

Nelle pieghe dell'innovazione. Logiche di welfare in cambiamento in Italia e Norvegia

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

RPS

L'articolo discute il ruolo dei processi trans-contestuali di implementazione e governance nell'innovazione delle politiche sociali e del lavoro in Norvegia e Italia. L'analisi è basata sulla comparazione tra casi-studio qualitativi attraverso il framework teorico-metodologico delle logiche di welfare.

Il testo descrive differenze e similitudini tra i due contesti in relazione sia alle caratteristiche dei rispettivi regimi di welfare e dei processi di path dependency, sia ai processi e alle dinamiche bottom-up e top-down e alle varie forme di mobilitazione degli attori. Le riforme hanno avuto un impatto positivo sulle modalità di attuazione delle misure individualizzate nel caso norvegese ed esiti molto più controversi in Italia. In entrambi i paesi modalità e risultati delle riforme appaiono tuttavia localmente differenziati, dipendentemente dai contesti, dalle risorse – non solo economiche – presenti, nonché dai modelli di implementazione,

organizzazione e governance. A livello locale, infatti, le logiche in cambiamento possono supportare o ostacolare l'agency e l'attivazione degli attori, con importanti effetti sulla capacità dei sistemi di costruire progetti personalizzati e ridurre i rischi di esclusione sociale e dal mercato. Nel complesso, tuttavia, sia in Norvegia che in Italia le riforme appaiono limitate nella loro capacità di contrastare tali rischi e, con alcune differenze, di incidere sui fattori contestuali di esclusione.

In conclusione, da un lato, gli operatori e i policy-maker dovrebbero considerare maggiormente questi ultimi nell'elaborazione e innovazione delle politiche. Dall'altro, una più ampia sperimentazione di analisi comparative attraverso casi-studio in profondità potrebbe migliorare la capacità della ricerca sociale di includere il ruolo dei contesti nell'analisi dei processi di innovazione delle politiche di welfare.

1. Introduzione: comparare innovazioni nei contesti

Le trasformazioni delle politiche di attivazione in Europa hanno profondamente influenzato retoriche e funzionamenti dei sistemi di welfare, portando idee di personalizzazione degli interventi e condizionalità

delle prestazioni, managerializzazione dei processi attuativi¹ e contrattualizzazione dei rapporti tra persone e istituzioni, combinazioni variabili tra modelli di governance e processi di *rescaling* e territorializzazione delle politiche (es. Heidenreich e Rice, 2016; Kazepov, 2010; Lødemel e Moreira, 2014; de Graaf e Sirovátka, 2012).

I paesi europei hanno interpretato diversamente tali tendenze in base alle caratteristiche dei rispettivi regimi di welfare (*path dependence, political inheritance*) e delle strategie adottate per riformarli (*political choice*). Riforme e innovazioni non riguardano però solo leggi e programmi su larga scala (Hemerijck, 2013), ma anche sperimentazioni di soluzioni per una vasta gamma di problemi che implicano complesse pratiche di traduzione, *enactment* e assemblaggio nei contesti e nei processi decisionali e implementativi (Clarke e al., 2015; European Commission, 2013; Moulaert e al., 2013).

Diviene quindi importante considerare il ruolo dei contesti, dei processi organizzativi e dei cosiddetti Street level bureaucrats (Slb; Lipsky 1980; van Berkel e al., 2017) e di altri attori sociali e professionali che, negli ambiti territoriali nei quali operano, applicano riforme e cercano di rispondere al cambiamento dei rischi sociali, mediando tra spinte contrastanti: per esempio, agire proattivamente per personalizzare gli interventi e, allo stesso tempo, applicare indirizzi manageriali che limitano discrezionalità e flessibilità d'azione (Evans, 2015). A tal fine essi adottano strategie interpretative e pratiche anche informali, contribuendo a importanti variazioni nel disegno e funzionamento dei sistemi.

L'analisi comparata delle politiche sociali spesso non si preoccupa di comprendere come tali aspetti contribuiscano a dare forma ai modelli di implementazione e influiscano sui livelli di efficacia degli interventi (Brans e Pattyn, 2017; Kennet, 2006). L'articolo assume invece questa prospettiva, presentando e comparando i risultati di due casi-studio locali (Tight, 2017) di politiche per il lavoro e l'inclusione in Italia e Norvegia, realizzati tra settembre 2014 e febbraio 2018. In particolare, discute come i processi attuativi e organizzativi danno vita a modelli che riproducono, ridisegnano e reinterpretano, innovandole, le caratteristiche di tali politiche. A tal fine, ricostruisce sinteticamente i cambiamenti in corso nelle medesime e il punto di vista degli attori. Quindi lo analizza attraverso lo schema interpretativo delle *Logiche di welfare* (Low; Sabatinelli e Villa, 2015; Villa, 2011) per individuare differenze e similitudini tra paesi e contesti di indagine difficilmente osservabili con ricerche su larga scala.

¹ Si veda la letteratura sul New public management (Npm).

I casi-studio hanno interessato due aree territoriali caratterizzate da strutture municipali, estensione territoriale e numero di abitanti simili: la contea di Aust-Agder nel sud della Norvegia e la Società della salute del Valdarno Inferiore in Toscana. Dopo un'analisi preliminare *cross-country* (documentazione, interviste e seminari), l'individuazione di alcuni «marcatori di contesto» (Bateson, 1979) e la definizione di strumenti di rilevazione comuni (griglie di intervista/osservazione), il lavoro sul campo ha utilizzato approcci in parte diversi. In Norvegia ha coinvolto principalmente Slb pubblici operanti ai vari livelli del sistema Nav (cfr. *infra*) e nei servizi connessi, oltre ad alcuni utenti, attraverso un approccio di *institutional ethnography* (Smith, 2005), basato su 22 interviste semi-strutturate, osservazioni partecipanti e colloqui informali. In Italia l'analisi ha coinvolto operatori della locale Società della salute (Sds)², dei servizi per l'impiego, dei comuni, delle organizzazioni non profit, nonché alcuni utenti, in un percorso di *action research* (Ar; Reason e Bradbury, 2001) che prevedeva 27 interviste, un processo partecipativo di restituzione e discussione su problemi e risorse, un laboratorio di ricerca-sperimentazione e un workshop conclusivo (Bonetti e Villa, 2018). Entrambi gli approcci erano mirati a favorire il coinvolgimento degli attori, facendo emergere esperienze, modi di affrontare le trasformazioni sociali e istituzionali, modi di trovare soluzioni, nonché le visioni su perché funzionano o falliscono.

Gli esiti dei due casi-studio sono stati comparati attraverso lo schema delle Low, utile a identificare e classificare possibili modelli di intervento sulla base di alcuni tipi di logiche implicite o esplicite che riflettono i modi in cui processi e strutture di implementazione configurano le relazioni cittadini-istituzioni-contesti. Le logiche sono definite in base alle forme di *integrazione* e *scambio*, ai principi di *inclusione*, ai tipi di *potere* e di *proprietà* delle risorse attivi in specifici contesti di policy. Lo schema è organizzato in due tipologie: le logiche di *governo*, classificate in base ai tipi ideali di istituzioni prevalenti – *Stato*, *mercato*, *comunità*, *associazione* – e le *logiche d'intervento*, identificate attraverso quattro tipi ideali di operatività: *servizio*, *progetto*, *prestazione*, *supporto all'azione reciproca*. L'articolo è prevalentemente centrato sulle seconde (tabella 1)³.

² Consorzi pubblici istituiti dalla Regione Toscana e composti da Asl, comuni e organismi di partecipazione che coinvolgono organizzazioni non profit, di volontariato e cittadini.

³ Villa, 2011.

Tabella 1 - Logiche di intervento

Variabili	Logiche di intervento			
	Prestazione	Servizio	Progetto	Supporto all'azione reciproca
Concetto chiave	Azione	Funzione	Cambiamento	Interdipendenza
Razionale	Realizzare pacchetti di azioni predefinite facilmente riproducibili e rendicontabili	Garantire continuità nel tempo di funzioni per implementare misure e azioni	Conseguire obiettivi di cambiamento di varia complessità entro un determinato tempo	Sfruttare/sostenere, attivare competenze e risorse informali (familiari, comunitarie, ecc.)
Destinatari	Implica rigidità attuativa, facilita controllo gestionale e <i>contracting-out</i> Individui, famiglie	Implica continuità nelle funzioni e limitata flessibilità decisionale e attuativa Individui, famiglie	Implica flessibilità progettuale e di attuazione nelle sequenze temporali e nei criteri di spesa Individui, famiglie, reti, comunità, altri contesti	Implica interdipendenza più o meno flessibile tra servizi e risorse informali in base a consenso o accordo forzoso Famiglie, reti, comunità
Tipi di potere	Gerarchico + molto limitatamente anarchico	Gerarchico + ad hoc	Ad hoc ed eterarchico	Gerarchico + particolaristico
Forme di integrazione	Redistribuzione, quasi-mercato	Redistribuzione	Mix flessibile di forme	Redistribuzione + reciprocità, quasi-mercato
Criteri di inclusione	Contratto di prestazione + status giuridico	Status giuridico, contratto sociale	Criteri molteplici e negoziabili	Contratto di prestazione + status giuridico, relazionale
Tipi di proprietà delle risorse	Privata + pubblica	Pubblica + privata	Tutti i tipi, coinvolgimento e/o sviluppo risorse contesto	Pubblico + privato, di club; sfruttamento e/o sviluppo di risorse contesto
Esempi	Sussidi; unità formative, consultazione orientamento; assistenza domiciliare.	Servizio sociale di base, Centro impiego, centro diurno, consultorio.	Integrazione socio-lavorativa, contrasto all'esclusione, organizzazione di comunità	Assistenza a domicilio, sostegno ai <i>care-givers</i> , <i>community care</i>

Le due tipologie non hanno il mero scopo di classificare gli oggetti indagati. Sono intese come sistemi di tautologie astratte su cui possono essere mappate molteplici descrizioni. Lo scopo è studiare i processi che generano similitudini e differenze che, attraverso le stesse tipologie, è possibile riassumere, nonché identificare variazioni, combinazioni e formazioni di nuovi tipi (Bateson, 1979; Swedberg, 2014).

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

2. Italia: nuove logiche, vecchi ostacoli?

2.1 Background

Le politiche sociali italiane sono tradizionalmente inserite in un regime familistico caratterizzato da elevata frammentazione istituzionale, difficoltà di coordinamento tra attori diversi, categorialità degli interventi in tema di povertà. Le spinte riformistiche che si sono susseguite a partire dagli anni '90 hanno interessato le politiche di assistenza e del lavoro in modo indipendente. Le seconde hanno perseguito un duplice obiettivo: aumentare la flessibilità del mercato e riconfigurare il sistema di policy attraverso il decentramento e la modernizzazione dei Servizi per l'impiego (Spi), l'introduzione di nuove misure di attivazione, condizionalità (Leone e al., 2017) e strumenti di *contracting-out* (Heidenreich e Rice, 2016). Rispetto alla prima, l'approvazione della legge 328/2000 avrebbe dovuto garantire un sistema omogeneo di diritti sociali a livello nazionale (*universalismo selettivo*), un sistema di policy integrato, nuove forme di network-governance locale costituite da comuni, unità sanitarie e attori privati/non profit (Kazepov, 2010).

Dal punto di vista delle Low, le politiche dell'assistenza e del lavoro sono state tradizionalmente basate su un sistema di *prestazioni* passive, a base nazionale (indennità di disoccupazione) e locale (assistenza) e sulla *logica del servizio* a base locale, entrambi regolati dallo Stato e dalle regioni. Soprattutto dagli anni '90 la *logica del progetto* ha assunto maggiore rilevanza nei servizi territoriali; in seguito la *logica della prestazione* ha acquisito un ruolo crescente insieme all'aspettativa di migliorare il controllo della spesa pubblica e di facilitare processi di esternalizzazione. Le riforme hanno dato forza e legittimità a entrambe le logiche, ma anche alle forme associative di governance e al ruolo delle comunità nel governo delle politiche locali (Villa, 2011).

Ad eccezione della flessibilizzazione del mercato del lavoro, le riforme sono state tuttavia realizzate solo in parte, non hanno ridotto il livello

di frammentazione istituzionale e territoriale e sono state periodicamente esposte a strategie di *retrenchment* che hanno indebolito le potenzialità innovative e le capacità degli attori di affrontare i nuovi rischi sociali. La mancata definizione dei Livelli essenziali di assistenza e la contingenza delle disponibilità finanziarie rende tuttora difficile l'accesso ai diritti sociali per molti soggetti.

La recente introduzione (2016-17) di una misura nazionale di contrasto della povertà assoluta, il Reddito di inclusione (Rei), una forma di reddito minimo categoriale che rappresentava un possibile step verso una misura universalistica, evidenzia nelle sue prime applicazioni una certa continuità rispetto ad alcuni dei problemi citati (Leone, 2017)⁴.

2.2 Contesto locale

I soggetti intervistati segnalano un aumento di accessi ai servizi di persone che non appartengono alle tradizionali figure di povertà che combinavano in modo più o meno permanente deprivazione materiale, disagio sociale-familiare e bassa intensità di lavoro e capitale culturale. I «nuovi» utenti esprimono soprattutto problemi di natura economica connessi alla perdita di lavoro. Hanno bassi livelli di istruzione e per lo più provengono da occupazioni poco qualificate, ma non necessariamente manifestano segni di sradicamento dal tessuto sociale. A fronte di un cambiamento dei rischi sociali, gli operatori segnalano una crescente obsolescenza di mandati istituzionali e strumenti operativi, mentre il persistere delle divisioni categoriali ostacola anche l'individuazione di obiettivi politici. Un esempio è quello dei giovani: sebbene il loro accesso ai servizi sociali sia in leggero aumento, ancora non sono considerati potenziali utenti se non in virtù del ruolo familiare, di genitori o figli. L'accesso agli Spi, cresciuto soprattutto attraverso Garanzia giovani, si scontra invece con la limitata capacità dei servizi di costruire progetti personalizzati che vadano oltre l'erogazione di prestazioni soprattutto in forma di tirocini.

A fronte delle difficoltà istituzionali e dei nuovi rischi, gli attori del Valdarno hanno attivato tipi diversi di risorse e capacità, pubbliche, non pubbliche e informali, con risultati talvolta positivi. Tuttavia il processo

⁴ Con il d.l. 4/2019 il governo ha approvato il Reddito di cittadinanza, finalizzato a garantire il diritto del lavoro, contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale. La misura sostituirà il Rei a meno di due anni dall'inizio della sperimentazione.

di managerializzazione, la disponibilità variabile delle risorse, la diffusione di modalità di finanziamento attraverso bandi competitivi di breve durata, hanno ostacolato lo sviluppo e la capacità di lavorare con progetti personalizzati di lungo periodo. Slb e altri attori, in particolare, si scontrano con la crescente burocratizzazione delle procedure, criteri strettamente categoriali, opportunità estemporanee, funzioni di coordinamento (es. tra servizi sociali e Spi ma anche tra i comuni della zona), limitate a confronti su dati e problemi generali. L'offerta di servizi si trasforma in un insieme di prestazioni realizzato in modo discontinuo e frammentato da attori diversi in base a un approccio per lo più reattivo alle domande dei cittadini e poco connesso alle caratteristiche in cambiamento delle stesse. Per esempio, i sussidi erogati dai servizi sociali sono sempre più mirati a fronteggiare l'emergenza, le misure di formazione sono indirizzate a gruppi specifici (cassintegrati prima, utenti di Garanzia giovani poi); gli Spi non hanno strumenti per le persone meno occupabili e tirocini e borse lavoro non prevedono strategie di attivazione efficaci nel mercato del lavoro; infine, i servizi abitativi non sono concepiti per affrontare le dinamiche di rapido impoverimento delle famiglie che più spesso si rilevano sul territorio. Poiché il sistema sanitario fornisce di solito migliori prestazioni, quando i problemi delle persone riguardano anche la salute, la dipendenza da alcool e droga o la disabilità, aumenta lo spazio di manovra, pur mantenendo limiti consistenti quando l'obiettivo è l'integrazione lavorativa. In tali condizioni risulta quindi difficile avere una progettualità, esercitare controllo e potere e promuovere con gli utenti percorsi coerenti e si rischia invece di riprodurre meccanismi autoreferenti. Gli attori privati sono infatti spinti a dare priorità ai loro problemi di sopravvivenza, le reti di collaborazione a gestire opportunità strumentali e a breve termine, gli Spi a soddisfare le richieste dei datori di lavoro e i servizi sociali a concentrarsi su bisogni urgenti, anche per autotutela.

Preservare tempo e qualità del lavoro relazionale è il modo con cui gli Slb cercano di controbilanciare tali meccanismi, a volte con successo, per esempio sostenendo atteggiamenti positivi e scelte efficaci. Si segnalano però alcune difficoltà. I cittadini si rivolgono ai servizi solo come *extrema ratio*, dopo aver consumato tutte le proprie risorse: temono di essere stigmatizzati e hanno scarsa fiducia nella possibilità di trovare risposte. Dopo il primo accesso riescono tuttavia ad attivarsi ma con scarsi risultati, anche per la difficoltà degli stessi servizi a rispettare i patti. La persistenza del bisogno che ne deriva finisce per alimentare la

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

domanda ricorrente degli utenti, stigmatizzata dagli Slb come «assistenzialismo», ma riconosciuta dai medesimi come esito inevitabile delle attuali condizioni di lavoro, e fonte, allo stesso tempo, di risentimento e frustrazione.

In assenza di altre possibilità è la famiglia a essere chiamata in causa, in un rapporto che gli stessi operatori definiscono paradossale. Alle famiglie di utenti è richiesto di agire allo stesso tempo come oggetto di indagine, utenti e fornitori di servizi, ad esempio in qualità di *caregivers*. Di qui vengono sistematicamente considerate e trattate secondo due diverse prospettive: come sistemi relazionali, quando coinvolte come soggetti di intervento; come individui categorizzati, quando sono le istituzioni a dover intervenire. Ne risulta che l'aiuto proveniente dalle famiglie deve essere sistematico e permanente, mentre l'aiuto fornito loro è categoriale, selettivo, insufficiente e a breve termine, anche nel sostegno dei *caregivers*.

Infine c'è il ruolo della comunità. Nel Valdarno Inferiore il livello di mobilitazione degli attori comunitari è sempre stato elevato e, nonostante la crisi, continua a svolgere un ruolo importante nel rispondere ai bisogni sociali e talvolta nel promuovere l'innovazione. Questa strategia è stata sviluppata, già prima della 328/2000, in base alle politiche regionali, alle visioni e capacità degli attori e ai fondi privati, dando vita a iniziative differenti per reti coinvolte, obiettivi e approcci e includendo progetti volti a sostenere i *caregivers*, prevenire l'esclusione sociale dei giovani e sviluppare percorsi di inserimento lavorativo, la rete sociale e/o l'organizzazione di comunità (Villa, 2016). Nella attuale carenza di risorse e difficoltà istituzionale, tuttavia, tale mobilitazione a volte contribuisce alla moltiplicazione di iniziative disperse e poco efficaci.

Nel complesso, i servizi locali appaiono talvolta efficaci nel tamponare situazioni critiche e nell'orientare e aiutare le persone che hanno la capacità di valorizzare i cosiddetti «pezzettini», ovvero le misure spesso insufficienti e non coordinate, variamente implementate dagli attori territoriali. Difficilmente però possono affrontare le dinamiche di impoverimento ed esclusione di utenti non occupabili e lavorare per la loro autonomia. Durante la ricerca è emersa l'idea di utilizzare la cornice del Rei per migliorare l'integrazione del sistema. Tuttavia nelle prime fasi di applicazione la logica categoriale ha prevalso, limitando la collaborazione tra gli attori ad una gestione formalmente associata ma metodologicamente e praticamente separata delle fasi dei progetti individuali.

3. Norvegia: nuove logiche, nuove controversie?

3.1 Background

Dopo la seconda guerra mondiale, lo sviluppo di un sistema di welfare universalistico in Norvegia ha aperto la strada a tre decenni di stabilità sociale. Negli anni '80 l'aumento della disoccupazione ha spinto la domanda di prestazioni sociali, mettendo in crescente difficoltà un'amministrazione caratterizzata da frammentazione e risorse pubbliche più incerte (Hjelmtveit, 2017). Tali dinamiche hanno costituito il background per un'ampia riforma che nel 2006 ha portato all'unificazione dei sistemi di politiche e servizi per il lavoro, il welfare e l'assistenza sociale (Alm Andreassen, 2017), costituendo il *New labor and welfare organization* (Nav, acronimo norvegese).

Il Nav si basa su una partnership tra governo centrale, comuni e contee. Il primo è responsabile degli interventi previdenziali e dei sussidi nazionali; il secondo dei servizi locali; le contee si occupano di follow-up, monitoraggio, coordinamento, supporto, formazione, competenze. La logica è quella dell'*one-stop shop* per tutti i bisogni, mirata a garantire servizi completi ed efficienti, partecipazione degli utenti e inserimento del maggior numero possibile di persone nel mercato del lavoro, nonché a prevenire la povertà e a ridurre gli utenti in carico, in base alla cosiddetta *working line strategy* (Nav, 2016).

Dal punto di vista delle Low tale trasformazione veicola un passaggio da un sistema prevalentemente basato su *prestazioni* passive nazionali a un sistema misto di *prestazioni* passive, nazionali e in parte locali, e *servizi* di attivazione a base locale. La loro integrazione dovrebbe favorire lo sviluppo di una logica del *progetto* ad alta personalizzazione. La logica di governo rimane ancorata al ruolo centrale dello *Stato*, le cui funzioni però cambiano grazie a un processo di *rescaling* che veicola un ruolo più rilevante e una maggiore capacità di *agency* degli attori locali.

Vari ostacoli hanno tuttavia caratterizzato l'implementazione della riforma: in particolare, conciliare gli obiettivi potenzialmente contrastanti della *working line strategy*, unificare le tre culture istituzionali originarie e integrare funzioni e poteri tra i livelli indicati. A partire dal 2015, invece, alcuni indicatori (facilità di accesso, soddisfazione degli utenti e inserimenti al lavoro) segnalano miglioramenti in corso. Sono state inoltre introdotte alcune novità: una maggiore *condizionalità* delle prestazioni che implica l'obbligo a partecipare ai programmi di attivazione e l'implementazione delle funzioni *job specialist*, a livello di contea, e *young*

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

team, a livello comunale, principalmente mirati a sostenere giovani (18-30 anni) con problemi psicosociali e bassa occupabilità. La condizionalità si è tradotta in un aumento degli utenti inviati ai servizi «specialistici» per l'integrazione sociale e lavorativa dei comuni e conseguenti maggiori investimenti da parte di questi ultimi. Questi e le nuove funzioni hanno inoltre favorito uno sviluppo dei rapporti con le imprese e la re-internalizzazione di azioni precedentemente esternalizzate a provider privati.

3.2 *Contesto locale*

Alcuni problemi di funzionamento del Nav sono tuttora in discussione e riguardano: la complessità del sistema, la collaborazione tra livello centrale e locale, le competenze del personale, la partecipazione degli utenti e la dimensione territoriale delle unità amministrative, rispetto alla quale è in corso una riforma che obbligherà molti comuni e uffici Nav a fondersi (Regjeringen, 2017). Secondo gli Slb sono soprattutto i primi due aspetti e le condizioni socio-economiche degli utenti a rendere difficile il raggiungimento degli obiettivi.

Gli intervistati, in accordo con le ricerche, sottolineano le crescenti disuguaglianze di salute e di accesso al mercato del lavoro, nonché l'aumento del numero di giovani che beneficia della pensione di invalidità, nonostante la volontà politica di ridurlo (Ellingsen, 2018). Le disuguaglianze risultano correlate alle origini familiari e geografiche (Dahl e al., 2014). Per alcuni intervistati il rapido sviluppo socio-economico del paese ha aumentato opportunità e aspettative sociali, in termini di capacità, istruzione e modelli comportamentali. Le prime non hanno però impedito una crescente polarizzazione e le seconde, in particolare l'istruzione, hanno assunto un ruolo performativo, veicolando criteri e meccanismi sia di inclusione che esclusione, con conseguenti effetti scrematura⁵.

Giovani poco istruiti e con competenze, occupabilità e legami di appartenenza limitati sono di fatto il gruppo più numeroso tra gli utenti del Nav. Alcuni hanno problemi di salute mentale ed alcol- o tossico-

⁵ Come osserva Esping-Andersen (2015, pp. 126-127), in Svezia, Danimarca e Norvegia è diminuito il bias di classe nei risultati scolastici, «but whether this, in turn, also fostered more inter-generational mobility in terms of class positions is less clear. [...] even the most ambitiously egalitarian education system alone is unlikely to weaken much the impact of social origin on opportunities».

dipendenza; molti hanno genitori disoccupati e/o che usufruiscono di sussidi pubblici. Lavorare efficacemente con loro richiede, secondo gli Slb, disponibilità di risorse, flessibilità di gestione e autonomia di progettazione. Ed è proprio l'autonomia ad essere motivo di tensione e frustrazioni. La burocratizzazione delle procedure e l'interventismo dei livelli superiori nelle scelte relative a tempi e modi di erogazione dei sussidi entrano talvolta in conflitto con la progettualità locale. Alcuni Slb ritengono infatti di aver subito una perdita di autorità, ma altri affermano invece il contrario, facendo emergere differenze importanti tra i sistemi locali rispetto a: capacità di *agency* nella progettazione e implementazione degli interventi; livello di cooperazione tra servizi (infanzia, famiglia, abitazione, scuola e lavoro) nello scambio di informazioni e nell'azione preventiva; dimensioni delle unità territoriali e dei servizi e livelli di competenze; qualità del lavoro interdisciplinare tra operatori del lavoro e della salute mentale (per esempio nella valutazione della capacità lavorativa).

La condizionalità delle misure ha assunto un ruolo centrale nella progettazione. L'idea che «le persone devono fare qualcosa per ottenere qualcosa» è ampiamente condivisa in tutto il sistema. Gli Slb sono tuttavia preoccupati per la crescente rigidità di meccanismi e requisiti di accesso nell'operare con persone che sono spesso poco attrattive per il mercato. Il problema – dicono – era già parso evidente in passato quando, in seguito alla crisi del settore petrolifero, la domanda di lavoro era diminuita e sembrava rendere inefficace ogni misura rivolta agli adulti che avevano perso il lavoro. In mancanza di opportunità gli Slb operavano varie mediazioni informali per rendere reciprocamente compatibili criteri per il mantenimento dei sussidi e storie personali. Oggi il problema riguarda soprattutto i giovani poiché, nonostante l'ampia disponibilità di misure, è aumentato il numero di persone fuori dal mercato.

Quanto alle misure, con l'introduzione dello *young team* nei Nav locali, gli Slb che ne sono parte seguono un minor numero di utenti rispetto al passato e possono realizzare accompagnamenti più personalizzati. A seconda dei casi utilizzano i servizi del *job specialist* o quelli erogati dai comuni. Il *job specialist* prevede un modello di *collocamento e accompagnamento individuale*, un percorso clinico e di follow-up, di durata potenzialmente illimitata, basato su una stretta collaborazione tra utente, Nav, servizi sanitari specializzati e comunali. I servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa dei comuni, che hanno nomi (es. *Jobbsentral*, *Jobbskolen*, *Tjenesten*, *Milieu Gruppe*) e caratteristiche diverse in ogni

comune, gestiscono attività lavorative, formazione, orientamento e sostegno, incoraggiano gli utenti a completare il percorso di istruzione e a diventare più autonomi nella vita quotidiana. I programmi sono personalizzati per contenuto, tempi, modi. Le attività possono essere svolte presso i servizi, nelle aziende o nel territorio.

Diritti e doveri, programmi e risultati attesi sono negoziati tra operatori dei servizi specialistici e dei Nav locali, anche in base alle linee guida e ai dati di monitoraggio di questi ultimi. Gli operatori cercano di tenere le soglie di accesso basse e di gestirle con flessibilità. Durata, continuità e generosità dei sussidi, per esempio, dipendono dalla condizione della persona, ma anche dal tempo che questa investe e dalla sua capacità di apprendere ad affrontare i problemi. Gli intervistati sostengono che con i giovani non c'è modo di accelerare i processi: occorre sostenerli rispettandone i tempi e cercando di bilanciare supporto e rigore.

La personalizzazione si gioca quindi nei rapporti tra i servizi specialistici e i tre livelli di organizzazione del Nav, e nel non semplice tentativo di assicurare continuità e flessibilità delle risorse tra fonti statali e comunali. Lo stretto contatto con il mercato del lavoro, la partecipazione degli utenti, l'autonomia degli Slb e la loro collaborazione reciproca, oltre al supporto familiare e in parte a quello della comunità locale, sono indicati come chiavi del successo. Tuttavia, salvo eccezioni, i servizi *one-stop shop* e specialistici non hanno rapporti con le famiglie, gestiscono quelli con le aziende in modo strumentale contestualmente ai singoli inserimenti e non svolgono lavoro di comunità, cosicché la personalizzazione dell'intervento attiene esclusivamente alla sfera individuale. Tradizionalmente, infatti, le comunità locali giocano un ruolo fondamentale nella mobilitazione politica, in ambito culturale e di *grassroot sport* (Masoni, 2017; Vike, 2018), mentre hanno un ruolo circoscritto nelle politiche sociali.

4. Logiche emergenti dell'attivazione: differenze, similitudini e variazioni

Sulla base dei dati e dei punti di vista degli attori su funzionamento e risultati dei rispettivi sistemi analizzati, utilizziamo lo schema delle Low (§ 2) per identificare similitudini e differenze nei modelli emergenti.

In entrambi i paesi le innovazioni introdotte hanno concorso a legittimare e sviluppare l'*agency* degli attori locali, basata su un'autorità pubblica o mista. La stessa è stata però al contempo ostacolata o limitata

da fattori contingenti, istituzionali e contestuali. Vi sono importanti differenze e alcune similitudini nel modo in cui ciò è accaduto nei sistemi osservati, dove giocano un ruolo importante le logiche emergenti dalle interazioni tra processi *top-down* e *bottom-up*.

Proviamo in primo luogo a riassumere le principali similitudini e differenze nelle Low, rimandando alla tabella 2 per un quadro di insieme.

1. Il sistema norvegese combina una gamma di misure passive statali e in parte locali basate su una logica di *prestazione* con modelli di *one-stop shop* di alta qualità e altre strutture municipali basate sulla logica del *servizio*. La combinazione efficace di tali logiche consente l'implementazione di interventi personalizzati e flessibili basati sul *progetto*. Tuttavia in alcune situazioni Slb e altri operatori faticano a conciliare strumenti e tempi, condizioni e storie di vita. Innovazioni come lo *young team*, il *job specialist* e maggiori risorse per i servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa hanno contribuito a migliorare le condizioni di personalizzazione. Nondimeno, le differenze locali permangono e dipendono dalle capacità di problem-solving e auto-organizzazione degli attori, dalla dimensione delle unità territoriali e degli uffici, dai modi di distribuzione di funzioni e poteri tra gli stessi attori e i livelli istituzionali, nonché dalle caratteristiche dei contesti di vita degli utenti. Famiglie e contesti sono considerati importanti per comprendere e affrontare i rischi di esclusione, ma gli interventi sono rivolti esclusivamente a individui e non prevedono forme di partecipazione a livello familiare, comunitario o associativo.

2. In Italia le riforme hanno veicolato una differenziazione delle Low e maggiore flessibilità e integrazione del sistema. Le risposte alla crisi hanno tuttavia indebolito le forme di governance associative e la partecipazione degli attori, mentre hanno consolidato il ruolo degli strumenti di Npm (Bonetti e Villa, 2014). Le innovazioni politiche rimangono frammentarie e le pratiche sviluppate parzialmente e fortemente dipendenti dalle risorse regionali/locali, condizionate dai modelli manageriali di distribuzione delle risorse, da processi di *path dependency* e dalle capacità di *coping*, integrazione e mobilitazione dal basso degli attori. Inoltre, anche se molte azioni locali sono identificate come *progetti* personalizzati, più che una logica di implementazione *progetto* è soprattutto un'etichetta per definire una particolare modalità di allocazione delle risorse, dove gli interventi assumono per lo più la forma di una distribuzione incerta e a termine di «pezzettini» dispersi e categoriali, coerenti a una

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

logica di *prestazione* integrata da un limitato supporto ai legami di *reciprocità*. Queste condizioni rendono il sistema di offerta allo stesso tempo discontinuo, incerto e poco elastico. Ad esso la domanda deve adattarsi; e con esso si scontrano Slb e altri attori che cercano di creare/recuperare alcune condizioni di personalizzazione. A differenza del caso norvegese, la logica della prestazione non si traduce infatti in una robusta protezione sociale, funzionale anche a personalizzare gli interventi.

In secondo luogo, l'osservazione di similitudini e differenze nei due casi-studio permette di evidenziare altri cinque elementi di riflessione in tema di innovazione del welfare.

Primo, ci sono chiare differenze dal punto di vista dell'efficacia nei percorsi individuali di inclusione, dove il sistema norvegese appare meglio attrezzato per la gestione di processi di inclusione di lungo periodo. Tuttavia entrambi i sistemi manifestano difficoltà nel contrasto dei fenomeni a cui sono indirizzati. Quello norvegese è efficace nel ridurre i rischi di povertà, ma molto meno nel contrastare l'esclusione sociale e aumentare l'inclusione nel mercato. Quello italiano è in difficoltà nel contrastare l'impoverimento e l'esclusione dal mercato del lavoro, mentre le reti di reciprocità e dei soggetti organizzati non profit, per quanto indebolite, giocano ancora un ruolo nel sostenere l'integrazione sociale. In questa discussione occorrerebbe considerare le caratteristiche in cambiamento dei rispettivi mercati e della domanda di lavoro che pongono specifici ostacoli sia *qualitativi* che *quantitativi* all'inclusione di alcuni soggetti. Le politiche norvegesi risultano in alcuni casi efficaci rispetto ai primi, ma molto meno o per nulla rispetto ai secondi. Il tema è tuttavia troppo complesso per essere affrontato qui.

Secondo, entrambi i sistemi presentano problemi di complessità e controversie che ostacolano la realizzazione di interventi personalizzati: quello norvegese a causa delle dimensioni assunte in seguito all'unificazione di tre settori di politiche, quello italiano per la loro persistente separazione. In entrambi i casi inoltre emergono conflitti locali e trans-locali tra processi *top-down* e *bottom-up* e tra autorità manageriale e *agency* locale. Tuttavia il sistema norvegese rivela maggiori capacità di affrontare tali controversie per tre ragioni principali: l'innovazione ha coinvolto tutti i livelli del sistema istituzionale, ha potuto contare su una concezione maggiormente pragmatica di amministrazione pubblica e

ha proceduto attraverso graduali processi di adattamento, ridefinizione di strategie e pratiche e apprendimento organizzativo. Nel caso italiano, invece, la persistente struttura categoriale e l'indebolimento delle governance associative ha finito spesso per contraddire gli stessi intenti delle riforme e favorire la riproduzione di culture e procedure autoreferenti. L'efficacia delle misure e l'innovazione dei modelli attuativi è apparsa inoltre ostacolata dal persistente paradigma legalistico del modello di amministrazione pubblica, dalla discontinuità dei processi di riforma, distribuzione delle risorse e gestione interna alla Sds. Ne risulta un sistema meno accessibile per le persone e meno governabile e più logorante per operatori e organizzazioni (Bonetti e Villa, 2014; Bronzini e Coletto, 2018).

Terzo, in Italia esiste una pratica diffusa ma frammentata di interventi a base contestuale, che in vario modo favoriscono il coinvolgimento o la partecipazione di comunità, network informali e organizzazioni non profit e di volontariato. In Norvegia tali pratiche sono presenti nello sport e nella cultura, ma nelle politiche sociali e del lavoro cominciano solo ora ad essere considerate a fronte della persistenza di fattori di esclusione difficilmente trattabili con azioni individualizzate. In entrambi i casi non sono rilevabili chiare strategie, sebbene in Italia la legge 328/2000 ne prevedeva un ruolo rilevante per potenziare la capacità del sistema di soddisfare i bisogni e tutelare i diritti. Nel complesso, il loro ruolo effettivo e potenziale, rilevato da studi specialistici, meriterebbe maggiore attenzione anche dalla ricerca in politiche sociali.

Quarto, nelle pieghe dell'innovazione si osservano importanti variazioni in corso nelle Low di entrambi i paesi che possono essere riassunte, con alcuni rischi di semplificazione, attraverso due modelli divergenti: Variazione 1: più autonomia e *agency* locale e sviluppo di approcci contestuali o *bottom-up*.

Variazione 2: più centralizzazione, decontestualizzazione e meccanismi *top-down* o manageriali.

La tabella 3 ne riassume le principali caratteristiche osservate sulla base delle quattro variabili chiave delle Low (§ 2.). Non si tratta di tendenze chiare o di cambiamenti strutturali nei sistemi, quanto di classificazioni provvisorie degli elementi principali di tali modelli che consentono di rilevare alcune differenze e similitudini nei processi in corso. Le stesse richiedono di essere ulteriormente indagate.

Tabella 2 - Differenze e analogie nelle attuali Low

Caso	Norvegia: regime universalistico	Italia: regime familistico
Background	<i>Riforme: Nav, unione di tre campi di policy.</i> ■ Tre livelli: stato, comune, contea. ■ Stato: vasta gamma di misure di protezione sociale, logica della prestazione; crescente condizionalità. ■ Contea: follow-up, coordinamento, supporto, formazione e monitoraggio prestazioni. ■ Locale: 1. Comune: <i>one-stop shops</i> (Nav); <i>young team</i> in uffici Nav; servizi specialistici municipali per l'integrazione sociale e lavorativa. 2. Contea: <i>job specialist</i>, <i>providers</i> pubblici o privati per misure specialistiche (es. salute).	<i>Riforme separate nei campi lavoro e assistenza sociale.</i> ■ Tre livelli: stato, regione, locale (distretti, definiti in modo diverso in base a regione e campo di policy). ■ Stato: gamma limitata di prestazioni, categoriali e basate sulla condizione occupazionale per la protezione sociale; debole condizionalità. ■ Regioni: disegno e programmazione politiche e istituzioni in vari campi. ■ Locale: 1. Funzioni di governance per l'integrazione e la programmazione di politiche; sussidiarizzazione. 2. Misure: servizi pubblici e privati a base categoriale e iniziative a termine su bandi competitivi.
Logiche di governo prevalenti	<i>Stato: ruolo forte delle istituzioni pubbliche.</i> ■ Stato: disegno istituzionale e politiche e redistribuzione risorse. ■ Nav contea: coordinamento e monitoraggio. ■ Comuni: potere decisionale delle amministrazioni su investimenti e modelli per servizi specialistici per l'integrazione sociale e lavorativa.	<i>Stato: istituzioni pubbliche frammentate e categoriali.</i> ■ Stato e regione: disegno istituzionale e delle politiche e redistribuzione risorse. ■ Sds: coordinamento e programmazione distrettuale. ■ Potere decisionale comuni nella offerta di servizi <i>Comunità:</i> ■ Mobilitazioni locali scarsamente coordinate. <i>Mercato:</i> ■ Quasi-mercati per vari tipi di prestazioni. ■ Ruolo importante dei servizi privati e non profit.
Altre logiche di governo	<i>Associazione e comunità:</i> ■ Ruolo limitato dei servizi municipali nel coinvolgere attori locali in progetti personalizzati. <i>Mercato:</i> ■ Quasi-mercato in limitate prestazioni specializzate.	<i>Associazione:</i> ■ Indebolimento del ruolo delle governance di rete.
Logiche di intervento prevalenti	<i>Servizi:</i> ■ Aumento del ruolo degli <i>one-stop shops</i> (Nav) e dei servizi municipali specialistici. <i>Prestazione:</i> ■ Continuità redistribuzione pubblica per protezione sociale: universalismo + criteri salute ed età. ■ Interventi locali per bisogni speciali da <i>providers</i> pubblici e privati. <i>Progetto:</i> ■ Efficacia progetti personalizzati attraverso il ruolo forte dei servizi; continuità e flessibilità delle risorse e dell'intervento. ■ Forte condizionalità e contratti sociali, a volte rigidi.	<i>Prestazione:</i> ■ Ridistribuzione pubblica per protezione sociale e forme di aiuto non pubbliche: categorialità, selezione, discrezionalità, discontinuità. ■ Interventi locali per bisogni particolari anche attraverso opportunità offerte da <i>providers</i> pubblici e privati. <i>Servizio:</i> ■ Servizi pubblici e privati categoriali e frammentati. <i>Supporto all'azione reciproca:</i> ■ Supporto limitato per molte situazioni di membri di famiglie in condizioni di bisogno.
Altre logiche di intervento	<i>Supporto all'azione reciproca:</i> ■ Nessuno.	<i>Progetto:</i> ■ Debole personalizzazione attraverso iniziative disperse e temporanee, misure categoriali e continuità del lavoro relazionale e di supporto sociale dei Sib. ■ Debole condizionalità e contratti sociali con utenti.

RPS

Marta Bonetti, Venke F. Johansen e Matteo Villa

Quinto, una duplice ulteriore considerazione mette in luce un'altra pista di approfondimento dei risultati di questo studio:

1. Le politiche universalistiche o categoriali basate su approcci *top-down* e *context-free* offrono la protezione sociale e le risorse necessarie alla personalizzazione di programmi di attivazione di medio/lungo periodo promossi anche dal basso. Tuttavia l'eventuale indebolimento di queste ultime e l'orientamento esclusivamente individuale degli interventi rischia di produrre sistemi più efficaci per i soggetti più occupabili, aumentando i possibili effetti scrematura (Sabatinelli e Villa, 2015) e la persistenza di disuguaglianze che hanno origine nel contesto e nella famiglia (cfr. nota 5).

2. La personalizzazione sembra appunto richiedere lo sviluppo di approcci *bottom-up*, ma gli stessi possono a loro volta dare origine a manifestazioni di *Matthew effect*, a beneficio delle comunità, delle famiglie e degli individui con maggiori risorse quando non sono accompagnate da strategie istituzionali coordinate e da misure *top-down* per proteggere i soggetti deboli nei percorsi difficili verso l'inclusione.

Da un lato, i *policy-makers* possono riflettere sulle logiche e le condizioni che aiutano a integrare questi due approcci e favorire l'innovazione di politiche mirate alla personalizzazione degli interventi. Dall'altro, la ricerca comparativa può dare maggiore attenzione alle loro interazioni effettive e potenziali nei contesti di attuazione delle politiche, in quanto da esse dipendono molteplici esiti sul campo delle innovazioni promosse.

Riferimenti bibliografici

- Alm Andreassen T., 2017, *Nav – Arbeids- og velferdsforvaltningen*, in Stamsø M.A. (a cura di), *Velferdsstaten i endring: Om norske helse- og sosialpolitikk*, Gyldendal Akademisk, Oslo, pp. 166-191.
- Bateson G., 1979, *Mind and Nature. A Necessary Unity*, Bantam Books, Toronto.
- Bonetti M. e Villa M., 2014, *In the Shadow of Legalism: Understanding Community Participation in an Overly-bureaucratic Context*, «Critical Policy Studies», vol. 8, n. 4, pp. 447-464.
- Bonetti M. e Villa M., 2018, *Innovare le politiche sociali in contesti di crisi. Una ricerca-azione locale tra apprendimento e trasformazione organizzativa*, in Salvini A. (a cura di), *Crisi socio-economica, nuove forme della disuguaglianza e sviluppo sociale*, Pisa University Press, Pisa.
- Brans M. e Pattyn V., 2017, *Validating Methods for Comparing Public Policy:*

- Perspective from Academics and Pracademics*, «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 19, n. 4, pp. 303-312.
- Bronzini M. e Coletto D., 2018, *Street Level Bureaucracy under Pressure: Job Insecurity, Business Logic and Challenging Users*, in Sowa F., Staples R. e Zapfel S. (a cura di), *The Transformation of Work in Welfare State Organizations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*, Taylor and Francis, New York, pp. 182-202.
- Clarke J., Bainton D., Lendvai N. e Stubbs P., 2015, *Making Policy Move. Towards a Politics of Translation and Assemblage*, Policy Press, Bristol.
- Dahl E., Bergsli H. e van der Wel K.A., 2014, *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt (Hovedrapport)*, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- de Graaf W. e Sirovátka T., 2012, *Governance Reforms and their Impacts on the Effects of Activation Policies*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 32, n. 5/6, pp. 353-363.
- Commissione europea, 2013, *Guide to Social Innovation*, febbraio 2013.
- Ellingsen J., 2018, *Utviklingen i uføretrygd per 30. Juni 2018*, *Statistikknotat*, Arbeids-og velferdsdirektoratet.
- Esping-Andersen G., 2015, *Welfare Regimes and Social Stratification*, «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 1, pp. 124-134.
- Evans T., 2015, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*, Routledge, Londra-New York.
- Heidenreich M. e Rice D. (a cura di), 2016, *Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hjelmtveit V., 2017, *Sosialpolitikk I historisk perspektiv*, in Stamsø M.A. (a cura di), *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse- og sosialpolitikk*, Gyldendal Akademisk, Oslo, pp. 28-63.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Kennet P. (a cura di), 2006, *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Leone L. (a cura di), 2017, *Rapporto di valutazione: dal Sia al Rei*, Alleanza contro la povertà, Roma.
- Leone L., Tomei G. e Rinaldi F.M., 2017, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità*, FrancoAngeli, Milano.
- Lipsky M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lødemel I. e Moreira A. (a cura di), 2014, *Activation Or Workfare?: Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, New York.

- Masoni I., 2017, *Cultura e pratica sportiva tra volontariato e intervento pubblico: il caso norvegese*, «Culture e Studi del Sociale», vol. 2, n. 1, pp. 9-18.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *The International Handbook On Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nav, 2016, *What is Nav?*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.nav.no/en/Home/About+NAV/What+is+NAV>.
- Reason P. e Bradbury H. (a cura di), 2001, *Handbook of Action Research*, Sage, Londra.
- Regjeringen, 2017, *Kommunereformen*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/> (ultimo accesso: 1/6/2018).
- Sabatinelli S. e Villa M., 2015, *Happy Ever After in the Quasi-market Place? The Dowry Logic of Active Labour Policy in the Lombardy Region*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 35, n. 11/12, pp. 812-827.
- Smith D.E., 2005, *Institutional Ethnography: A Sociology for People*, AltaMira Press, Toronto.
- Swedberg R., 2014, *The Art of Social Theory*, Princeton University Press, Princeton.
- van Berkel R., Caswell D., Kupka P. e Larsen F., 2017, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*, Routledge, Londra.
- Tight M., 2017, *Understanding Case Study Research. Small Case Research with Meaning*, Sage, Londra.
- Vike H., 2018, *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State. An Anthropological Approach*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Villa M., 2011, *Vecchie e nuove logiche dei sistemi di welfare regionali*, in Bronzini M. (a cura di), *Dieci anni di welfare territoriale: pratiche di integrazione socio-sanitaria*, Esi, Napoli, p. 43-68.
- Villa M., 2016, *The Transformative Role of the Social Investment Welfare State towards Sustainability. Criticisms and Potentialities in Fragile Areas*, «Sociologia e Politiche Sociali», n. 3, pp. 29-49.