

# Introduzione

*di Giovanni Fosti*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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