

I sistemi di welfare territoriale. A dieci anni dalla legge 328/2000

Mauro Ferrari

RPS

L'articolo si basa su ricerche qualitative ed etnografiche e su interventi di consulenza e formazione svolti in diversi distretti sovra comunali di due regioni italiane (Emilia-Romagna e Lombardia). L'analisi viene condotta utilizzando congiuntamente categorie relative alle dinamiche di welfare e

riferimenti tipici degli studi organizzativi. Dopo aver introdotto i temi relativi all'applicazione della l. 328/2000 e tratteggiato i principali scenari relativi a due architetture regionali, il contributo si sofferma sulle dinamiche in corso in alcuni welfare locali, evidenziandone gli aspetti di forte ambivalenza.

1. Introduzione

Dieci anni dopo l'approvazione della l. 328/2000 il dibattito sulla effettiva portata di una normativa al tempo stesso innovativa e incompiuta è aperto. Da un lato, sembra ormai entrata a far parte del sistema di welfare la centralità di temi quali l'approccio processuale, la sollecitazione alla partecipazione dei diversi *stakeholders*, la localizzazione del momento programmatico; dall'altro, la carenza di normatività – si pensi alla questione dei Lea – combinata con una forte variabilità regionale, oltre all'incertezza di finanziamenti corrispondenti all'arco triennale delle programmazioni, continua a minarne l'applicazione. Quali sono oggi le ricadute dei processi che la normativa ha innescato e, insieme a questi, gli aspetti che ne contrassegnano le difficoltà di applicazione?

Si tratta in tutta evidenza di questioni generali, già ampiamente affrontate dalla letteratura recente: la cornice normativa nazionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione, immediatamente conseguente all'approvazione della l. 328/2000, ha da un lato creato i presupposti per una territorializzazione del welfare, con l'accentuazione del ruolo delle comunità locali e l'apertura ad un processo di *rescaling* che va ridefinendo i ruoli degli attori sociali che interagiscono nei diversi ambiti locali (Barberis e Kazepov, 2010), e l'attivazione di una molteplicità di soggetti e l'innescarsi di sperimentazioni e protagoni-

smi ambivalenti¹; dall'altro, e nello specifico per il caso italiano, la cornice si è rivelata assai blanda, riproducendo disuguaglianze già esistenti fra aree diverse del paese, e producendo quello che Zincone (1994) ha definito come il «localismo dei diritti», definendo così un welfare ad assetto variabile da regione a regione, che invece di amplificare le peculiarità locali si è attestato su una mancata esigibilità dei diritti.

Dall'altro, l'approvazione del *Libro bianco sul welfare*, insieme ad alcune normative regionali, ha accentuato lo spostamento da un welfare «dei diritti» ad un welfare delle cosiddette «responsabilità», con un «progetto forte di privatizzazione accanto ad un'idea di sussidiarietà molto speciale basata sul forte arretramento delle responsabilità collettive e sulla delega, da una parte alla famiglia [...] e dall'altra alla comunità e al territorio [...]. Dove famiglia e comunità e territorio non arrivano c'è il mercato o ci sono le organizzazioni del terzo settore» (Ascoli, 2010, p. 36).

Quello che si presenta ad un decennio dalla riforma è un «welfare familista, fondato su reti di sostegno a debole supporto istituzionale e servizi stratificati in modo disarticolato e categoriale, in un quadro di [...] competenze frammentate fra attori e livelli territoriali. Ne consegue che la garanzia dei diritti in campo sociale è limitata, con forti spazi di discrezionalità [...], che si concretizzano in finanziamenti instabili, programmazioni di corto respiro» (Barberis, 2010, p. 85). Una tendenza che si amplifica con l'introduzione del cosiddetto «quasi-mercato» (Ranci, 2001), in cui diversi soggetti, pubblici e privati, concorrono a definire il sistema di offerta dei servizi; e che introduce in campo sociale quel che sta avvenendo in campo sanitario, in cui il ruolo del cittadino, da «protagonista della propria salute [...]» passa a cittadino cliente consumatore delle prestazioni di un produttore, indifferentemente pubblico o privato, che le offre in un mercato più o meno regolato» (Campedelli, 2010, p. 564).

Alla luce di queste premesse, assume rilevanza prendere in esame gli effetti ingenerati dalle cornici generali in alcuni contesti locali. Sarà fatto prendendo lo spunto da ricerche qualitative ed etnografiche e da interventi di consulenza e formazione svolte in diversi distretti sovra comunali di due regioni italiane (Emilia-Romagna e Lombardia), re-

¹ Se ne discuterà nel prosieguo dell'articolo. Si veda anche De Leonardis (2006) e con riferimento al caso marchigiano, il contributo di Genova in questo stesso volume.

centemente sedimentati in un volume (Ferrari, 2010a). L'analisi verrà condotta utilizzando categorie relative alle dinamiche di welfare insieme a riferimenti tipici degli studi organizzativi.

Dopo aver tracciato gli scenari relativi alle due architetture di welfare regionali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, verranno discusse le dinamiche in corso in alcuni welfare locali, focalizzando aspetti che ne costituiscono altrettanti punti critici, se non di vera e propria crisi, che aggiungono ambivalenze alla complessità dei processi in atto, e che contemporaneamente contengono tracce per un loro superamento. Si discuterà perciò di questioni legate alla pluralità dei soggetti e dei ruoli, fra integrazione e frammentazione, prendendo lo spunto da un primo approfondimento svolto in un distretto; di quello che sembra mostrarsi come un declino della governance, per l'attenzione sempre più marcata agli aspetti gestionali piuttosto che a quelli programmatori e partecipativi.

Saranno esaminate le opportunità che scaturiscono da alcuni welfare locali, quando da un lato gli attori sociali si autoattivano, proponendo nuove modalità di partecipazione, e dall'altro, – occupandosi di argomenti specifici (il lavoro di cura, il sistema di accoglienza per minori) – assumono come prioritaria la logica del confronto e dell'integrazione fra tutti gli attori sociali coinvolti.

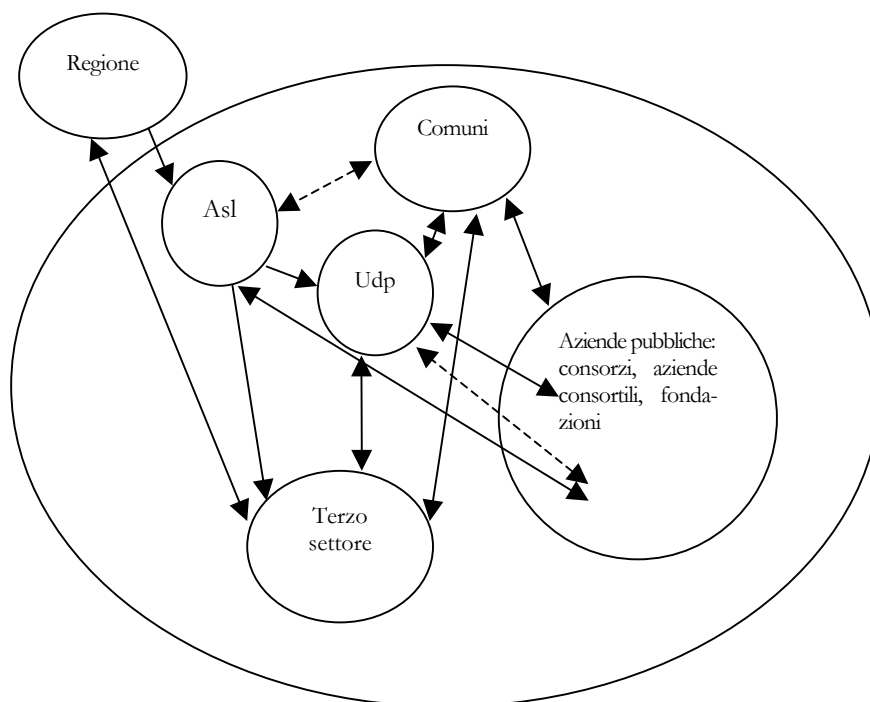
Sembra possibile dire, anticipando le conclusioni, che diventa primario definire e sperimentare forme di «governance tematica» che, pur nella parzialità delle questioni affrontate, afferma come centrale il ruolo dei soggetti pubblici (comprendendo in questa accezione sia gli enti locali, che gli uffici di piano e le nuove aziende pubbliche di servizi alla persona), chiamati ad esercitare una *metagovernance* (Barberis e Kazepov, 2010, p. 170), vale a dire un'attenzione al governo dei meccanismi regolativi dei processi di partecipazione e di co-costruzione del welfare.

Si tratta quindi di un approccio che spazia da un ambito macro (analisi delle categorie teoriche, architetture regionali) ad uno meso (i processi organizzativi in corso) e infine micro (le interazioni fra i soggetti). Essi verranno discussi avendo come riferimento sia le politiche sociali così come si sono andate strutturando nei contesti locali in esame, sia le sfere pubbliche locali in quanto insieme di giochi fra gli attori, o *sistemi regolati di relazioni*.

2. Due modelli di welfare a confronto²

Schematicamente, il welfare lombardo – fig. 1 – definisce un sistema di interazioni locali caratterizzato da un combinarsi di direttività (il ruolo forte esercitato dalle aziende sanitarie locali) e di laschità (le prime due edizioni dei piani di zona sono state governate da linee-guida regionali, e solo dal 2008 una legge regionale ne disciplina l'attuazione), a cui si aggiunge una sovrapposizione di ruoli (le Asl programmano, acquistano e controllano, ma seguitano a gestire servizi, quali i consultori; inoltre attivano tavoli provinciali del terzo settore che si aggiungono ai tavoli distrettuali convocati dagli uffici di piano).

Figura 1 - Interazioni nel modello lombardo. Direttività e laschità. Sovrapposizione di ruoli

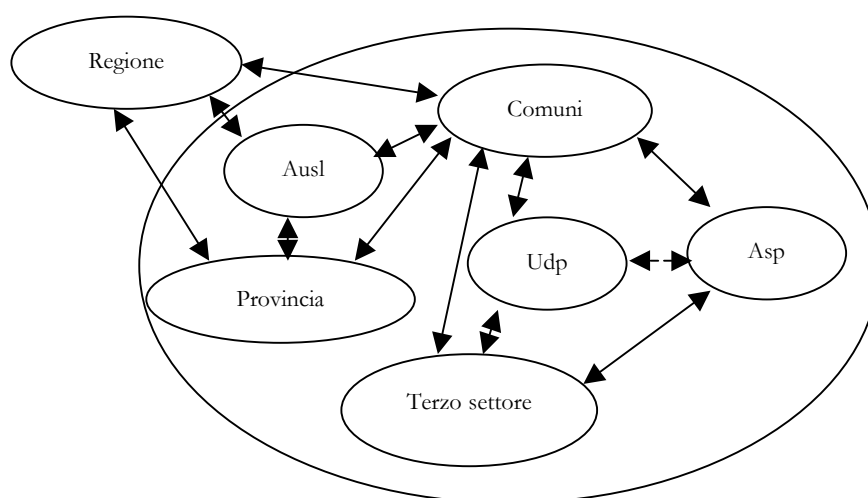


² Un ringraziamento a Katja Avanzini, coordinatrice dell'ufficio di piano di Casalmaggiore (Cr) e a Stefania Miodini, direttore generale dell'Asp di Langhirano (Pr).

Infine, diverso appare il ruolo giocato dalle (e verso le) nuove aziende sociali, commisurato alla diversa forma giuridica assunta: nel caso di consorzi e aziende consortili esiste una relazione stretta con gli enti locali e gli uffici di piano, cosa che invece non accade nel caso delle fondazioni. Viceversa, per quanto attiene alle relazioni con le Asl quel che risulta più evidente è il rarefarsi delle relazioni fra Asl e Comuni, e invece il mantenimento di relazioni (del «controllo del campo») da parte sia della Regione che delle aziende sanitarie locali con il terzo settore.

Diversa la modalità con cui viene progettato e attivato il modello emiliano-romagnolo, il quale, insieme alla istituzione di cabine di regia regionali ove si confrontano enti locali, Asl e Regione, aggiunge un ruolo alle Province, chiamate a gestire Conferenze territoriali sociali e sanitarie, veri e propri tavoli di programmazione locale (fig. 2).

*Figura 2 - Interazioni nel modello emiliano-romagnolo.
Intensità e reciprocità degli scambi. Complessità del sistema*



Appare un sistema maggiormente interattivo del precedente, più chiaro nella definizione e nel rispetto del ruolo di regia dei soggetti pubblici; ma si tratta di un modello che presenta almeno due punti critici: da un lato, la complessità della architettura, con la presenza di molteplici livelli di governo e di un ruolo di forte stimolo svolto dalla Regione, che incalza dinamicamente i territori con proposte innovative

che faticano a sedimentarsi; dall'altro, la stessa Conferenza provinciale svolge funzioni di programmazione e di indirizzo generale (l'approvazione di atti di indirizzo triennale e la definizione dei profili di comunità, che avviene grazie alla sintesi fra programmazione sociale e sociosanitaria) e che di fatto potrebbe prefigurare un «assottigliamento» del ruolo degli uffici di piano.

Una prospettiva che, entro scenari diversi, riguarda entrambi gli assetti del welfare regionale, è dunque quella che potrebbe prefigurare una progressiva perdita di ruolo da parte degli uffici di piano: da un lato, governati da amministratori locali sempre più concentrati su questioni legate alla gestione, in una situazione di scarsità delle risorse economiche disponibili; dall'altro, schiacciati dalla presenza di altri soggetti forti, vecchi e nuovi (le Asl in Lombardia, la tenaglia Ctss-Asp in Emilia Romagna), chiamati a loro volta a svolgere funzioni di programmazione. Sembra dunque plausibile immaginare uno scenario che potrebbe vedere una progressiva erosione degli uffici di piano e una loro incorporazione all'interno delle diverse aziende pubbliche, come sembrano dimostrare alcune recenti ricerche (Gatti e Rossi, 2010).

Con quali conseguenze per i processi di partecipazione? Si assisterà ad un «ritorno al futuro», sotto la forma di strumenti di monitoraggio della partecipazione chiamati «*customer satisfaction*» in applicazione dei dettami aziendalistici e in sostituzione dei faticosi e ambivalenti tavoli tematici tipici dei processi deliberativi?

Si discuterà ora di integrazione e di partecipazione, due ingredienti fondamentali e interconnessi dei processi di governance, coniugando l'introduzione alle due categorie con l'analisi di materiali empirici.

3. Integrazioni e frammentazioni

Se si prende in considerazione un distretto e si prova a elencare le organizzazioni che si occupano della cura delle persone, si troveranno: i *Comuni*, aggregati intorno agli *uffici di piano*, che si relazionano con *cooperative sociali* e con soggetti di *terzo settore*; mantengono inoltre una solida presenza le *aziende sanitarie locali*, che variamente combinano funzioni di controllo e di gestione diretta di servizi; negli ultimi anni, esito di un processo misto di aziendalizzazione ed esternalizzazione, assistiamo alla comparsa di *aziende pubbliche delegate* a funzioni di gestione; a questi si aggiungono le *aziende ospedaliere*, che svolgono funzioni

di tipo territoriale (dalla salute mentale alle dipendenze), senza dimenticare infine che buona parte del lavoro di cura nel welfare italiano viene svolto dalle *famiglie*. Infine, se il distretto in considerazione opera in una zona montana, potremo trovare parte delle deleghe relative ai servizi assegnate ad una *Comunità montana*; infine, come accade nel distretto che presentiamo qui come un caso-limite, può accadere che gli amministratori dei diversi Comuni che lo compongono non abbiano trovato un accordo, e che quindi abbiano dato vita a due diverse Aziende di servizi alla persona (Asp). Il quadro che si presenta in riferimento al personale amministrativo impiegato, sulla base di una prima stima³, è esposto in tabella 1.

Tabella 1 - Le figure amministrative operative nel distretto Sud-Est della provincia di Parma (stima)

Figure area amministrativa	Azienda sociale Sud-Est	Az. Usl	Az. Pedemontana Sociale	8 Comuni zona montana (Comunità montana)	Cooperativa	Totale
Responsabile amministrativo	1	1	1	8		11
Istruttore direttivo amministrativo	1					1
Collaboratore amministrativo	1		3	9	3	16
Operatore amministrativo	3					3
Totale	6	1	4	17	3	31

La tabella 1 rappresenta un caso-limite, di un distretto in cui differenti soggetti svolgono funzioni simili ma appartenendo ad enti diversi, e a cui corrisponde una equivalente frammentazione delle competenze in termini di servizi erogati. Si lascia immaginare al lettore la difficoltà di ricomposizione di un quadro così frammentato. Quel che sembra evi-

³ La costruzione di questa tabella rappresenta un primo passo verso la comprensione delle dinamiche istituzionali e non presenti in quel distretto; la definizione di «stima» è relativa alla difficoltà a reperire sia dati relativi al bilancio che riferiti al personale impiegato, proprio a causa dell'eccesso di frammentazione locale che si riverbera anche nei documenti ufficiali: il personale, così come i finanziamenti disponibili, risulta spezzettato in diversi centri di costo.

dente è come divenga pressoché impossibile da parte degli attori coinvolti riuscire a ricomporre un quadro unitario dei costi dei servizi, oltre che dell'efficacia degli stessi; ciascun soggetto è chiamato a conoscere e far funzionare un segmento del sistema locale, e a rispondere ai propri vertici tecnici e politici; i quali a loro volta saranno chiamati a difendere ciascun presidio istituzionale e/o gestionale dalla minaccia di possibili invasioni, o fusioni, da parte degli altri competitori. A riprova della complessità delle dinamiche in corso, e dei giochi strategici degli attori, che si posizionano con assetti assai variabili da zona a zona, si riporta di seguito una prima ricognizione effettuata in un distretto emiliano, che da un lato conferma come la creazione di nuove istituzioni non comporti necessariamente la scomparsa di quelle preesistenti; e dall'altro come la molteplicità degli attori implichi una maggiore opacità sia rispetto alle opzioni strategiche a disposizione dei decisori sia rispetto all'abdicazione di una logica di economia di scala, sacrificata sull'altare delle conflittualità locali.

Si può dunque considerare come l'edificazione di uno dei pilastri della l. 328/2000, l'«integrazione», venga reso decisamente più problematico dal moltiplicarsi dei soggetti che interagiscono quantomeno nei sistemi sociale e sanitario, formale e informale. E, poiché è noto come ogni istituzione tenda ad auto-perpetuarsi, «incorporando i fini» pur di sopravvivere ai cambiamenti dell'ambiente, si può desumere che stiamo assistendo ad un processo destinato a prolungarsi nel tempo.

4. Partecipazioni

Quanto al secondo pilastro della norma, la «partecipazione», si può ipotizzare che il sopraggiungere della crisi, oltre all'aumento del numero e del ruolo dei diversi soggetti che nelle diverse istituzioni partecipano al welfare locale, sembra mettere in atto un processo che potrebbe spostare l'attenzione dagli aspetti programmatori a quelli gestionali; da un modello processuale aperto ad un'attenzione alle compatibilità di bilancio, e dentro queste, nonostante le contromisure adottate in alcune regioni, ai singoli bilanci più che ad una visione d'insieme. Se questo fosse vero, ci si troverebbe di fronte ad un progressivo declino della governance, che potrebbe venire privata della sua efficacia di «sfera pubblica». Con la conseguenza che gli uffici di piano, protagonisti di una programmazione sistemica, custodi dell'in-

tegrazione e della governance, potrebbero venire via via svuotati del proprio ruolo a favore di nuove istituzioni implicate direttamente nel garantire il buon funzionamento dei servizi.

Se queste sono le premesse, diventa evidente come sia necessario, tanto per motivi economici – riduzione della dispersione di risorse – quanto per motivi strategici – di assetto complessivo del welfare, di ripristino della sua efficacia – ipotizzare percorsi precisi di semplificazione e unificazione di funzioni. È cioè forse giunto il momento di dichiarare conclusa una fase delle politiche sociali e sociosanitarie locali che ha visto un insostenibile moltiplicarsi di soggetti e di ruoli, mentre andrebbero ricercate, a partire dalle cornici normative regionali fino alla scala locale, soluzioni capaci di fare sintesi: una sintesi che deve avvenire contemporaneamente sui piani programmatico e gestionale, strategico e organizzativo.

Si sono già presentate in altra sede (Ferrari, 2010a, a cui si rimanda) «le quattro variabili della partecipazione», intendendo con questa definizione il combinarsi di giochi strategici degli attori (rappresentata dalla coppia «deliberativo-negoziale», in cui il primo polo è rappresentato da attori sociali «disinteressati», mentre il secondo include i portatori di interessi anche di tipo contrattuale) e di dinamiche di presenza (la coppia «visibile-invisibile», a dimostrare come esistano soggetti di terzo settore ampiamente visibili e riconosciuti, e viceversa esperienze di aggregazione distanti e sconosciute al mondo dei servizi), che contrassegnano i processi partecipativi in corso nei diversi territori. Va aggiunto che anche nel caso della partecipazione numerose sono le insidie che possono inficiarne i buoni propositi, al punto che, in assenza di significativi investimenti sulla materia e sul metodo, si potrebbe assistere ad un progressivo declino della governance, quantomeno di una sua accezione ampia, aperta, dialogica, extra-istituzionale ed extra-negoziale. In particolare, due tendenze si presentano quali elementi importanti negli scenari locali e regionali: la sanitizzazione e l'aziendalizzazione. Riguardo al primo tema si accennerà soltanto al fatto che nelle due regioni in esame, mentre come si è visto nel paragrafo 2 la Lombardia sembra non voler rinunciare alla propria funzione di controllo e guida svolta per proprio conto dalle Asl, l'Emilia-Romagna introduce criteri e architetture di compartecipazione fra aziende sanitarie e enti locali; fra questi segnaliamo il vincolo di partecipazione delle Ausl, in termini di messa a disposizione di personale e finanziamenti, alla realizzazione dei piani di zona; e la istituzione di una Conferenza territoriale sociale e sanitaria spesso collocata

presso le Province con funzioni di indirizzo complessivo del sistema locale di welfare, e di supporto al lavoro dei distretti. Nonostante questo interessante espediente, sembra persistere una sorta di sbilanciamento, in termini di competenze specialistiche e di potenza organizzativa, a favore delle aziende sanitarie, anche in virtù della persistente instabilità presente soprattutto nei distretti extraurbani. Ma è il secondo aspetto che sta generando effetti significativi, e sembra accomunare, sia pure con sfumature differenti, entrambi i contesti; con esiti incerti, o forse segnati. Riprendendo alcune considerazioni già presentate sopra, si potrebbe affermare che il processo di aziendalizzazione prende il via con l'introduzione negli enti pubblici della logica del *New public management* (Bifulco, 2002): l'attenzione ai costi di gestione si traduce in una responsabilizzazione dei dirigenti pubblici, sottoposti ad una contrattazione di tipo privatistico che prevede una valutazione dei risultati. Aldilà della traduzione assai poco meritocratica che viene attuata a livello nazionale e locale, così che diventa assai raro trovare manager licenziati per scarsa produttività, interessa in questa sede sottolineare come da qui si inneschi e si diffonda una modalità di gestione della cosa pubblica che tende a separare le funzioni di programmazione da quelle di gestione. Nella programmazione distrettuale questo processo assume la duplice veste della istituzione di aziende pubbliche, a loro volta governate da consigli di amministrazione e dirette da manager, e di un processo di lunga lena definito di accreditamento, cui le stesse nuove aziende sono chiamate a sottoporsi. Non è certo questa la sede per discutere del tema: è importante invece rilevare come, in aggiunta ai dilemmi già presentati, ci si trovi di fronte ad un fenomeno nuovo ed ambivalente. Nuovo, perché una serie di istituzioni si aggiungono a quelle già esistenti, con il corredo di ridefinizione di ruoli rispetto ai soggetti già esistenti, di individuazione ciascuna del proprio campo di azione. Ambivalente, perché, da un lato, si alimenta la relativa dis-integrazione locale: anche se non mancano difficili esperimenti di fusione fra soggetti preesistenti, per ogni soggetto che si aggiunge evidentemente si rende più complesso lo scenario dei partecipanti ad uno stesso tema. Dall'altro, e stavolta con riferimento alle conseguenze rispetto ai processi di governance, le nuove aziende sono guidate da consigli di amministrazione composti da una parte degli stessi sindaci che compongono i vari comitati di distretto; i quali sono chiamati a riunirsi in una sede – quella degli uffici di piano – a programmare, e nell'altra – nelle nuove aziende – a discutere di gestione di servizi e progetti. Nel primo ambiente a «gover-

nare la governance», con un ruolo di regia, nel secondo come uno dei contendenti interessati a gestire servizi per l'utenza. Sembra evidente a chi scrive che – al di là delle considerazioni relative all'aumento dei costi di gestione (nuovi Cda, nuovi manager: un tema non ancora sviluppato dalla letteratura) – i decisori politici faticeranno non poco a mantenere un ruolo super partes rispetto ai processi di governance, e saranno con ogni probabilità concentrati a far funzionare l'azienda di cui sono diventati amministratori; avendo inoltre come interlocutori soggetti da loro stessi nominati e il cui ruolo e le cui competenze tecniche sono destinate ad incrementarsi.

Dunque, in uno scenario con molti attori istituzionali a fatica integrati fra di loro, cui si sono recentemente aggiunte aziende di tipo pubblico finalizzate alla gestione di servizi, i soggetti più fragili e/o meno interessati agli aspetti contrattuali corrono il serio pericolo di rimanere esclusi dalla elaborazione e realizzazione delle politiche sociali locali, che rimarrebbero appannaggio di un doppio canale privilegiato: istituzionale e contrattuale.

Il pericolo sta insomma, in assenza di adeguate attenzioni, nel progressivo trasformarsi dei piani di zona da strutture di opportunità rispetto ai processi di governance a strumenti secondari, quando l'attenzione dovesse venire rivolta invece solamente a migliorare e misurare l'efficienza dei servizi. L'eccesso di concentrazione sugli aspetti gestionali, confermato dalla separazione delle funzioni di programmazione e gestione e dal proliferare di nuove aziende pubbliche, può portare a trascurare quei fragili processi di costruzione sociale del welfare che pur fra molte contraddizioni hanno costituito molte interessanti sperimentazioni soprattutto nelle fasi primigenie di applicazione della legge 328.

5. Partecipazione e welfare locali: auto-attivazioni e negoziazioni di ruolo. Due casi

Nel frattempo si registrano segnali carichi di ambivalenza: in questo senso un interessante ruolo sembra poter essere assunto dai centri di servizio del volontariato e dai forum territoriali del terzo settore, i quali, quasi in controtendenza rispetto alle difficoltà raccolte, possono formare alla partecipazione i soggetti del terzo settore e al contempo esigere che quelli che i «livelli essenziali di partecipazione» vengano messi in azione. Auto-attivandosi, con una modalità che a questo

RPS

Mauro Ferrari

punto si chiamerà di *self-enactment*⁴. Per esemplificare tale affermazione verranno presentati due casi: il caso delle relazioni fra forum del terzo settore e ufficio di piano di Crema (Cr), in Lombardia, e il caso di confcooperative a Reggio Emilia.

5.1 Partecipazione e negoziazione di ruolo: il caso delle relazioni fra forum del terzo settore e ufficio di piano di Crema

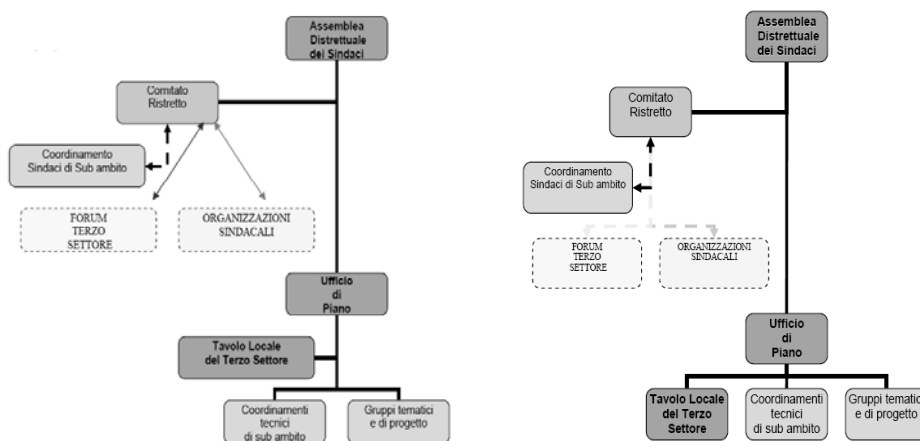
Nel caso di questo distretto saranno analizzati sinteticamente⁵, grazie all'ausilio di due schemi, l'evolversi delle relazioni fra il forum del terzo settore (rappresentativo di circa cinquanta associazioni non-profit del territorio) e l'ufficio di piano, «cabina di regia» della programmazione sociale locale. Il documento preparatorio del nuovo piano di zona, datato dicembre 2008, enfatizza il ricorso alla progettazione partecipata; l'ultimo capitolo, dal titolo «invito alla progettazione partecipata» invita tutte le componenti della comunità locale a prender parte al lavoro conclusivo di redazione del terzo piano di zona. Ma, nonostante le premesse (le «teorie esplicite») le cose funzionano un po' diversamente. In particolare una serie di «disfunzioni organizzative» (ritardi o mancate convocazioni in prossimità di decisioni programmatiche) e soprattutto una diversa visione del ruolo tra ufficio di piano e rappresentanti del terzo settore portano ad una intensa fase di discussione e di produzione di documenti da parte del forum, che sollecita attenzione rispetto al ruolo del tavolo del terzo settore (previsto dalla nuova legge regionale lombarda) e rispetto al proprio, in qualità di rappresentante di un numero significativo di associazioni. Lo schema di governance del piano di zona prende forma in seguito al dibattito avviato. Nel susseguirsi di incontri e documenti l'elemento significativo che si coglie nel passaggio dal primo al secondo schema sta nel «passaggio di ruolo», così che da una prima ipotesi (fig. 3a) in

⁴ Si tratta di un neologismo mutuato da Weick (1997) che ha introdotto in letteratura la categoria dell'*enactment*, intendendo la capacità e la necessità per le organizzazioni di attivare relazioni con ambiente interno e con gli ambienti esterni ad esse: d'altro canto, l'Autore discute di «attivazioni» operate dalle diverse organizzazioni, e non prevede la possibilità che ad attivarsi siano autonomamente attori sociali interni o esterni alle organizzazioni stesse, quando invece questo è ciò che accade.

⁵ In questo caso il ruolo di chi scrive è quello di formatore a favore dei soggetti del terzo settore; l'incarico è svolto grazie al Centro servizi per il volontariato di Cremona.

cui il forum compare in una posizione collegata al coordinamento dei sindaci del sub-ambito⁶, ora – fig. 3b – compare come più saldamente riferito al comitato ristretto (organismo più snello rispetto all'assemblea, e che comprende un numero limitato di sindaci), quindi con un ruolo più ampio e più affine alla dimensione politico-strategica che gli compete.

Figure 3a e 3b - Le progressive architetture del piano di zona di Crema



Allo stesso modo, il tavolo del terzo settore, in un primo tempo in «subordine» gerarchico rispetto all'ufficio di piano compare oggi come «laterale», momento di partecipazione al quale viene riconosciuto uno status differenziato. Nonostante ciò, rimangono irrisolti alcuni nodi: in generale potremmo affermare come un insieme così complesso di procedure, di tavoli, se da un lato dà atto della volontà di mobilitare tutte le risorse disponibili, dall'altro inevitabilmente diventerà estremamente complessa da gestire, specie in quei momenti ciclici nei quali le scadenze ravvicinate, o alcune decisioni urgenti, imporranno accelerazioni che scontenteranno coloro fra i soggetti che non saran-

⁶ Questo distretto si è dato una modalità ancor più prossima e di difficile gestione, istituendo oltre alla assemblea di tutti i sindaci anche una sub-assemblea di sindaci e tavoli dedicati per zone ancor più piccole.

no stati coinvolti, con inevitabili ricadute sulla partecipazione. Inoltre, negli schemi presentati permangono alcune ambivalenze: è pur vero che il tavolo del terzo settore viene convocato dall'ufficio di piano, ma ne risulta ancora subordinato, quando invece dovrebbe anche graficamente affiancarlo, così che l'alterità del terzo settore verrebbe riconosciuta in maniera più compiuta. Allo stesso modo, il ruolo del forum del terzo settore viene in qualche misura equiparato a quello del sindacato, in questo modo sottolineando una funzione legata più ad un ruolo di *advocacy* del privato sociale più che ad una rappresentanza *tout court* delle sue istanze. In ogni caso, il fatto stesso che i diversi soggetti si siano misurati in un processo di definizione reciproca dei ruoli pare la premessa più convincente dell'intero approccio locale; spetta ora ai diversi attori «riempire di contenuti» il processo avviato. E qui si aprono nuove questioni, come esemplificato nelle figure 4 e 5: l'approccio conflittuale assunto dal forum del terzo settore nel corso della definizione della architettura di ruoli ha portato a quelle che potremmo definire «mosse comunicative» da parte dell'ufficio di piano. In particolare, è stato sollecitato un ingaggio all'interno del tavolo del terzo settore di «rappresentanze meno conflittuali», contribuendo così a generare una sorta di isolamento del forum – che rappresenta una parte del terzo settore locale – rispetto agli attori sociali presenti nel tavolo istituzionale. Nell'attuale fase (fig. 5) si sta assistendo a contromosse da parte del forum, che da un lato spingono alle dimissioni dei due portavoce, e dall'altra, contemporaneamente, ad un complesso lavoro di ridefinizione dei ruoli dei diversi attori, che chiamano in causa anche gli amministratori locali, teoricamente garanti del rispetto delle differenti posizioni. Sembra evidente cioè come i processi partecipativi siano l'esito complesso e a dir poco ambivalente dei giochi strategici dei diversi attori; esiti per nulla scontati, che rendono più opaco il sistema di relazioni in corso e che possono sortire l'effetto di «ridurre i costi» della partecipazione dal punto di vista delle istituzioni che la promuovono, nel senso di alleggerirla da possibili tensioni, allontanando quei soggetti che manifestano maggiore autonomia. Un dilemma che si aggiunge alle questioni che abbiamo presentato in precedenza, e che toglie un ulteriore velo alla parvenza di neutralità dei processi partecipativi, introducendo il tema del conflitto fra attori e della conseguente capacità da parte dei garanti della governance di gestirlo.

Un caso che si presenta come ancora più emblematico, dato il contesto regionale che, anche in seguito all'approvazione della l.r. 3/2008,

accentua il ruolo del terzo settore, e che fa rientrare in campo una questione ancora non sviluppata: «quale tipo» di terzo settore è chiamato a partecipare? O viene perseguita una via maestra per cui partecipano collezioni di soggetti coordinati intorno ad un progetto di negoziazione, o semplicemente soggetti più accondiscendenti; oppure, insieme a questi, la cui presenza è ovviamente del tutto legittima, diventa possibile considerare la presenza di forme autonome di coordinamento, capaci di porsi anche in posizione conflittuale rispetto al *mainstream* locale (rappresentato dall'insieme dei sistemi tecnico e politico). Si tratta di una considerazione da non sottovalutare, che non celebra la conflittualità come valore in sé ma che rifugge dal considerare la comunità come un indistinto e amichevole luogo di costruzione di consenso e invece aggiunge complessità alle dinamiche partecipative; che quindi potrebbe essere sapientemente condotta, poiché può generare processi critici di conoscenza dei fenomeni sociali locali e quindi, almeno potenzialmente, creare le premesse per l'attivazione di nuove, magari insolite, modalità di risposta.

5.2 Lavoro di lobby. Il caso di Confcooperative a Reggio Emilia

Il secondo caso racconta di un processo avvenuto mentre era in corso una ricerca svolta per conto della Provincia di Reggio Emilia (si veda Ferrari, 2010b), finalizzata ad individuare e conoscere in maniera approfondita le esperienze di accoglienza per minori nell'intero territorio provinciale. La ricerca è iniziata con il coinvolgimento diretto dei cosiddetti «secondi livelli» (soggetti e associazioni di rappresentanza di comunità educative, cooperative, ecc.) fin dalle fasi iniziali. Mentre la ricerca si svolgeva alcuni di questi soggetti hanno intrapreso un percorso di formazione interna, grazie al supporto di uno dei secondi livelli presenti, appunto Confcooperative.

Nonostante i momenti di confronto intermedi e un seminario pubblico, questa rete ha seguito a funzionare come un momento parallelo alla pista che si andava tracciando sotto la regia istituzionale, intervenendo attivamente su questioni generali – riguardanti il tema specifico del lavoro con minori affidati a strutture protette – e su alcuni temi specifici e particolarmente delicati – quali alcune denunce rivolte a operatori delle comunità da parte di ospiti o di ex operatori. Manifestando il proprio ruolo di «sindacato delle comunità» questa aggregazione di cooperative di gestione di servizi per minori ha generato attenzione sulla propria specificità, costringendo in qualche

misura i diversi interlocutori istituzionali a tenere conto di un punto di vista differente e particolare. Questo gioco di posizionamenti ci presenta l'esistenza di fatto di una governance – nel momento in cui le istituzioni non gestiscono più, per scelta o per costrizione, l'intera gamma dei servizi, attivano e amplificano il ruolo di soggetti altri, spesso gestori appartenenti al terzo settore – ma segnala il possibile pericolo rappresentato da uno sbilanciamento forte, quasi uno «svuotamento di ruolo» dei soggetti pubblici i quali, perduta l'originale unitarietà fra programmazione e gestione, si trovano a cedere porzioni di titolarità rispetto ad interi settori del welfare.

Queste due storie raccontano, come accennato in premessa, di come siano in atto processi ormai consolidati di interazione fra i sistemi istituzionale e del non-profit; in termini organizzativi si potrebbe definire questa situazione di protagonismo multiforme come contraddistinta da *ambienti affollati potenzialmente deliberativi*. In essi la voce dei soggetti del terzo settore (deliberativo nel primo caso, deliberativo-negoziale nel secondo) può non essere ascoltata, almeno in alcune fasi, dai soggetti istituzionali, ma finisce prima o poi, grazie ad una vera e propria «consapevolezza di ruolo» da parte dei diversi soggetti, per dover scaturire in una qualche forma di confronto⁷. Quello che si è innescato sembra avere le caratteristiche di un *processo ineludibile di reciprocità* – termine che è ritenuto preferibile a quello abusato di sussidiarietà – nel quale, nonostante le molte derive e le molte resistenze messe in atto da parte istituzionale e nonostante i tentativi di utilizzo strumentale-negoziale da parte di alcuni soggetti del terzo settore, i diversi soggetti sono ormai implicati. Frapporre resistenze a tale processo può rivelarsi rassicurante nel breve periodo, ma ormai troppi sembrano essere gli anticorpi alla autoreferenzialità istituzionale da parte del tessuto sociale nel quale cresce il welfare locale. Eppure, ancora lunga e complessa pare la strada che i soggetti pubblici devono

⁷ Sarebbe assai interessante monitorare i processi in corso, utilizzando anche variabili di tipo qualitativo. Ad esempio: *quando* vengono convocati i soggetti del terzo settore (all'inizio, durante, dopo la fase programmatica); *come* (con quali modalità, che forme assumono le convocazioni: qualcuno redige verbali, si pone la questione delle assenze?); *cosa* (quali sono i punti all'ordine del giorno: si esercita la riflessività o si tratta solamente di ratificare decisioni?). Inoltre, rispetto ai diversi tipi di partecipazione dei cittadini, un monitoraggio può diventare possibile grazie al tipo di strumenti che vengono utilizzati: *customer care* (che corrisponde ad un modello di cittadino-cliente), *auditi* civico (cittadino-utente), tavoli di partecipazione organizzati (cittadino-coprogettista).

percorrere per individuare una formulazione corretta del proprio ruolo, così come non sembra del tutto acquisita una disponibilità ad un ruolo deliberativo da parte di molti soggetti non-profit, spesso molto attenti alla cura del proprio particolare, specie se con valenza contrattuale. Se si può dichiarare in fase di compimento il riconoscimento dei diversi soggetti presenti nel campo tematico e geografico (le politiche sociali locali), non si può ritenere altrettanto compiuta quella della definizione dei ruoli. Perché questo avvenga occorreranno attenzione e investimenti continuativi sull'analisi dell'esistente e sullo sviluppo dei processi in corso, sia dal punto di vista organizzativo che da quello tematico, così che possano venire individuati con chiarezza gli spazi di una nuova, possibile e consapevole, reciprocità.

6. *Integrazioni possibili. Due casi*

6.1 *Dinamiche di riconoscimento fra welfare visibile e welfare nascosto*

Non si approfondirà il tema del lavoro di cura, rispetto al quale si daranno per acquisiti il contributo, fra gli altri, di Laura Balbo (2008), e le ricerche sempre più vaste dedicate al fenomeno delle cosiddette «badanti». Si inizierà la discussione partendo da una recente ricerca condotta dall'Ires, che segnala in maniera compiuta l'importanza anche quantitativa del lavoro di cura svolto dagli anziani in Italia. Si tratta di un riconoscimento del valore «extraeconomico» di questa multiforme attività che ha ricadute significative su diversi aspetti della vita sociale: «Il contributo degli anziani non si limita al valore intrinseco dell'attività, ma è a sua volta generatore di economie esterne positive, specie a favore delle donne – in relazione alla loro occupabilità – e in generale a vantaggio delle famiglie italiane grazie al contributo che gli anziani offrono, ad esempio, nella cura dei minori [...]. E questo senza contare i vantaggi non monetari di cui gli stessi anziani beneficerebbero in quanto soggetti attivi, potendo contare su una migliore salute, una vita lavorativa più lunga, migliori capacità di autotutela e protagonismo sociale, avvantaggiando di conseguenza la società intera e i conti pubblici. Infine, le economie esterne generate dall'attività degli anziani non si limitano a quelle attivate nei circuiti di riproduzione sociale – rapporti familiari tra generazioni diverse, genitorialità, relazioni di prossimità – ma si concatenano fondamentalmente ai sistemi dell'economia dei servizi sociali» (Ires, 2010).

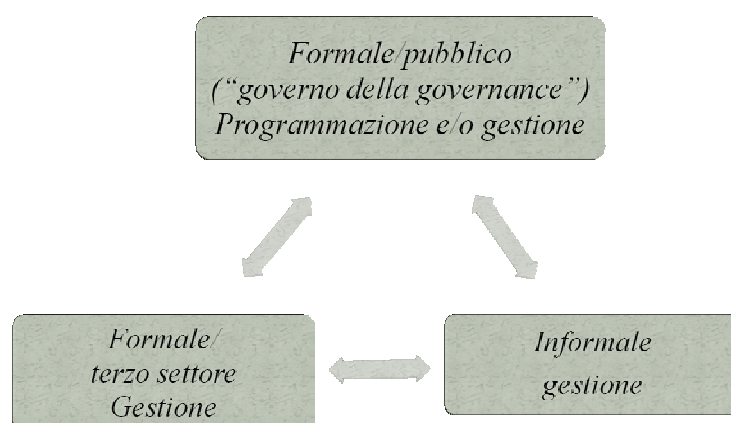
La consapevolezza della multidimensionalità di questo lavoro di cura appare cruciale, specialmente per le sue caratteristiche di localizzazione (la sua dimensione è quella della prossimità) e di relativa invisibilità (quando possono le famiglie attivare le proprie reti senza ricorrere ai servizi sociali). Inoltre, è centrale per le sue caratteristiche di trasversalità rispetto ai diversi temi che compongono le politiche sociali: il lavoro di cura viene svolto nelle diverse forme che assumono le fatiche e gli incidenti biografici, da chi si occupa di disabilità, di minori in difficoltà, di dipendenze, di povertà e marginalità sociale. Ovunque si volga lo sguardo si trovano attori sociali, singoli o aggregati, che costruiscono il welfare partendo dalla dimensione della prossimità.

Se integrazione e governance costituiscono i pilastri del modo in cui vengono gestite le politiche sociali, si potrebbe affermare che è l'intreccio fra modalità organizzate (pubbliche e del privato sociale) e modalità informali a garantirne la sopravvivenza quotidiana. Anche dal punto di vista economico, come dimostra la ricerca dell'Ires. Si proverà ora a tracciare alcuni tratti di questa ipotesi di lavoro che prenderà il via a partire dal 2011, con il progetto «avere cura del sistema di cura» nell'area di competenza dell'Asp di Langhirano (Pr). Innanzitutto occorre precisare l'emergere del ruolo centrale, e in parte ancora in via di definizione, delle Asp nel contesto regionale dell'Emilia-Romagna. E al tempo stesso dell'urgenza di applicare insieme «mission» («promozione del benessere nella comunità locale», «pari opportunità», «diritto di cittadinanza», dalla Carta dei servizi dell'Asp Azienda sociale Sud-Est, p. 9) e «vision» («approfondire i bisogni per capire come organizzare i servizi», «luogo di riferimento» e «integrazione con il territorio, attiva nella programmazione», *ibidem*). Sono affermazioni importanti, che incidono sulla questione dei «confini», normativi, simbolici, operativi, dell'Asp. Che in un'accezione ristretta è il miglior gestore possibile per una serie di servizi; e che in un'accezione ampia, potremmo dire strategica, non si occupa solo di gestire servizi ma di agire come una struttura di servizio ad un intero territorio e ai suoi abitanti. Una considerazione che, applicata alla dimensione del lavoro di cura, comporta la necessità di prestare attenzione non solamente ai servizi interni, ma anche ad un approccio complessivo alla questione della cura nelle varie forme che essa assume. Che essa avvenga cioè in maniera formalizzata, presso strutture o a domicilio, oppure che venga agita direttamente e in modo informale da reti di prossimità (familiari, parentali, di vicinato, di terzo settore), le persone

che si prendono cura di altre persone sono molte e diverse. Ma mentre del primo aspetto sono note alcune cose, perlomeno dal punto di vista della sua organizzazione formale, poco conosciamo del secondo, che del primo è parte complementare e fondamentale. Facendo riferimento a scenari più ampi, si può definire questa una «invisibilità forzata» (Campedelli, 2010, p. 579), che oltretutto «non permette [...] di valorizzare il sapere e le esperienze di cura acquisite», e che nasconde «i costi economici di cui le famiglie si devono far carico in modo diretto» (*ibidem*).

È come se il welfare locale, rispetto alla dimensione della cura, potesse venire rappresentato come supportato da tre «pilastri» (fig. 4): il primo rappresentato dai soggetti che istituzionalmente sono preposti al governo e/o alla gestione di servizi di cura (comprendendo in questa accezione sia i soggetti cui è assegnato il ruolo di programmazione – come è per gli uffici di piano – sia quelli implicati nella gestione – ad esempio alcuni Comuni – e infine i nuovi soggetti, quali le Aziende di servizi alla persona, che redigono programmi di attività e gestiscono servizi); il secondo da soggetti di terzo settore chiamati a partecipare alla gestione (in cui troveremo cooperative sociali, ma anche organizzazioni di volontariato, quali l'Auser e altre); infine, il terzo pilastro, il welfare informale, che gestisce di fatto servizi, partecipando concretamente e quotidianamente alla tenuta dell'intero sistema di welfare, spesso in maniera invisibile ai servizi e attivando risorse proprie.

Figura 4 - I tre pilastri del welfare locale



Quali confini e quali «attraversamenti» esistono fra queste due dimensioni? Quali domande, fatiche, richieste si nascondono nel «welfare domestico»? Quali rappresentazioni reciproche costruiscono quotidianamente operatori del welfare formale e soggetti del welfare informale? Quali nuove competenze sono richieste agli operatori del welfare? Scoprire queste due dimensioni e aprire a modalità organizzate di confronto può offrire opportunità generative di consapevolezza per l'intero territorio e per i suoi attori, siano essi cittadini, utenti, tecnici, amministratori. In una parola, significa alimentare un processo di *governance generativa*, in cui i diversi protagonisti possano, finalmente, dopo essere diventati reciprocamente visibili, contribuire alla costruzione di un ambiente di cura partecipato, che prende atto delle dimensioni di sofferenza, ma al tempo stesso capace di costruire legami, relazioni, riflessioni; di dimostrarsi cioè capace di generare nuove risorse, senza dare per scontati gli attuali assetti.

La proposta di ricerca-azione riguarda l'attenzione alle dinamiche organizzative interne e esterne, cioè alla definizione di come si realizza il lavoro di cura in un determinato territorio: è una sorta di doppio sguardo. Da un lato, coinvolge direttamente chi lavora nella e per l'Asp, e passa per l'ascolto delle differenti voci e la raccolta delle differenti rappresentazioni delle esperienze, così da consentire l'individuazione dei nodi problematici e dei punti di forza che contribuiscono a definire l'organizzazione nel suo farsi quotidiano. Dall'altro lato, vale a dire per quanto riguarda il lavoro di cura diffuso, la stessa attenzione va posta a tutte e tutti coloro che in varie forme agiscono il lavoro di cura in un territorio dato. Si conoscono alcuni dati e alcune riflessioni sulla cura informale – sappiamo che esistono modalità relativamente auto-organizzate da parte delle famiglie: il fenomeno delle cosiddette «badanti», il lavoro sommerso da parte di molti familiari – ma ben poco sappiamo di come i soggetti si organizzino per costruire il «proprio» welfare: quali difficoltà quotidiane siano chiamati a fronteggiare, di quali richieste spesso inesprese siano portatori. Si tratta di due dimensioni che, pur nella loro complementarità di fatto, non sempre riescono a porre in essere dimensioni continuative ed efficaci (generative) di confronto. Una questione per nulla semplice, dato che quelle che si confrontano sono due vere e proprie «comunità di pratica». Nel paragrafo che segue si esamina un'applicazione di questa categoria all'universo degli operatori che si occupano di accoglienza per minorenni.

6.2 Di cornici e di pittori. Comunità di pratica⁸ e pratiche di attraversamenti di confine

Per ultimo, in una recente ricerca (Ferrari, 2010b) abbiamo evidenziato come nel lavoro di accoglienza rivolto a minorenni in difficoltà si fronteggino, non sempre in maniera armoniosa, due gruppi di operatori: da un lato coloro che svolgono la propria attività nei servizi pubblici, dall'altra coloro che gestiscono strutture di accoglienza (con una variabilità definita ma in continua trasformazione: comunità educative, case-famiglia, e così via). Nel corso dell'indagine è emerso come ciascuna delle due comunità di pratica, cioè ciascun gruppo di operatori, pur con sensibili differenziazioni interne, agisce in maniera distinta tanto rispetto alla relazione con gli utenti quanto rispetto alla propria organizzazione. Si sono definite queste caratteristiche come facenti parte di una famiglia, quella delle «pratiche di confine», utilizzando di nuovo una metafora propria degli studi organizzativi, poiché riguardano alcuni aspetti della vita professionale, privata (dimensione *micro*) e organizzativa (dimensione *meso*) di ciascuno; e saranno indicati come «sconfinamenti» quei movimenti che portano gli attori sociali a superare i confini propri e quelli organizzativi; con maggiore o minore consapevolezza, ottenendo maggiori o minori riconoscimenti. Individuando queste caratteristiche si ritiene infatti possibile contribuire a trasformare quelle che di fatto sono premesse implicite di allontanamento reciproco in una costruzione di possibili comprensioni. Vediamo, in sintesi, alcuni punti salienti:

- ♦ *Collegli impropri*. Le comunità si raccontano come assediate, gli ospiti subiscono le pressioni degli ambienti esterni: le richieste della scuola, le famiglie. E questi attori esterni svolgono un ruolo destabilizzante rispetto al progetto educativo, data la difficoltà a trasformarli in partner del progetto educativo. Le comunità sono luoghi fragili, nei quali la ricerca di equilibri interni (fra gli educatori, con il gruppo degli ospiti, ecc.) è continuamente a rischio, anche a causa dei ritmi frenetici, del turn over degli operatori, delle basse retribuzioni. Ma anche i servizi sono fragili: turn over degli operatori, carichi di lavoro, isolamento e assunzione di responsabilità rispetto a scelte complesse sono variabili endogene; a cui sono da aggiungere le pressioni degli ambienti esterni: le scemenze dei genitori nei corridoi, le richieste che provengono dalla

⁸ Il riferimento è a Wenger, 2006.

scuola o dal Tribunale, la consapevolezza di non riuscire a seguire con la necessaria continuità i «casi» inseriti nelle comunità. Manca l'esercizio di un reciproco riconoscimento fra quelli che non esiteremmo a definire come «colleghi impropri», parti di un medesimo sistema. Ma un tale riconoscimento, come appare chiaro nella ristrettezza delle griglie normative e nel loro superamento di fatto, dovrebbe avere come conseguenza l'individuazione di luoghi e di tempi per la costruzione di un clima di comprensione e di fiducia reciproca. Come gli operatori dei servizi pubblici dichiarano, fra i due gruppi di lavoro «Dovrebbe esserci una relazione di fiducia, non di controllo»⁹.

- ♦ *Riconoscimenti diversi.* Chi lavora nelle comunità riesce a trovare un equilibrio: negli apprendimenti che scaturiscono dai fallimenti, nei successi, nei ragazzi che ritornano e riconoscono negli operatori dei punti di riferimento; ha a disposizione il materiale vivo delle relazioni, che sottrae energie ma arricchisce, genera nuove relazioni; ha a disposizione un gruppo, una rete, un confine identitario certo. Cosa che non si può dire per chi lavora nei servizi, sottoposti con più facilità alla precarietà e alla discontinuità delle relazioni, alla mancanza di quotidianità con gli ospiti. Da un lato, gli operatori dei servizi sono formalmente riconosciuti ma sono altrettanto vincolati entro organizzazioni spesso frastornanti; dall'altro, gli operatori delle comunità agiscono in presenza di riconoscimenti formali solo parziali, ma possono assumersi il rischio di scegliere (di autorizzare per una gita, di incontrare i genitori dei minori); sono per così dire ricompensati dal riconoscersi tra di loro e dall'essere riconosciuti durante e dopo, da coloro che con loro trascorrono anni, e da coloro che tornano.
- ♦ *Sfide comuni.* Se il limite nella capacità di relazionarsi fra i diversi attori sociali del sistema di accoglienza è quello costitutivo, strutturale, di ruoli diversi che ancora non sembrano riconoscersi, l'attenzione a nostro avviso va posta su quella che in qualche occasione è emersa come una «reciproca indispensabilità». La possi-

⁹ In questa affermazione sta racchiuso anche il desiderio di scrollarsi di dosso una mansione particolarmente fastidiosa: quella che li vede impegnati nel controllo dei diversi presidi presenti sul proprio territorio; questo è forse il motivo per cui alcuni fra loro preferirebbero evitare questo ruolo, anche in virtù della consapevolezza dello stato di bisogno in cui verrebbero a trovarsi in caso di richiesta di ospitalità per i «loro» minorenni.

bilità di ammettere gli errori, il riconoscimento reciproco, in altre parole la costruzione (sociale) di una fiducia «di sistema» può consentire la messa a punto di alleanze, che permettano di individuare sfide comuni, quali quella di creare reti accoglienti entro comunità locali sempre più sfilacciate.

Dunque, se è davvero così complesso intrecciare processi di riconoscimento reciproco generativi di fiducia e di possibilità di collaborazione fra gruppi di operatori a diverso titolo visibili e riconosciuti, si immagina quanto più arduo sia aprire ad una possibilità di confronto fra operatori «organizzati» (pubblici e del privato sociale) e operatori del lavoro di cura informale, ciascuno dei quali implicato in una dimensione individuale-familiare, in larga parte scollegato dagli altri «colleghi» e probabilmente distante da una considerazione complessiva, di sistema. Si tratta di un processo articolato e complesso, non esente da insidie (che tipo di richieste arriveranno dai soggetti quando saranno finalmente «emersi» e consapevoli» della loro importanza? Rivendicazioni di ruolo, richieste di tipo economico?) eppure perfettamente a proprio agio nella dimensione locale della programmazione di zona, laddove è possibile attivare una molteplicità di risorse di conoscenza sia di tipo statistico-economico che di tipo qualitativo-biografico; e si può solamente immaginare quanto arduo possa diventare il condurre tavoli di partecipazione nei quali confluirebbero asimmetrie così importanti.

D'altro canto, come si è cercato di argomentare, la dimensione locale è una dimensione che gode di una relativa autonomia rispetto alle differenti cornici regionali, quindi almeno potenzialmente il luogo ideale per una sperimentazione di nuove alleanze fra attori sociali diversi. In essa i «pittori», vale a dire gli attori sociali, possono esercitare le reciproche disponibilità ad accettare le sfide comuni di uscita dai diversi tipi di crisi che attraversano il welfare: una crisi economica esterna, ma anche una crisi di legittimità dovuta ad una serie di forti ambivalenze relative stavolta alle diverse aspettative e al differente contributo che ciascuna comunità di pratica porta alla costruzione del welfare locale.

7. Riflessioni conclusive: cinque sfide e altrettante opportunità per il welfare locale

Se da una parte si ritiene fondamentale, per l'immediato futuro, costruire ipotesi di monitoraggio della spesa sociale capaci di tenere

RPS

Mauro Ferrari

conto dei nuovi assetti, sia in termini di ruoli che di costi (di gestione amministrativa, di gestione dei servizi), al fine di scoprire se davvero il processo in corso stia risultando competitivo sul piano economico rispetto ai modelli del recente passato, si vorrebbe in conclusione focalizzare l'attenzione su alcuni punti che a nostro avviso potrebbero caratterizzare uno sguardo analitico ai processi che investono il welfare locale.

Alla luce delle riflessioni fin qui presentate, si proverà ora a sintetizzare le criticità e le potenzialità degli attuali sistemi di welfare locale, che appaiono come caratterizzate da una multidimensionalità complessa che tocca le tre dimensioni classiche *macro* (teorie e categorie, relazioni sistemiche); *meso*, o processuale; e *micro*, o delle interazioni dirette. Questo verrà fatto individuando per ciascuna di queste dimensioni alcune proposte di ricerca e analisi:

i. *Macro*:

- a) a livello *teorico-pratico*: occorre partire da una ormai ineludibile lettura analitica, anche sulla base di un decennio di pratiche e di ricerche, delle differenti modalità e dei diversi risultati relativi alle sue categorie fondative del welfare locale, integrazione e partecipazione su tutte, così come sono andate definendosi nelle pratiche dei servizi nel corso del tempo;
- b) a livello *sistemico*: è indispensabile tenere conto degli sviluppi conseguenti alle differenti architetture regionali, con riferimento alle differenti impostazioni dei sistemi di relazioni fra i soggetti, e promuovere letture comparative, confronti fra contesti locali anche distanti fra loro ma simili quanto a soluzioni organizzative.

ii. *Meso, o Processuale*: è altrettanto importante che riuscire a porre in essere monitoraggi costanti dei processi di governance, cioè dei ruoli assegnati e negoziati di continuo fra istituzioni, soggetti del terzo settore, cittadini, dando voce alle diverse rappresentazioni elaborate dai differenti attori locali;

iii. *Micro*: sembra necessario infine riuscire a comprendere le dinamiche in essere fra forme visibili – pubbliche e del privato sociale – e forme nascoste del lavoro di cura e trasformarle in pratiche di cura capaci di coinvolgere i diversi soggetti; allo stesso modo, occorre attivare modalità di riconoscimento reciproco fra attori sociali che operano in organizzazioni diverse.

Si tratta di cinque sfide che si richiamano l'una con l'altra, che sono state analizzate nel corso di questo articolo, e dal cui esito sembra dipenda la sostenibilità (economica, ma anche di legittimazione) dei si-

stemi di welfare locali intesi come *sistemi regolati di relazioni*. Allo stesso modo, va sottolineato come appare fondamentale che venga riconosciuto il ruolo dei soggetti pubblici come titolari, oltre che della promozione dei diritti dei cittadini, anche della garanzia e della tenuta dei processi di costruzione delle politiche sociali locali.

In fondo, si tratta di riprendere quanto di positivo era stato costruito con la l. 285/97, che aveva attivato interessanti modalità di confronto costante su scala regionale e nazionale; i cui effetti positivi si sono riscontrati nella fase di avvio della l. 328/2000, ma la cui efficacia ha presto lasciato il passo a questioni assai più complesse; o, forse, a questioni la cui ambivalenza viene pericolosamente sottovalutata.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2010, *La produzione dei servizi sociali e sociosanitari: accreditamento e altri strumenti di regolazione*, numero speciale di «Prospettive Sociali e Sanitarie», nn. 16-17.
- Ascoli U., 2010, *Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 31-46.
- Balbo L., 2008, *Il lavoro e la cura*, Einaudi, Torino.
- Barberis E., 2010, *Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 79-101.
- Barberis E. e Kazepov Y., 2010, *Tendenze e prospettive dei welfare state europei*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), 2010, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Bifulco L., 2002, *Le organizzazioni*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 67-88.
- Campedelli M., 2010, *Conclusioni. Nella crisi, un diritto «di» welfare? Tra evidenze, diritti e sperimentabilità*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- De Leonardis O., 2006, *L'onda lunga della soggettivazione. Una sfida per il welfare pubblico*, «Rivista delle politiche sociali», n. 2.
- Ferrari M., 2007, *L'Emilia Romagna e il dilemma della costruzione sociale del welfare*, «Welfare on Line», vol. 2.
- Ferrari M. (a cura di), 2008, *La Provincia e il welfare locale. Report 2008*, Assessorato alle politiche sociali e sanitarie, Ufficio di Piano Provinciale, Provincia di Parma.

- Ferrari M., 2009, *V.I.P. - Valutazione, Integrazione, Partecipazione. Essere in grado di progettare interventi in ambito socio-educativo*, paper, Cisol - Centro informazione e servizi per il volontariato, Cremona.
- Ferrari M., 2010a, *La frontiera interna. Welfare locale e politiche sociali*, Academia Universa Press, Milano-Firenze.
- Ferrari M., 2010b, *Le risorse dell'accoglienza. Ricerca sulle strutture per minori della provincia di Reggio Emilia*, paper, Provincia di Reggio Emilia
- Ferrari M. e Rosso C., 2008, *Interazioni precarie. Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia*, Cirsdig, Messina.
- Friedberg E., 1994, *Il potere e la regola*, Etas, Milano.
- Gatti D. e Rossi P. (a cura di), 2010, *Esperienze di welfare locale. Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Habermas J., 1997, *Solidarietà tra estranei*, Guerini, Milano.
- Ires, 2010, *Il capitale sociale degli anziani. Stime sul valore dell'attività non retribuita*, relazione n. 7/2010, Ires, Roma.
- Mosca A. (a cura di), 2008, *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (a cura di), 2001, *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Schein H., 1990, *Cultura d'azienda e leadership*, Guerini, Milano.
- Scortegagna R., 2002, *La dimensione organizzativa del Piano di zona*, «La Rivista di servizio sociale», vol. 42 (4), pp. 5-37.
- Weick K.E., 1997, *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano.
- Wenger E., 2006, *Comunità di pratica*, Raffaello Cortina, Milano.
- Zincone G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.