E.H., (2007), «Trust in Complex Decision-Making Networks A Theoretical and Empirical Exploration», *Administration & Society*, 39(1): 25-50.
- Edvardsson B., Gustafsson A. & Roos I., (2005), «Service portraits in service research: a critical review», *International Journal of Service Industry Management*, 16(1), 107-121.
- EUROSTAT, Esspross database, *Social Protection*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data.
- EUROSTAT, *Population and social conditions: Population-National data*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Fondazione ISMU, (2009), *L'immigrazione straniera in Lombardia: l'ottava indagine regionale: rapporto 2008*, Milano, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità.
- Moressa F.L. (2011), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2011. Gli stranieri: un valore economico per la società. Dati e considerazioni su una realtà in continua evoluzione*.
- Fosti G., (2012), «Imprenditori di rete per governare il welfare locale», *Economia e Management*, n. 1, pp. 5-6.
- Fosti G., Larenza O., Longo F., Rotolo A., (2012), «Caratteristiche e criticità del settore sociosanitario italiano: quali prospettive di policy?», in *L'aziendalizzazione della sanità in Italia. Rapporto OASI 2012*, Milano, Egea.
- Fosti G., Larenza O., Rotolo A., (2012), «La programmazione sociale e sociosanitaria nelle reti interistituzionali: il caso Regione Lombardia», in *L'aziendalizzazione della sanità in Italia. Rapporto OASI 2012*, Milano, Egea.
- Gilbert N. (2002), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press.
- Gori C. (a cura di), (2011), *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo. Un'analisi a partire dai dati*, Roma, Forum Nazionale del Terzo Settore.

- Gouldner A.W., (1952), *On Weber's analysis of bureaucratic rules*, Illinois, Free Press.
- Gouldner A.W., (1954), *Patterns of industrial bureaucracy*, Illinois, Free Press.
- Gouldner A.W., (1955), «Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy», *The American Political Science Review*, 49(2): 496-507.
- Grandori A., Soda G., (1995), «Inter-firms Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms», *Organization Studies*, 16(2): 183-214.
- Gray A., Jenkins B., (2003), *Collaboration in public services: the challenge for evaluation*, New Brunswick NJ, Transaction Publisher.
- Gronroos C., (2000), *Service management and marketing*, John Wiley, Chichester.
- Hermans K., Vranken R., (2010), *Switch the light on green for innovation in care. Practice book*, Bruxelles, Flemish federation of welfare.
- Herranz Jr J., (2010), «Network Performance and Coordination. A Theoretical Review and Framework», *Public Performance and Management Review*, 3(3): 311-341.
- Hirschman A.O., (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25), Cambridge, Mass., Harvard University Press.
http://dizionari.hoepli.it/Dizionario_Italiano/parola/governare.aspx?idD=1&Query=governare&lettera=G.
- ISTAT Geodemo. <http://demo.istat.it/pop2011/index.html>. Visitato L'ultima volta 3/11/12.
- ISTAT, (2005), *Le organizzazioni di volontariato in Italia, Anno 2003*, Roma.
- ISTAT, (2007), *Le cooperative sociali in Italia, Anno 2005 statistiche in breve*, Roma.
- ISTAT, (2009a), *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale*, Roma.
- ISTAT, (2009b), *Le fondazioni in Italia, Anno 2005*, Roma.
- ISTAT, (2010a) *Conti della protezione sociale*, Roma.
- ISTAT, (2010b), *Famiglia in cifre*, Roma.
- ISTAT, (2010c), *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma.
- ISTAT, (2010d), *L'assistenza residenziale e socio-assistenziale in Italia*, Roma.
- ISTAT, (2011a), *Come cambiano le forme familiari*, Roma.
- ISTAT, (2011b), *Rapporto annuale*, Roma.
- ISTAT, (2012a), *Rapporto annuale. La situazione del Paese*, Roma.
- ISTAT, (2012b), *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma.
- Jones C., Hesterly W.S., Borgatti S., (1997), «A General Theory of Network Governance», *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.
- Jung T., (2010), «Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services», *Public management review*, 12:3, 439-446.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J., (1997), *Managing Complex Networks: strategies for the Public Sector*, London, Sage Publications.
- Larson A., (1992), «Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships», *Administrative Science Quarterly*, 37(1): 76-104.
- Lasker R.D., & Weiss E.S., (2003), «Broadening participation in community problem solving: a multidisciplinary model to support collaborative practice and research», *Journal of Urban Health*, 80(1): 14-47.
- Lasker R.D., Weiss E.S. & Miller R. (2001), «Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage», *Milbank Quarterly*, 79(2): 179-205.
- Longo F., (2001), *Federalismo e decentramento—Proposte economico aziendali per le riforme*, Egea, Milano.

- Longo F., Salvatore D., Tasselli S., (a cura di), (2010), *Organizzare la salute nel territorio*, Bologna, Il Mulino.
- Longo F., Tanzi E., (2010), *I costi della vecchiaia: il settore del long-term care di fronte alle sfide del futuro*, Milano, Egea.
- Longo F., (2005), *Governance dei network di pubblico interesse: logiche e strumenti operativi aziendali*, Milano, Egea.
- Lyon D. & Glucksmann M., (2008), «Comparative configurations of care work across Europe», *Sociology*, 42(1): 101-118.
- Mayntz, R., (1993), «Modernization and the logic of interorganizational networks», *Knowledge and Policy*, 6(1): 3-16.
- Mayntz R., (1999), «La teoria della “governance”: sfide e prospettive», *Rivista italiana di scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
- Mayntz, R. (2003), «New challenges to governance theory», *Governance as social and political communication*, 27-40.
- Mazzotti F., (a cura di), (2010), *Nota sull'analisi della spesa sociale*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, X Conferenza Nazionale ISTAT.
- Mc Gregor Burns, J., (1978), *Leading Organizations*, London, Sage Publications.
- McGuire M. & Agranoff R., (2011), «The Limitations of public management networks», *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Meneguzzo M., (1996), *Strategia e gestione di reti di aziende ospedaliere*, Milano, Egea.
- Merton R.K., (1940). «Bureaucratic Structure and Personality», *Social Forces*, 18(4): 560-568
- Merton R.K., (1949), *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2008), *Rapporto di Monitoraggio delle Politiche Sociali*, Roma.
- Ministero della Salute (2011), «Attività gestionali ed economiche delle A.S.L. e Aziende Ospedaliere», *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale*.
- Mintzberg H. (1983). *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Molnar J.J., Rogers D.L., (1979), «A comparative model of interorganizational conflict», *Administrative Science Quarterly*, 24(3): 405-425.
- Morgan G., (1986), *Images: le metafore dell'organizzazione*, Milano, Franco Angeli.
- Nacamulli R.C., Rugiadini A., (1985), *Organizzazione & Mercato*, Bologna, Il Mulino.
- Normann R., (2000), *Service management: Strategy and leadership in service business*, (3° edition), New York, Wiley.
- Notarnicola E., (2012), «Il settore della assistenza sociale e socio-sanitaria alle persone disabili in Lombardia: caratteristiche, criticità, policy», *Mecosan*, 83: 103-121.
- Oborn E., Barrett M. & Exworthy M., (2011), «Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: the case of London health reform», *Public Administration*, 89(2), 325-344.
- Osborne S. & Brown K., (2005), *Managing change and innovation in public service organizations*, New York, Routledge.
- Parasuraman A.A., (1990), *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectation*, New York, Free Press (London, Collier Macmillan).
- Pasquinelli S., Rusmini G., (a cura di), (2008), «Badanti: la nuova generazione», Dossier di ricerca *Qualificare*, Istituto per la Ricerca Sociale.

- Pavolini E., Ranci C., (2008), «Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries», *Journal of European Social Policy*, 18(3): 246-259.
- Peters B.G., Pierre J., (1998), «Governance without government? Rethinking public administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pierre J., Peters G.B. (2000), *Governance, politics and the state*.
- Pierson P. (2000), «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics», *American Political Science Review*, 94, 2: 251-67.
- Plummer R. & FitzGibbon J. (2004), «Some observations on the terminology in co-operative environmental management», *Journal of Environmental Management*, 70(1): 63-72.
- Podolny J.M., Page K.L., (1998), «Network forms of organization», *Annual Review of Sociology*, 24: 57-76.
- Pollitt C., (1993), *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?*, Oxford, Blackwell Business.
- Provan K.G., Kenis P., (2008), «Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Provan K.G., Milward H.B., (1995), «A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems», *Administrative Science Quarterly*, 40(1): 1-33.
- Provan K.G., Milward H.B., (2001), «Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks», *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.
- Raab J., Kenis P., (2009), «Heading Toward a Society of Networks: Empirical Developments and Theoretical Challenges», *Journal of Management Inquiry*, 18(3): 198-210.
- Ramdas K., Teisberg E., Tucker A., (2012), «4 ways to reinvent service delivery. How to create more value for money for your customer and you», *Harvard Business Review*, 98-106.
- Ranci Ortigosa E., (a cura di), (2011), *Prospettive Sociali e Sanitari*, Milano, Istituto per la Ricerca Sociale.
- Rebora G., Di Seri E., Minelli E., Morelli C. & Martone A., (2009), *La direzione del personale: fondamenti per una prassi professionale innovativa*, Etas.
- Rethemeyer R.K., Hatmaker D.M. (2008), «Network management reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision», *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 617-646.
- Rhodes R.A.W., (1996), «The new governance: governing without government», *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rulke D.L., Galaskiewicz J., (2000), «Distribution of Knowledge, Group Network Structure and Group Performance», *Management Science*, 46(5): 612-625.
- Schein, E.H. (2006), *Organizational culture and leadership (Vol. 356)*, Jossey-bass.
- Schermerhorn J.R., (1975), «Determinants of Interorganizational Cooperation», *Academy of Management Journal*, 18(4): 846-856.
- Seeleib-Kaiser, M., (ed.), (2008), «Welfare State Transformations: Comparative Perspectives», Basingstoke, Palgrave (paperback edition 2011).
- Selden S.C., Sowa J.E., Sandfort J., (2006), «The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes», *Public Administration Review*, 66(3): 412-425.

- Seth N., Deshmukh S.G. & Vrat P. (2005), «Service quality models: a review», *International Journal of Quality & Reliability Management*, 22(9): 913-949.
- Smith-Doerr L., Powell W.W., (2005), «Networks and Economic Life», *The Handbook of Economic Sociology*, 2: 379-402.
- Soda G., (1998), *Reti tra imprese: modelli e prospettive per una teoria del coordinamento tra imprese*, Roma, Carocci.
- Soda G., (1998), *Reti tra imprese. Modelli e prospettive per una teoria del coordinamento tra imprese*, Carocci Editore, Roma.
- Stubbs, P. (2010), *Building Capacity to Promote Social Integration and Social Inclusion in the Western Balkans*, City.
- Swartz T.A., Iacobucci D., (2000), *The handbook of services marketing and management* (edited by), London, Sage Publications.
- Thompson G.F., (2003), *Between Hierarchies & Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organizations*, New York, Oxford University Press.
- Tompkins E.L. & Adger W. (2004), «Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change?», *Ecology and society*, 9(2), 10.
- Tortoriello M., Reagans R. & McEvily, B. (2012), «Bridging the knowledge gap: The influence of strong ties, network cohesion, and network range on the transfer of knowledge between organizational units», *Organization Science*, 23(4): 1024-1039.
- Uzzi B., (1997), «Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness», *Administrative Science Quarterly*, 42(1): 35-67.
- Van Gyes G., Vandenbrande T. (2005), *Innovation and labour issues. A literature study of policy uncertainties from the Flemish point of view*, Leuven, Higher Institute for Labour.
- Van Raaij D.P.A.M., (2003), «Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure», *International Public Management Journal*, 9(3): 249-270.
- Vise D., Malseed S., (2007), *Google Story*, Milano, Egea.
- Wellmann B., Berkowitz S.B., (1988), *Social Structures: A Network Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- White H.C., (2002), *Markets from networks: Socioeconomic models of production*, Princeton University Press.
- Wilkins A.L., Ouchi W.G., (1983), «Efficient cultures: Exploring the relationship between culture and organizational performance», *Administrative Science Quarterly*, 28(3): 468-481.
- Willem A., Scarbrough H., (2006), «Social capital and political bias in knowledge sharing: An exploratory study», *Human Relations*, 59(10): 1343-1370.
- Zaheer A., McEvily B., Perrone V., (1998), «Does Trust Matter?», *Organization Science*, 9(2): 141-159.

Gli Autori

Giovanni Fosti è responsabile dell'Area Servizi Sociali e Sociosanitari presso il CER-GAS, Università Bocconi. Professore a contratto nel corso di Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche presso l'Università Bocconi, docente della Sda Bocconi, dove dal 2008 al 2013 ha diretto l'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche. Svolge attività di ricerca sui temi degli assetti istituzionali, della *governance* e della strategia nelle Amministrazioni Pubbliche, con un *focus* sui sistemi di welfare e sui servizi sociali e sociosanitari.

Liliana Gafforini è Quadro presso la Direzione Famiglia Solidarietà sociale Volontariato di Regione Lombardia, ha maturato esperienze nell'ambito della programmazione delle politiche sociali e attualmente svolge l'attività di monitoraggio della programmazione sociale territoriale.

Ornella Larenza, MSc, è ricercatrice presso il Centro di Ricerca sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale (CERGAS) dell'Università Bocconi. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulle politiche sociali in ottica comparata, *long term care* e management delle pubbliche amministrazioni nel settore sociale e sociosanitario.

Francesco Longo è professore di management pubblico e sanitario presso il Dipartimento di *Public Policy and Management*, ricercatore presso il CERGAS e docente senior della SDA Bocconi. I suoi interessi di ricerca e le sue pubblicazioni si focalizzano sugli assetti istituzionali e di funzionamento dei sistemi pubblici, in particolare su quelli del welfare, sul management sanitario e sociale, soprattutto sui temi della strategia, dell'organizzazione e delle reti, con una particolare enfasi sui servizi territoriali, cure primarie e dell'integrazione tra sociale e sanitario.

Elisabetta Notarnicola, M.Sc, è *Contracted research fellow* presso il CERGAS, Università Bocconi. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sul management dei servizi sociali e socio-sanitari, in particolare sui temi della *governance* della integrazione socio-sanitaria, oltre che sull'analisi delle *policy* di *long term care* in Italia e in Europa.

Andrea Orlandi ha collaborato con il CERGAS Bocconi e la Fondazione CEFASS occupandosi di sistemi di programmazione sociale e sociosanitaria. Attualmente è Asses-

sore al Bilancio e Tributi, Patrimonio Comunale, Società Partecipate e Politiche Giovanili del Comune di Rho.

Andrea Rotolo, M.Sc., è ricercatore presso il CERGAS e la SDA Bocconi. I suoi interessi di ricerca e le sue pubblicazioni si focalizzano sul management sanitario e sociale, in particolare sui temi della strategia e del performance management, della gestione e dell'integrazione dei servizi sociali e sociosanitari.

Davide Sironi è Dirigente presso la Direzione Famiglia Solidarietà sociale Volontariato di Regione Lombardia, si è occupato della programmazione delle politiche in ambito sociale con particolare riferimento alle azioni a sostegno della famiglia; attualmente coordina l'attuazione delle politiche sociali territoriali.

