

IL NUOVO WELFARE: SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE FUTURE

Massimo CASTELLANO ¹

SOMMARIO

Il presente lavoro intende analizzare il problema del nuovo welfare per l'analisi dei sistemi di protezione sociale con particolare riferimento all'organizzazione dei servizi alla persona. Il presente contributo può suddividersi in tre parti. La prima parte, definisce i termini del problema. Dopo avere svolto alcune considerazioni sul rapporto tra economia ed istituzioni nel processo evolutivo del nuovo welfare si passa ad analizzare il contributo della teoria economica nel definire i percorsi di *policy* più appropriate per approcciare la riforma del welfare. La seconda parte, descrive lo scenario attuale del welfare e la sua possibile evoluzione e presenterà i risultati finali di un recente progetto realizzato dal Censis sul tema dei vecchi e nuovi scenari del welfare. La terza parte, infine, prende in considerazione lo sviluppo dei servizi sociali e personali nell'ambito delle nuove politiche sociali, con particolare riferimento all'associazionismo familiare, quale risposta alla pressante esigenza di una crescente personalizzazione degli interventi in campo sociale.

¹ Unicredit SpA – via Ruggiero Settimo 42, 90148, Palermo, massimocastellano@hotmail.it

1 Introduzione

Il problema del nuovo welfare per l'analisi dei sistemi di protezione sociale destinati a soddisfare in Italia specifici diritti sociali è profondamente legato alla profonda trasformazione istituzionale che caratterizza il nostro paese. Questo processo parte dall'evoluzione dell'Unione Europea e coinvolge la riorganizzazione in senso federalista dello stato in Italia, secondo le leggi di revisione costituzionale in via di applicazione e strettamente connesso all'adozione dei nuovi Statuti regionali. Com'è noto, questa evoluzione, al momento, conosce, sia a livello europeo che nazionale, un percorso piuttosto accidentato, caratterizzato da un'alternanza di fasi di accelerazione e da fasi di rallentamento e da contraddittorie inversioni di rotta. L'ente Regione, in particolare, sembra destinato ad assumere il ruolo di coordinamento di un sistema a rete di protezione sociale che coinvolge il proprio apparato, i propri enti, le agenzie e le società, gli enti locali, le ASL, e i soggetti privati. In particolare, l'evoluzione istituzionale in oggetto considera tra le questioni più rilevanti i seguenti tre aspetti, tra loro peraltro strettamente connessi; **(1)** il decentramento delle competenze in tema di protezione sociale e di strumenti redistributivi; **(2)** l'accentuazione di un sistema di welfare, fondato più sull'offerta pubblica di servizi che non di sussidi monetari; **(3)** l'articolazione dei meccanismi di offerta con una più diffusa e netta separazione tra fornitura pubblica e produzione pubblica.

Nel corso degli ultimi decenni, tuttavia, la gestione inefficiente delle attività di servizio sociale da parte del soggetto pubblico unitamente alla nascita di nuovi bisogni sociali emergenti, hanno alimentato un ampio dibattito sostanzialmente imperniato sulla necessità di riformare l'intero sistema di erogazione dei servizi socio-sanitari. Tale necessità ha trovato una adeguata concretizzazione nella definizione di un sistema integrato di interventi e servizi, che ha progressivamente rafforzato il ruolo dei privati sia nell'offerta dei servizi stessi, sia nella loro progettazione e programmazione.

Nell'ambito delle nuove politiche sociali, infatti, stanno assumendo sempre più un ruolo centrale i servizi sociali e personali a livello locale, in considerazione del fatto che il sistema dei trasferimenti monetari, gestito a livello centrale dallo Stato, sino ad oggi ampiamente utilizzato per far fronte ai rischi sociali sta gradualmente lasciando spazio ad un sistema di servizi (di assistenza, cura, prevenzione, inserimento, formazione, ecc.) decentrati e diffusi sul territorio, siano offerti dallo Stato o dal mercato. I nuovi bisogni sociali che sono emersi nel corso di questi ultimi anni richiedono, pertanto, una crescente personalizzazione dell'intervento ed una rete integrata di servizi nella comunità locale, come ad esempio lo sviluppo dell'associazionismo familiare che, attraverso percorsi di tipo cooperativo, affronta problematiche quali la disabilità, la salute mentale e l'affido familiare.

Il presente lavoro intende affrontare il problema del nuovo welfare con particolare riferimento

all'organizzazione dei servizi alla persona, sia riguardo al rapporto esistente tra economia ed istituzioni nel processo evolutivo del nuovo welfare, sia per quanto concerne il contributo della teoria economica alla riforma del *welfare* al fine di definire i percorsi delle *policy* più appropriate. Nei paragrafi successivi il paper dopo aver delineato lo scenario attuale del nuovo welfare e la sua possibile evoluzione si occuperà di evidenziare il ruolo centrale che i servizi sociali e personali stanno assumendo sempre più nell'ambito delle nuove politiche sociali a livello locale, con particolare riferimento al fenomeno dell'associazionismo familiare.

2 Il rapporto tra economia ed istituzioni nel processo evolutivo del nuovo welfare

Nell'ambito dell'analisi dei sistemi di protezione sociale destinati a soddisfare determinati diritti sociali si è andato sempre più sviluppando il concetto di *nuovo welfare*. Il ricorso a tale termine è riconducibile alla profonda trasformazione istituzionale che origina dall'evoluzione dell'Unione Europea, ed in particolare alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, alla riorganizzazione in senso federalista dello stato italiano ed all'adozione di nuovi statuti regionali. Tale processo, tuttavia, non ha seguito un percorso lineare ma è stato caratterizzato ora da rallentamenti, ora da accelerazioni, ora da contraddittorie inversioni di rotta. (Petretto, 2007)

In Italia il nuovo assetto istituzionale del welfare è principalmente delineato dalle nuove norme sul federalismo e dalle nuove competenze legislative assunte dalla Regioni e dagli enti locali. L'ente Regione, in particolare, dovrebbe fungere da centro di coordinamento di tutte le attività che fanno capo direttamente al proprio apparato, ai propri enti, alle agenzie, alle società, alle ASP e ai soggetti privati al fine di creare un sistema a rete di protezione sociale, mentre gli enti locali, ed in particolari i Comuni, dovrebbero svolgere la funzione di terminali finali del rapporto con i cittadini. Il prodotto finale dovrebbe essere la realizzazione di un nuovo welfare regionale, articolato per successivi livelli di governo e contraddistinto dall'assunzione diretta di una parte significativa degli strumenti e delle politiche redistributive che in passato erano di pertinenza del governo nazionale.

Al fine di attuare tale processo di riforma il quadro istituzionale, l'apparato amministrativo e gli strumenti di governo della Regione devono essere finalizzati ad una serie di obiettivi: **1)** diffusa esternalizzazione delle attività gestionali e attuazione di un attento processo di accreditamento dei gestori ai vari livelli, al fine di consentire alla Regione il ruolo di regolatore più che di strumento di intervento diretto; **2)** valorizzazione del ruolo degli enti locali (province, città metropolitane, comuni); **3)** individuazione di forme specifiche di "*federalismo funzionale*" (ambiti ottimali, aree di assistenza, distretti socio-sanitari, ecc,) definizione del sistema di relazioni tra pubblico e privato. (Petretto, 2007)

Questa evoluzione che oggi si richiede al welfare in Italia necessita della identificazione di un

sistema istituzionale che, se da un lato, deve essere in grado di offrire servizi e tutelare determinati diritti sostenibili sotto il punto di vista finanziario, dall'altro lato, deve individuare una serie di nuovi strumenti di finanziamento che potranno essere applicati con discrezionalità e flessibilità dai diversi attori istituzionali.

A maggiore chiarimento del rapporto tra economia ed istituzioni nel nuovo welfare, occorre mettere in evidenza tre aspetti rilevanti di questo nuovo processo evolutivo. Il primo aspetto riguarda la c.d. “*sussidiarietà verticale*”. In senso generale, la valenza verticale è quella che ripartisce i poteri tra diversi livelli di governo mostrando una compatibilità, o meglio, un coordinamento di poteri che vanno dalle comunità locali fino alla comunità sovranazionale e con una distribuzione di poteri secondo il problema che va affrontato e risolto, per cui lo Stato è uno dei titolari di poter ma non ha tutti i poteri e tutti i diritti perché alcuni poteri e diritti sono propri della comunità sopranazionale mentre altri spettano alle comunità locali, alle circoscrizioni, ai comuni alle regioni (Ciminello, 2003) (Petretto, 2007); in particolare, questa prevede il decentramento delle competenze in tema di protezione sociale e di redistribuzione e, quindi, una maggiore estensione dell'articolazione gerarchica dei livelli di governo al fine di consentire l'organizzazione di un welfare prevalentemente su base locale. Il secondo aspetto, riguarda la costruzione di un sistema di welfare fondato più sull'offerta di servizi alle persone bisognose che sull'elargizione di sussidi monetari; un sistema di welfare, quindi, che prediligga interventi a carattere specifico alle persone prefigurando, in tal modo, un sistema più flessibile e personalizzabile a discapito della perdurante prevalenza delle tutele monetarie. Il terzo aspetto, riguarda la c.d. “*sussidiarietà orizzontale*” (Ciminello, 2003) (Petretto, 2007). Quando ne parliamo in senso generale, la si deve inquadrare in quella fitta rete di relazioni, interrelazioni ed interazioni che riguarda i rapporti tra le famiglie, le comunità e tra queste e il pubblico, la società e il mercato; in riferimento al nostro tema, essa comporta il coinvolgimento di diverse tipologie di attori istituzionali pubblici, privati e non profit per la produzione ed erogazione di servizi sociali sul territorio, le tecniche di produzione adottate e le complementarità tra le varie tipologie di intervento.

3 Alcune considerazioni sul rapporto tra teoria economica e nuovo welfare

In questo paragrafo si analizzerà il contributo dell'analisi economica allo studio di questi tre aspetti della riforma del *welfare* che, comunque, richiederebbe un approccio di tipo interdisciplinare che si estenda al settore della sociologia e del diritto. Il contributo della teoria economica è però cruciale nel definire i percorsi delle *policy* più appropriate, dato che fornisce le specificazioni più operative delle nozioni di efficienza e di equità alla base di questi percorsi (Petretto, 2007).

Nell'ambito della teoria economica, la posizione più tradizionale ha le sue fondamenta sulla “classica” ripartizione esclusiva delle competenze per livelli di governo, secondo cui le attività di redistribuzione e di stabilizzazione sono di competenza del governo centrale, mentre

quelle allocative sono di pertinenza dei governi locali. L'accentramento della funzione distributiva al governo centrale, secondo la tesi tradizionale standard, eliminerebbe i motivi di incompatibilità e di contrasto tra poteri organizzati secondo una struttura gerarchica che nascerrebbero nel momento in cui autorità di diverso livello considerano meritevoli di tutela diverse categorie sociali. La soluzione più immediata per risolvere sul nascere questi potenziali conflitti, quindi, è quella di togliere al referente istituzionale di livello inferiore il potere di redistribuire ricchezza e di limitare la sua operatività solo alla funzione allocativa, finanziando le spese pubbliche locali con forme di prelievo fiscale collegate al principio del beneficio, senza perseguire obiettivi di equità verticale. Solo il governo centrale, infatti, può applicare principi di tassazione e di sussidiazione più generali, perseguendo obiettivi di equità verticale perché solo a tale livello è possibile percepire i giudizi di valore etici che sono impliciti nella funzione del benessere sociale. In definitiva, il compito di ridurre le disuguaglianze verticali e di contrastare la povertà e di individuare gli strumenti adatti da utilizzare in tal senso, così come la tassazione progressiva e l'offerta di sussidi secondo il bisogno delle persone, è di stretta competenza del governo centrale (Stigler, 1957) (Musgrave, 1971) (Oates, 1972). Ciò discende dal fatto che, in generale, si è stabilita una rigida assegnazione di funzioni in base alle quali le attività di redistribuzione e di stabilizzazione devono essere svolte dal governo centrale e quella allocativa dai governi locali (Wellisch, 2000) (Cremer e Pestieau, 2004) (Maltinti e Petretto, 2005).

E' stato osservato, tuttavia, che la presenza di asimmetrie informative mette in discussione l'idea che solo a livello centrale si abbia una percezione esatta dei giudizi di valore e sia disponibile una funzione del benessere sociale e che, conseguentemente, sia possibile perseguire obiettivi redistributivi in virtù di una sorta di monopolio informativo sui bisogni e sulle capacità contributive. La disponibilità di informazioni diffuse e dettagliate, in definitiva, permetterebbe al governo centrale di attuare una politica ottimale di redistribuzione delle risorse, riducendo, in tal modo, il ruolo delle autonomie locali nella loro funzione allocativa (Petretto, 2007).

Obiettando a tale linea di pensiero, è stato osservato che la massimizzazione della funzione del benessere sociale attraverso una decisione centralizzata che risolve i problemi allocativi e che attua un processo redistributivo con strumenti non distorsivi, è, però ammissibile solo in un contesto di informazione perfetta, perché, diversamente, è necessario delegare la funzione allocativa a livello decentrato. Anche a livello locale, quindi, è possibile disporre di una funzione del benessere sociale che contempra obiettivi redistributivi locali. In altre parole, la funzione del benessere sociale con decisione centralizzata è in qualche modo collegata alla funzione del benessere locale che, a loro volta, sono espressione delle preferenze individuali (Wildasin, 2006).

Un'altra corrente di studi ha portato l'attenzione sulla indispensabilità di organizzare sedi,

mettere a punto strumenti di coordinamento fiscale tra i diversi livelli di governo, in modo che le politiche distributive centrali e locali non tendano ad entrare in conflitto e a contraddirsi negli effetti. In particolare, in base al principio di sussidiarietà verticale, le politiche di protezione sociali locali debbono essere integrate da significative politiche federali di coordinamento tendenti ad un'appropriata assegnazione dei diversi strumenti. Sull'efficacia delle politiche redistributive locali incidono in maniera rilevante sia la competizione fiscale verticale tra diversi livelli di governo che insistono sulle stesse basi imponibili, sia la competizione orizzontale, che spinge verso una concorrenza tra governi dello stesso livello per attirare localmente attività economiche attraverso una riduzione delle aliquote.

Un altro spunto di riflessione che viene fornito dalla teoria economica riguarda le motivazioni che spingono ad organizzare il welfare in termini di prestazioni di servizi piuttosto che di redistribuzione monetaria. Il sussidio monetario è lo strumento di più immediata operatività per affrontare il problema della povertà, anche se tra le finalità perseguite dalle politiche sociali si annoverano gli interventi per la copertura dei rischi di malattia, per le invalidità, per le persone non-autosufficienti, per la tutela della salute, per la protezione sociale, ecc. I sussidi, non vincolati e di tipo generico, lasciano ai beneficiari la possibilità di impiegare liberamente il corrispondente aumento del reddito disponibile; in alternativa, gli interventi possono assumere la forma di prestazioni gratuite di servizi alle persone, ed in questo caso i sussidi sono specifici e con destinazione vincolata, e, quindi, debbono essere impiegati esclusivamente per accedere ai servizi nella misura corrispondente. I trasferimenti monetari, rispetto ai trasferimenti specifici consentono al soggetto percettore di acquistare, a parità di costo per la Pubblica Amministrazione, il paniere di beni desiderato e di conseguire il livello di utilità superiore (o non inferiore) a quello che conseguirebbe se fosse forzato a consumare un dato ammontare del servizio. (Petretto, 2007)

Un sussidio superiore alla spesa che l'individuo sopporterebbe per acquistare il servizio comporta un vantaggio per il soggetto interessato in quanto gli permette di spendere il surplus di reddito per l'acquisto di altri beni; di contro, un trasferimento monetario inferiore comporta comunque un effetto di reddito positivo, in quanto lascia all'individuo solo l'onere della copertura supplementare. Nel caso di fornitura del servizio da parte del settore pubblico non si produrrà un miglioramento per il beneficiario, e questo per un duplice ordine di motivi: se il servizio viene offerto in quantità superiore a quella desiderata, dati i prezzi di mercato, il soggetto si trova in una situazione di indifferenza stante l'impossibilità di arbitraggio sul mercato della parte in eccesso, mentre se il servizio viene offerto in quantità inferiore, come nel caso dei trasferimenti monetari, c'è la possibilità di trovare sul mercato una copertura adeguata. (Petretto, 2007)

In antitesi a quanto sopra esposto, la teoria economica ha messo in evidenza due circostanze in cui risulta conveniente la fornitura pubblica dei servizi piuttosto che l'utilizzo di

trasferimenti monetari. Una prima circostanza, fa riferimento alla teoria dell'equità fondate sul bisogno (Williams e Cookson, 2000) secondo la quale la giustizia consiste nel considerare i vantaggi di ogni individuo nel compiere atti valutabili (come lavorare, praticare sport, ecc.) e nel raggiungere importanti obiettivi per il proprio essere, i c.d. "*funzionamenti*", (come la buona salute, l'istruzione di base, il rispetto della propria persona, ecc.). La determinazione della capacità fondamentali consente un'analisi dei problemi dell'equità particolarmente significativa rispetto alle prestazioni del welfare locale, in quanto pone come determinante la capacità che le singole prestazioni permettono ai beneficiari. L'obiettivo di uguagliare le capacità fondamentali di partecipare alla vita sociale implica l'introduzione di politiche pubbliche di welfare legate al bisogno e non al reddito; da qui ne consegue la necessità di offrire trasferimenti specifici quali strumenti di contrasto della povertà in relazione a particolari funzionamenti o per facilitare l'accesso a livelli di consumo ritenuti socialmente essenziali e da conseguire in maniera uniforme.

Una seconda circostanza, riguarda l'utilizzo di trasferimenti monetari in presenza di informazione imperfetta, in considerazione del fatto che il sussidio adegua il reddito ex-ante alla linea di povertà. Emerge, infatti, la possibilità che il soggetto potenzialmente sotto la linea di povertà non sia incentivato ad aumentare il proprio impegno lavorativo, per cui la probabilità che il beneficiario potenziale del sussidio cada sotto la linea è abbastanza elevata. Questi effetti di "*azzardo morale*" possono essere mitigati con meccanismi di copertura parziale del divario tra reddito e linea di povertà o che condizionino l'assegnazione del sussidio alla ricerca di nuove occasioni di lavoro ed alla disponibilità a seguire programmi formativi mirati. (Petretto, 2007)

Altri problemi di informazione imperfetta possono sorgere nel momento in cui chi organizza la redistribuzione non sia in grado di distinguere i destinatari degli interventi, i quali possono fornire informazioni non veritiere percependo i sussidi al posto di altri. Tale effetti di "*selezione avversa*" possono essere mitigati garantendo l'intervento sotto forma di fornitura pubblica del servizio. La stessa teoria economica, nel proporre l'opportunità di organizzare il welfare locale in termini di prestazione di servizi sociali, pone l'attenzione sulla questione di una impropria estensione del regime di gratuità dell'accesso ai servizi per motivi di efficienza allocativa. Il raggiungimento del livello di accesso considerato socialmente essenziale può essere realizzato tramite l'applicazione di una "*user charge*", che ha la funzione di indurre il beneficiario, tramite una co-responsabilità finanziaria, ad evitare comportamenti opportunistici che possano provocare forme eccessive di spesa pubblica. L'impiego di "*user charge*" diviene, pertanto, uno strumento di razionalizzazione dell'accesso al servizio sociale oltre che di redistribuzione (Petretto, 2007).

Nel campo delle prestazioni socio-assistenziali e sanitarie il problema economico relativo alla scelta dei modelli organizzativi può essere affrontato tramite l'approccio dell'*industrial*

organization. Tale approccio pone particolare rilievo alla presenza di processi produttivi complessi, caratterizzati da discontinuità tecniche, da asimmetria informativa, da incompletezza della relazioni contrattuali, da investimenti di grandi dimensioni e da condizioni di elevata incertezza che richiedono un'accorta gestione del rischio (Fiorentini, 2004).

In risposta alle difficoltà a coordinare gli scambi mediante contratti tra soggetti autonomi, le organizzazioni economiche possono internalizzare parte degli scambi dando luogo a forme di integrazione in senso *verticale*, relativamente alle decisioni di acquistare input da parte di soggetti esterni oppure produrli all'interno e/o vendere output all'esterno, ed in senso *orizzontale*, relativamente alla decisione di produrre e/o vendere una gamma più ampia di beni e servizi all'interno della stessa organizzazione.

L'integrazione orizzontale socio-sanitaria potrebbe risultare profittevole in due casi: in caso di interdipendenza dei processi produttivi che contempli la presenza di input comuni che consentano di ottenere in maniera congiunta più beni a costi complessivamente inferiori, anche a fronte di domande indipendenti delle diverse prestazioni sociali. In questo caso, quindi, risulterebbe più conveniente la produzione dei servizi da parte di una sola impresa anziché da parte di più imprese, più piccole e specializzate; e nel caso di una domanda congiunta di servizi che richiede alle organizzazioni di offrirli in maniera coordinata, anche se i loro processi produttivi sono del tutto indipendenti. Da un punto di vista sociale, l'integrazione orizzontale è preferibile quando le componenti socio-sanitarie risultano complementari e, quindi, risultano necessarie, in proporzioni relativamente fisse, per aumentare il benessere di un assistito. (Petretto, 2007)

L'integrazione socio-sanitaria in senso verticale potrebbe essere profittevole nel caso in cui i benefici derivanti dal processo di integrazione risultassero maggiori di qualunque forma di inefficienza associata all'allocazione di risorse nell'ambito della organizzazione burocratica interna alla struttura pubblica individuata. Sinteticamente, una integrazione verticale delle funzioni contempla una suddivisione di ruoli in base alla quale il governo locale (regioni, comuni ed enti intermedi vari) dovrebbe occuparsi del finanziamento e della programmazione dell'assistenza, l'ente assicuratore (ASP) dovrebbe esprimere la domanda degli utenti e gli erogatori dovrebbero produrre e fornire i servizi agli utenti/consumatori. (Petretto, 2007)

4 Gli scenari attuali del welfare e loro possibile evoluzione

Nel corso degli ultimi decenni la gestione inefficiente delle attività di servizio sociale da parte del soggetto pubblico unitamente alla nascita di nuovi bisogni sociali emergenti, hanno alimentato un ampio dibattito sostanzialmente imperniato sulla necessità di riformare l'intero sistema di erogazione dei servizi socio-sanitari. Tale necessità ha trovato una adeguata concretizzazione nella definizione di un sistema integrato di interventi e servizi, che ha

progressivamente rafforzato il ruolo dei privati sia nell'offerta dei servizi stessi, sia nella loro progettazione e programmazione. Da un punto di vista normativo, infatti, la legge n. 328/2000 ha previsto una gestione ed un'offerta dei servizi non solo da parte dei soggetti pubblici, ma anche da parte di organismi non lucrativi di utilità sociale, di cooperative, di organizzazioni di volontariato, di associazioni ed enti di promozione sociale, di fondazioni, di enti di patronato ed altri soggetti privati. Ciò ha favorito il superamento di un modello sostanzialmente bipolare che vedeva il soggetto pubblico in una posizione di supremazia ed il privato in una posizione di mero destinatario per un sistema integrato di interventi e servizi sociali basato su un modello multipolare che coinvolge pubblico e privato in una posizione paritaria rispetto all'attuazione di attività d'interesse generale, secondo un sistema di responsabilità condivise.

Il testo che segue presenta i risultati finali del progetto "Vecchi e nuovi scenari del welfare: voglia di futuro", commissionato al Censis dal Forum ANIA – Consumatori, il cui obiettivo è quello di ricostruire gli attuali scenari del welfare e capire come questi possano evolvere. Per ricostruire quali sono gli attuali scenari del welfare e per capire come questi possano evolvere sono stati studiati i tre soggetti principali che del welfare sono e resteranno protagonisti: le persone, le imprese e gli enti che erogano servizi socio sanitari e i Comuni, che costituiscono la prima linea del versante pubblico nel rapporto con la grande utenza sociale (Censis, 2010). Lo scenario che appare da questa analisi rileva sul versante dell'offerta ancora una scarsa personalizzazione del servizio da parte degli operatori del comparto e una forte standardizzazione delle prestazioni erogate. Malgrado i vincoli imposti dalle maglie burocratiche, le imprese/enti manifestano una forte attenzione alle esigenze espresse dalla clientela e sono numerose le iniziative volte a stabilire un rapporto più maturo con il cliente/utente anche mediante nuove soluzioni organizzative.

Nell'analisi delle dinamiche di contesto in cui soggetti socio-economici di riferimento si trovano ad operare, l'analisi sottolinea i difficili rapporti che intercorrono fra gli operatori di riferimento pubblici e privati che non favoriscono la creazione di un sistema integrato di servizi socio-sanitari. Secondo l'opinione dei soggetti intervistati, gli Enti Locali dovrebbero rivestire un ruolo più attivo nella creazione di legami sinergici a livello territoriale anche se la realtà si presenta molto diversa, in quanto oltre la metà delle imprese/enti è parzialmente d'accordo sul fatto che gli Enti Locali non esercitano più un'azione propulsiva nell'ambito dei servizi socio-sanitari.

Le numerose situazioni di disagio sociale (disoccupazione, immigrazione, lavoro sommerso, ecc) e l'assenza di soggetti di supporto (servizi alle imprese, assicurazioni, banche, sistema di rappresentanza) costituiscono un vincolo reale per la crescita dell'area non esercitando più una funzione trainante nei territori di riferimento. Restando immutate tali condizioni, quindi, l'obiettivo dovrebbe essere quello di promuovere un'alta connettività delle reti esistenti a livello territoriale al fine di iniziare un dialogo costruttivo tra le parti che favoriscano il

decollo di un sistema di welfare più evoluto e coeso.

Per quanto riguarda il sistema di governance per il welfare, il comparto pubblico riveste un ruolo principale per garantire un più efficace funzionamento del settore socio sanitario a livello nazionale e locale, anche se adottare un modello di operatività in senso privatistico non significherebbe annullare il ruolo delle istituzioni in favore dei soggetti privati, ma implicherebbe un nuovo orientamento del settore pubblico verso le logiche di efficacia e di efficienza. L'attribuzione della funzione sociale di progettazione, programmazione e soddisfazione del benessere sociale, perciò, deve essere indirizzata verso quelle organizzazioni che sono maggiormente in grado di assicurare un'offerta adeguata alle situazioni di bisogno espresse della popolazione.

Per quanto riguarda la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi l'offerta di un pacchetto di prestazioni sociali in ambito sia pubblico che privato rappresenta il fulcro strategico di un modello che mira a raggiungere un livello di benessere sociale più evoluto, fondamentale allineato con i bisogni espressi dalla popolazione, anche se, ancora oggi, si osserva una scarsa personalizzazione del servizio e una forte uniformazione delle prestazioni offerte.

Il processo di rinnovamento dell'offerta del settore socio-sanitario è rallentato, soprattutto, dai numerosi vincoli normativi che non lasciano agli operatori margini di manovra adeguati per l'impostazione di un pacchetto di prestazioni aderente alle esigenze dei singoli utenti; al contrario, invece, l'offerta di servizi proveniente da tale settore si orienta verso una sostanziale standardizzazione delle prestazioni erogate. La maggioranza degli enti (quali Asp, Inps, Inail, ecc.), infatti, e le imprese socio-sanitarie no-profit continuano ad assicurare un'offerta principalmente standardizzata.

Uno degli aspetti evidenziati dall'analisi riguarda l'aspetto qualitativo dei servizi erogati, considerato che nella quasi totalità dei casi (97%), il servizio è erogato secondo la logica della massima qualità a parità di costo. Questo aspetto risulta particolarmente sentito dalle imprese con un numero di addetti superiore alle 250 unità (92,%) a conferma che la dimensione dell'impresa/ente è una variabile chiave nella determinazione di formule organizzative orientate alla rilevazione del livello di soddisfazione dell'utente in relazione al servizio offerto. In generale, nelle aziende/enti di maggiore dimensione si cerca di migliorare il livello qualitativo del servizio reso mediante una gestione accurata dei reclami. L'attenzione e la cura prestata all'erogazione di un pacchetto di servizi di qualità è un elemento trasversale a tutti i soggetti socio-economici impegnati nell'erogazione di tali servizi. Il complesso delle attività svolte dagli operatori socio-economici di riferimento conferma la grande considerazione prestata alla qualità delle prestazioni erogate che si cerca di migliorare anche adottando soluzioni organizzative virtuose

Fra gli obiettivi verso cui attualmente le imprese/enti rivolgono il loro impegno, figurano, principalmente la diversificazione del servizio (18%) e il rafforzamento della fiducia del sistema sociale locale (17%); a questo fanno seguito, il consolidamento della clientela attuale (10,%), il reperimento di fondi pubblici (8,%), la conquista di nuove fasce di mercato (5%) e, infine, il contrasto della concorrenza (3%). Tali obiettivi sono in linea con la tendenza dominante nel comparto, soprattutto se si considera la situazione di crisi economica attuale; in definitiva, dalle rilevazioni effettuate si può affermare che, malgrado la difficile situazione economica generale, secondo gli operatori del settore è necessario stabilire nuove connessioni con lo sviluppo economico e produttivo del Paese affinché le aspettative del settore non vengano disattese.

Nell'attuale quadro nazionale gli operatori di riferimento del comparto socio-sanitario riconoscono la validità e la fondatezza della creazione di sinergie reali e concrete fra i soggetti pubblici e privati al fine di costruire un dialogo proficuo in cui gli interessi particolari lascino definitivamente spazio e posto a quelli generali. Secondo i soggetti socio-economici intervistati, le istituzioni, specialmente quelle locali, svolgono un ruolo fondamentale nel favorire un confronto costruttivo all'interno del comparto e nel creare legami pro-attivi a livello territoriale, anche se le opinioni espresse sulle principali dinamiche dell'area territoriale di riferimento danno conto di una realtà molto diversa. Oltre la metà delle imprese/enti (55%) è parzialmente d'accordo sul fatto che gli Enti Locali non esercitano più un'azione propulsiva nell'ambito dei servizi socio-sanitari, mentre il 40% delle imprese circa è convinto che le relazioni tra i protagonisti dello sviluppo locale (istituzioni locali, amministrazione, sistema produttivo locale) siano ancora significative ai fini dello sviluppo. La maggioranza dei soggetti socio-economici (50,%) condividono la convinzione che le situazioni di disagio sociale (disoccupazione, immigrazione, lavoro sommerso, ecc) siano un freno reale per la crescita dell'area (un disagio che è particolarmente avvertito nelle regioni del Nord Ovest del Nord Est) e la maggioranza degli operatori ritengono che i soggetti di supporto (servizi alle imprese, assicurazioni, banche, sistema di rappresentanza) non esercitano più una funzione propulsiva nel territorio in cui operano.

Considerate queste premesse, è opportuno evidenziare quali siano effettivamente le priorità da segnare affinché si avvii un dialogo operativo fra i soggetti pubblici e quelli privati ai fini dello sviluppo e del benessere della collettività. In primo luogo, si avverte la necessità di assicurare uno snellimento sostanziale della burocrazia (fiscale, previdenziale, amministrativa), in quanto la farraginosità degli iter burocratici è avvertita come un elemento frenante per le imprese che operano nel settore socio-sanitario; in secondo luogo, emerge il bisogno di assicurare un reale incremento della qualità dei servizi offerti; in terzo luogo, per favorire la crescita e lo sviluppo degli operatori del comparto è fondamentale una maggiore pianificazione e intervento del governo nell'economia ed infine, fra le esigenze considerate

prioritarie per la crescita e lo sviluppo dell'attività svolta dalle imprese socio sanitarie figura la necessità di essere supportati non solo da una migliore infrastrutturazione del territorio (trasporti, parcheggi, ecc.) ma anche da una maggiore decisionalità da parte degli enti locali/soggetti istituzionali a cui si chiede un ruolo proattivo. Serve, inoltre, la creazione di legami sinergici e, quindi, una più significativa relazionalità/confronto tra gli operatori del settore, come pure un recupero più veloce dei crediti maturati, senza trascurare l'importanza che riveste la riduzione della fiscalità locale nell'accelerare la crescita degli operatori socio sanitari.

I punti sopra elencati, considerati prioritari dagli operatori contattati, potranno trovare una reale concretizzazione solo garantendo livelli superiori di integrazione e collaborazione fra gli operatori privati dei servizi sociali e sanitari e gli Enti Locali (Comuni, Province, ecc). Tuttavia, per la maggior parte degli operatori intervistati (52%) le sinergie finora avviate non riescono a fornire una risposta efficace e sono ancora insufficienti, mentre, all'opposto, solo una quota minoritaria (8,%) ritiene scarso o addirittura inesistente qualsiasi legame di collaborazione fra gli operatori privati e le istituzioni locali; tra i due estremi, un terzo gruppo di operatori (36%) considera il rapporto fra il settore pubblico e quello privato a livello territoriale soddisfacente, ma ancora suscettibile di ulteriori margini di miglioramento. È evidente, in definitiva, che per la creazione di un nuovo modello di coesione sociale sia vitale garantire non solo un reale e concreto consolidamento delle relazioni, laddove esistenti, ma anche assicurare lo sviluppo di forme operative di partenariato, in modo tale da creare sinergie di matrice relazionale. In sintesi, secondo gli intendimenti delle imprese/enti, l'obiettivo dovrebbe essere quello di promuovere un'alta connettività delle reti esistenti a livello territoriale, ponendo fine alla mancanza di dialogo da entrambe le parti per non rallentare il decollo di un sistema di welfare più maturo e coeso.

5 Lo sviluppo dei servizi sociali e personali

Nell'ambito delle nuove politiche sociali stanno assumendo sempre più un ruolo centrale i servizi sociali e personali a livello locale, in considerazione del fatto che il sistema dei trasferimenti monetari, gestito a livello centrale dallo Stato, sino ad oggi ampiamente utilizzato per far fronte ai rischi sociali sta gradualmente lasciando spazio ad un sistema di servizi (di assistenza, cura, prevenzione, inserimento, formazione, ecc.) decentrati e diffusi sul territorio, siano offerti dallo Stato o dal mercato. Si tratta, pertanto, di offrire un insieme di servizi che renda possibile una gestione adeguata delle diverse situazioni che si presentano nel corso della vita, in cui l'erogazione reddituale, se resta, perde la centralità avuta in passato per diventare strumentale ad un intervento che ha finalità più ampie di reinserimento sociale, lavorativo e abitativo; il welfare centralizzato, quindi, deve cedere il passo ad un nuovo welfare locale dei servizi più incisivo (Ranci, 2002). L'importanza dei servizi rispetto ai trasferimenti richiede oggi in misura sempre maggiore interventi personalizzati per soddisfare i nuovi bisogni socia-

li in considerazione del fatto che lo stato sociale, sino ad oggi organizzato per affrontare problemi di popolazioni relativamente omogenee, di gruppi o di classi di persone, adesso deve farsi carico soprattutto di individui che sono in situazioni che sono particolari. Le nuove politiche, pertanto, debbono essere rivolte all'individuo al fine di trattare la specificità di ciascun caso affrontato (Rosanvallon, 1995). Purtroppo, come ha già espresso in termini formali Baumol (Baumol, 1967), l'espansione di un ampio ed efficiente sistema di servizi sociali e personali si scontra con la difficoltà che incontrano i servizi a rispondere all'aumento dei salari in termini di innovazione tecnologica e di crescita della produttività, alla luce della considerazione che essendo tali servizi ad alta intensità di lavoro, se essi dovessero essere offerti interamente a prezzi di mercato non potrebbero soddisfare tutta la domanda proveniente da coloro che ne hanno bisogno (Bosch, 2003). Una risposta alla crescente domanda di servizi sociali e personali, in definitiva, non può provenire interamente dallo Stato, considerando tutti i problemi di bilancio ed i vincoli di politica fiscale e monetaria provenienti dai mercati finanziari entro i quali si muovono oggi tutti gli stati nazionali, ma deve provenire dal mercato, anche attraverso una politica di incentivazione che miri a creare posti di lavoro a basso salario e a bassa qualificazione nel settore dei servizi (Hemerjick *et al.*, 2000). A conferma di ciò, infatti, osserviamo che nei paesi dell'Europa meridionale, dove l'economia informale è più sviluppata, l'offerta di lavoro a basso salario in ambito domestico e dell'assistenza agli anziani e ai minori è stata fortemente incrementata negli anni recenti dall'immigrazione, soprattutto nella sua componente irregolare o clandestina. (Paci, 2003)

In definitiva, sia il ricorso alle politiche di incentivazione dell'offerta di lavoro a basso salario, sia nell'ipotesi di ricorso al lavoro immigrato e sottoremunerato, non consentono di soddisfare pienamente i bisogni di cura e di assistenza delle famiglie ed anche se l'occupazione cresce, questo avverrà a prezzo di un aumento del lavoro irregolare e/o della disuguaglianza nella distribuzione dei salari e dei redditi.

Un'altra modalità di offerta dei servizi è quella effettuata su base volontaria connessa con l'attività delle associazioni sociali e delle organizzazioni no-profit che rientrano nel c.d. "terzo settore". Tutti i sistemi di welfare europei, nel corso degli ultimi anni, prevedono per tale settore un ruolo significativo, soprattutto alla luce del notevole impulso che lo stesso sta ricevendo da parte dell'Unione Europea. Queste associazioni svolgono un ruolo rilevante soprattutto nei servizi di assistenza e cura delle persone e in quanto servizi ad alta intensità di lavoro e a scarsa possibilità di innovazione tecnologica possono fornire una soluzione, almeno parziale, al problema sopra esposto riguardo la creazione di posti di lavoro a basso salario e a bassa qualificazione nel settore dei servizi, dal momento che le motivazioni solidaristiche che ispirano il lavoro dei volontari si traducono nella disponibilità ad accettare condizioni di impiego temporanee e compensi retributivi ridotti. La compressione dei salari che, in condizione di offerta pubblica o di mercato è difficile da ottenere, appare, invece, connaturata

all'offerta di lavoro volontario; quest'ultimo appare come un punto di forza per un sistema di welfare, come quello attuale, che debba sviluppare i servizi sociali e personali. (Paci, 2003)

A tale proposito, alcuni autori hanno pensato per il lavoro prestato nel settore del volontariato una forma di ricompensa chiamata "*reddito di cittadinanza*" o "*salario sociale*". Nel primo caso, il reddito percepito non deve essere inferiore al sussidio di disoccupazione, sulla base di un progetto approvato a livello locale e reso pubblicamente visibile; in tal modo questo tipo di lavoro non sostituirà mai il lavoro di mercato, ma sarà orientato ed organizzato in modo complementare, non sostitutivo, e circoscritto a quegli ambiti di attività che non possono essere ricoperti dal lavoro salariato e dal lavoro familiare (Beck, 2000). Nel secondo caso, lo Stato ed i governi locali debbono prendere in considerazione la corresponsione di un salario sociale in alternativa alle sovvenzioni assistenziali per chi accetta di essere addestrato e impiegato in attività del terzo settore. (Paci, 2003)

In questo caso le risorse cui attingere per il pagamento di tali salari si renderebbero disponibili attraverso la disponibilità di una parte delle entrate tributarie che verrebbe destinata alle organizzazioni locali ed ai gruppi no-profit che si assumono la responsabilità di rispondere ai bisogni tradizionalmente gestiti dallo Stato (Rifkin, 1995).

Le proposte sopra ricordate, appaiono suggestive perchè ampliano la capacità dell'individuo di scegliere tra il lavoro salariato ed il lavoro volontario. Quest'ultimo, in particolare, è molto importante ai fini dello sviluppo e della sostenibilità finanziaria dei servizi locali di welfare e, conseguentemente, la pubblica amministrazione è tenuta a dedicarvi un'attenzione specifica ed una politica mirata al suo coinvolgimento e al suo potenziamento.

Quanto sopra evidenziato non dimostra che il terzo settore sia l'unica soluzione per tutti i problemi dal momento che esiste una varietà di strumenti che possono favorire lo sviluppo dell'offerta di servizi. La complessità sociale, sicuramente, richiede una capacità di risposta sempre più articolata che non può avvenire ricorrendo, in maniera esclusiva, ai soggetti del terzo settore. Nello scenario che si compone oggi ai nostri occhi si confrontano attori pubblici e privati, senza che da parte dei governi locali si debba necessariamente seguire un modello di relazioni. In Italia, in particolare, in base alla legge 328/2000, sulla riforma dell'assistenza, si è delineato un sistema di governance a livello locale, nel quale accanto alla promozione e alla regolamentazione pubblica, convive una "*coprogettazione*" tra soggetti pubblici, privati e sociali (Paci, 2003).

In sintesi, si può affermare che l'area dei servizi sociali e alla persona si trova sempre più al centro del nuovo sistema di welfare. Il loro compito, nel prossimo futuro, sarà quello di affrontare, in maniera specifica e personalizzata, i nuovi rischi sociali che interessano il cittadino, promuovendone la capacità di risposta, il suo *empowerment* e ampliandone le possibilità di scelta e, nel contempo, affrontare le difficoltà strutturali di crescita

dell'occupazione che sono presenti in tale settore; difficoltà che possono essere affrontate tramite un mix di interventi pubblici e privati, “*mercato sociale*” e volontariato. Tali tendenze fanno comprendere come l'offerta di servizi personali passi sempre più attraverso il canale familiare e delle comunità locali, governata da un mix di strutture pubbliche, private e sociali; ed è anche comprensibile che le condizioni di lavoro e di autorealizzazione professionale dipendano sempre più da nuove istituzioni che si situano a livello del mercato del lavoro. Il cammino sempre più spedito verso un “*welfare della cittadinanza sociale*” e verso un “*welfare dei lavori e delle attività socialmente riconosciute*” rende i lavori sociali relativamente più importanti dei trasferimenti monetari ed il prelievo contributivo perde importanza rispetto a quello fiscale. Certamente le difficoltà che accompagnano tale processo di transizione verso un nuovo welfare è irto di difficoltà ma è ottimistico ritenere che attraverso una forma di governance economica e sociale della comunità i programmi innovativi di politica sociali attualmente esistenti nei vari paesi europei in ordine sparso, possano gradualmente essere coordinati nel loro insieme per dare vita ad un nuovo assetto internamente coerente che permetta l'emergere delle potenzialità individuali in un quadro di sicurezza sociale e di impegno civile con l'obiettivo di dare vita ad un vero e proprio welfare europeo. (Paci, 2003)

La povertà si conferma un fenomeno che riguarda soprattutto il Mezzogiorno, nel cui ambito territoriale si concentrano le famiglie numerose, quelle con 3 o più figli (soprattutto se minori), quelle monogenitoriali e coloro che hanno bassi livelli di istruzione. Inoltre, sempre più famiglie, in cui uno o più membri lavorano, sono povere. Accanto ai poveri ufficiali, ci sono anche le persone impoverite che, pur non essendo povere, vivono in una situazione di forte fragilità economica. Sono persone che, soprattutto in questo periodo di crisi, hanno dovuto modificare, in modo anche sostanziale, il proprio tenore di vita, privandosi di una serie di beni e di servizi, precedentemente ritenuti necessari. Il fenomeno è confermato dalla flessione del credito al consumo che nel 2009 è sceso dell'11%, da quella registrata nei prestiti personali (-13%) mentre sono aumentate le richieste per la cessione del quinto (+8%). Nella vita di tutti i giorni la crisi si traduce in difficoltà a pagare la spesa, il mutuo, le cambiali (che hanno registrato un incremento del 14% nel 2009). Anche nel corso del 2010 il problema del superamento della crisi economica è apparso in tutta la sua gravità, presentando le difficoltà delle persone disoccupate, delle famiglie impoverite e di quelle che non possono più ricorrere all'utilizzo degli ammortizzatori sociali (Caritas Italiana, 2010).

6 Welfare locale e associazioni delle famiglie: una *governance* da promuovere

I nuovi bisogni sociali che sono emersi nel corso di questi ultimi anni richiedono una crescente personalizzazione dell'intervento e una rete integrata di servizi nella comunità locale. In tale senso, quindi, si rende indispensabile analizzare le politiche familiari e la governance del welfare locale al fine di individuarne gli elementi caratterizzanti il sistema di governo locale, i

processi d'integrazione e l'apporto dei servizi socio-sanitari. A livello locale le problematiche quali la disabilità, la salute mentale e l'affido familiare vengono sempre più spesso affrontate attraverso percorsi di tipo cooperativo nei quali le associazioni delle famiglie assumono un ruolo importante per promuovere processi di *governance* non solo a livello di politiche sociali ma anche di programmazione di servizi. (Moretti, 2008)

Lo sviluppo dell'associazionismo familiare richiede un nuovo approccio dei servizi con la comunità locale basato attraverso una rilettura delle realtà associative e delle logiche che orientano l'organizzazione dei servizi, per promuovere azioni che consentano agli operatori di conoscere meglio le diverse realtà delle famiglie. In tale senso, quindi, le famiglie e la comunità locale debbono interagire tra di loro al fine di promuovere una maggiore partecipazione nelle aggregazioni sociali già esistenti, sostenere la creazione di nuovi gruppi e favorire il coinvolgimento delle famiglie nella definizione degli obiettivi della politica sociale locale, nella progettazione e realizzazione di servizi e interventi. (Moretti, 2008)

Il problema delle politiche e dei servizi alle famiglie ha suscitato l'interesse dei paesi dell'Unione Europea che hanno promosso la costituzione dell'European Observatory on Family Matters con lo scopo di monitorare gli sviluppi delle politiche familiari negli stati membri con uno specifico riguardo alla dimensione familiare nella creazione di appropriate politiche comunitarie, all'impatto di altre politiche sulla famiglia, alla conciliazione tra vita professionale, vita familiare e condivisione delle responsabilità familiari, all'adozione di misure per proteggere alcune categorie di famiglie, quali quelle monogenitoriali e quelle numerose, alla protezione speciale verso le famiglie povere.

Il territorio è il luogo della comunità locale in cui occorre sviluppare il dialogo e la collaborazione affinché la stessa possa maturare, al suo interno, una adeguata sensibilità ai problemi dell'emarginazione, della socializzazione e del benessere e sviluppare la partecipazione attiva e la solidarietà sociale dei singoli soggetti e dei nuclei familiari in sintonia con la solidarietà organizzata espressa dagli enti pubblici e dal terzo settore. Le nuove politiche sociali, quindi, anche se nascono in ambito nazionale e regionale si realizzano e acquistano significato in ambito locale tramite il concreto operare delle istituzioni e delle altre aggregazioni. (Moretti, 2008)

Nel corso degli ultimi anni il concetto di comunità è diventato di uso sempre più frequente in molti contesti, ma soprattutto ha acquisito un ruolo centrale nel campo delle politiche sociali, perché ha messo in evidenza un crescente interesse per i problemi collegati alla comunità da parte della società civile, delle organizzazioni politiche, delle organizzazioni del lavoro e delle istituzioni. A tale concetto si ricollega il concetto di *comunità locale*, intesa come luogo di vita e spazio privilegiato per la partecipazione sociale dove prende vita e si sviluppa l'associazionismo delle famiglie il cui obiettivo è quello di dare una risposta comune alle situazioni di difficoltà che già le famiglie affrontano singolarmente (Carrà Mattini, 2002).

L'associazionismo familiare, quindi, consente, da un lato, di esprimere ed organizzare le esigenze collettive e diffuse delle famiglie, attivando azioni che possono tutelare in maniera più efficace i diritti delle famiglie (funzione di *advocacy*) e, dall'altro, di auto-organizzare attività e servizi di vita quotidiana (ad es. il sostegno e la cura dei membri non autosufficienti). L'associazionismo familiare, pertanto, costituisce la forma più evoluta di prosocialità della famiglia finalizzata a produrre benessere attraverso l'azione congiunta delle singole famiglie. L'associazionismo tra le famiglie, oltre a venire incontro ad esigenze non soddisfatte o non possibili da soddisfare da altri soggetti, aumenta il senso di autonomia e responsabilità a livello personale, familiare e comunitario (Donati *et al.*, 1995).

Nel contesto italiano, ad esempio, nel 2000 è stata varata una legge quadro (legge 328/2000) per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi in campo sociale finalizzata alla promozione di interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà. Scopo principale della legge, oltre alla semplice assistenza del singolo, è anche il sostegno della persona all'interno del proprio nucleo familiare; la qualità della vita, la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle disabilità, il disagio personale e familiare e il diritto alle prestazioni sono gli obiettivi della legge 328. Per la prima, inoltre, viene istituito un fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali, aggregando e ampliando i finanziamenti settoriali esistenti e destinandoli alla programmazione regionale e degli enti. La legge 328/2000, quindi, nel sottolineare l'importanza di azioni di concertazione tra tutti gli attori del sociale, conferma il principio che nei contesti regionali e locali le realtà associative sono interlocutori importanti del sistema di welfare con le quali è necessario promuovere processi di governance. (Moretti, 2008)

Anche se la comunità ha un ruolo sempre più centrale nel sistema di welfare locale, tuttavia, esistono ancora molte difficoltà nello sviluppo dell'associazionismo familiare, in quanto la crisi del welfare sociale influenza fortemente il lavoro di comunità, ostacolandone il lavoro di prevenzione e di sviluppo delle reti sociali di sostegno e di iniziative di self-help. Il sostegno ai gruppi da parte degli operatori a diventare realmente efficaci è un processo lento e difficile, le persone che richiedono un intervento desiderano dei servizi migliori nell'immediato, mentre i servizi mettono in atto interventi per i gruppi che ne hanno più bisogno.

Per uno sviluppo della comunità gli operatori possono svolgere un ruolo di *advocacy* e di mediazione tra i singoli gruppi e le amministrazioni locali in un'ottica di confronto costante e di sviluppo del processo di apprendimento, da parte dei membri della comunità, ad attivarsi autonomamente. Il lavoro di comunità necessita, inoltre, dell'adozione di una serie di criteri di valutazione e di scelta che guidano anche l'agire professionale, per spingersi oltre la descrizione e la valutazione della sola funzionalità degli interventi e individuare come punto di partenza un sistema di valori che orienti l'azione (Martini *et al.*, 2003) (Twelvetrees, 2006) (Vernò, 2007).

L'approccio verso un nuovo lavoro di comunità richiede la considerazione di un altro aspetto importante, che è quello della visibilità, in quanto spesso è difficile far emergere il lavoro necessario per promuovere la partecipazione. Una maggiore considerazione della visibilità consentirà di evidenziare non solo le criticità nell'avviare processi partecipativi, ma soprattutto gli aspetti sui quali porre maggiore attenzione per raggiungere tale obiettivo. Alcuni di questi aspetti, che dovrebbero diventare oggetto di studi, riguardano: le modalità con cui le persone, i gruppi e le comunità risolvono i problemi; l'esistenza di un rapporto causale tra il lavoro di comunità e un'efficace azione di comunità; la connessione tra l'attivazione della comunità e la conquista di servizi migliori; il lavoro di comunità come attività strategica di lungo periodo. Un investimento in tale direzione può favorire un concetto di comunità su base meno ideologica e più vicina alle esigenze delle persone (Twelvetrees, 2006).

Conclusioni

La teoria economica, rapidamente passata in rassegna nella prima parte del paper (Petretto, 2007) non fornisce soluzioni definitive in merito ai tre problemi di riorganizzazione del sistema di *welfare* locale relativi al decentramento delle politiche distributive, alla loro caratterizzazione in termini di sussidi specifici piuttosto che monetari e alla integrazione dell'organizzazione industriale dei servizi alla persona.

Qualche indicazione, tuttavia, si può trarre in merito alla valutazione dell'organizzazione istituzionale delle politiche distributive sul territorio. In primo luogo, le analisi teoriche di più recente formulazione anche se non condividono la tesi dell'assegnazione esclusiva di queste al livello di governo centrale, nel contempo, però, mettono in guardia da un'eccessiva diffusione e frammentazione delle politiche distributive sul territorio. Gli interventi "a macchia di leopardo", una accentuata differenziazione nella diffusione delle politiche di contrasto alla povertà possono generare risultati contraddittori, in quanto si potrebbe generare, una discriminazione tra poveri tutelati e non a causa della loro localizzazione geografica. In secondo luogo, un'altra implicazione di *policy* che ci proviene dalla teoria riguarda l'indispensabilità di organizzare sedi e mettere a punto strumenti di coordinamento fiscale tra diversi livelli di governo in modo che le politiche distributive centrali e locali non tendano a confliggere e a contraddirsi negli effetti, soprattutto nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale delle politiche di protezione sociale. L'efficacia delle politiche distributive locali è condizionata in maniera evidente dalla competizione fiscale sia in senso verticale, tra diversi livelli di governo che insistono sulle stesse basi imponibili, sia in senso orizzontale, che spinge verso una concorrenza tra governi dello stesso livello per attrarre attività economiche riducendo le aliquote.

L'analisi condotta testimonia l'esistenza di un forte interesse per il mantenimento dell'assetto attuale di governance, nel campo delle politiche sociali, fra livello centrale e livello locale che certamente non ne agevola il cambiamento, anche se, al contempo, si manifestano alcuni elementi nuovi che possono portare ad accelerare il processo di cambiamento auspicato. Dalla recente analisi condotta dal Censis, sopra menzionata (Censis, 2010), emergono segnali di

cambiamento orientati ad una nuova governance del welfare sia per i soggetti che erogano servizi sociali e sanitari sia per i Comuni intervistati. Si tratta di cinque aree di intervento - *partnership, territorio, sperimentazione, diversificazione ed integrazione* - che insieme descrivono gli scenari attuali e prospettano gli scenari futuri; in tutte e cinque le aree, infatti, da parte di entrambi i soggetti provengono segnali di avvicinamento ad un nuovo modello di welfare.

Oltre alla presenza di questi segnali orientati verso un nuovo modello di welfare, dalla ricerca condotta dal Censis emerge un altro fattore che sembrerebbe muoversi verso una impostazione meno centralizzata dagli interventi in materia di assistenza sociale. La regionalizzazione, infatti, rappresenta una caratteristica importante per lo scenario del nuovo welfare che si sta delineando, a conferma del ruolo centrale che le Regioni stanno sempre assumendo in materia di welfare per rispondere meglio alle esigenze della realtà locale e per rendere più responsabili gli amministratori locali. In sostanza, una maggiore articolazione su più livelli .

Ma altrettanto importante, sempre secondo il Censis, sarà avviare una stagione di impegno per cambiare il substrato culturale, che sostiene il welfare attuale e impedisce a nuovi scenari di consolidarsi. Sotto questo profilo serve, quindi, si rende necessario far crescere la cultura della governance del welfare, attraverso un monitoraggio dei bisogni sociali e della loro evoluzione che si collochi fra la fase di progettazione e quella di erogazione dei servizi; poter avviare un'analisi dei costi del welfare, magari su base regionale/locale che integri la corrispondente funzione pubblica; sviluppare una nuova cultura verso un welfare partecipato che possa superare la situazione di marginalità che attualmente interessa il ruolo dei privati nel welfare.

In questo quadro di continua progressione verso una nuova e più efficiente regolazione sociale del welfare l'offerta dei servizi sociali e personali passa sempre più dal contesto familiare a quello delle comunità locali, governate da un mix di attori e istituzioni pubbliche, private e sociali. Sempre più la situazione si sta evolvendo verso un welfare delle attività socialmente riconosciute in cui i servizi sociali diventano relativamente più importanti dei trasferimenti monetari ed il prelievo contributivo perde terreno rispetto a quello fiscale. Si intravedono, dunque, le premesse affinché si sviluppi una strategia organica di politica sociale che implementi un nuovo sistema di welfare anche oggi siamo ancora in una fase di transizione in cui sono molte le difficoltà che la accompagnano (Paci, 2003).

A chiusura di questa ricognizione è lecito sperare che i programmi di politica sociale che esistono oggi in vari paesi europei possano essere gradualmente assunti e coordinati nel loro insieme per dare vita ad un nuovo assetto più organico e coerente al suo interno che permetta di dispiegare le potenzialità individuali in un quadro di sicurezza sociale e di impegno civile, auspicando che si possa arrivare in futuro ad un vero e proprio welfare europeo.

7 Bibliografia

- Baumol W.S (1967)., Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis, *American Economic Review*, vol.57
- Beck U. (2000), *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*. Bologna: Il Mulino
- Bosch G., Do we need more income differentiation to increase employment?. Intervento alla *24th Conference of the Interantional Party on Labour Market Segmentation*. Roma, Italia: settembre
- Censis (2010), *Gli scenari del welfare. Tra nuovi bisogni e voglia di futuro*, Roma Fondazione Censis
- Caritas Italiana e Fondazione Zancan (a cura di) (2010), *In caduta libera. X Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*. Bologna: Il Mulino
- Carrà' Mattini E. (2002), Famiglie che si legano ad altre famiglie: il caso dell'associazionismo familiare. In: Scabini E. e Rossi G. (a cura di) *Lombardia. La famiglia prosociale*. Milano: Vita e Pensiero
- Ciminello R.(2003), Definizione di sussidiarietà orizzontale. Gorizia: Campus Comitato di promozione, Pontificia Universitas Gregoriana, Università' di Trieste. <http://www.certificazionetica.org>
- Cremer H., Pestieau P. (2004), Factor mobility and Redistribution. In: Henderson J.V., Thisse, J.F. (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*. Amsterdam: North Holland
- Donati P., Rossi G. (1995), *Le associazioni familiari in Italia*. Milano: Franco Angeli
- Fiorentini G. (2004), Dimensioni verticali e orizzontali dell'integrazione socio-sanitaria: aspetti istituzionali e organizzativi per l'assistenza agli anziani non autosufficienti. In: Fiorentini G. (a cura di), *I servizi sanitari*, Bologna: Il Mulino
- Hemerjick A., Ferrera M. e Rhodes M. (2000), *The future of social Europe. Recasting work and welfare in the new economy*, Celta, Oeiras
- Maltinti M., Petretto A. (2005), La distribuzione del reddito e le politiche decentrate di welfare. In: Baldi P., Lemmi A., Sciclone N. (a cura di), *Ricchezza e povertà e politiche pubbliche in Toscana*. Milano: Franco Angeli
- Martini E.R. Torti A. (2003), *Fare lavoro di comunità*. Roma: Carocci
- Musgrave R. (1971), Economics of fiscal federalism, *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10:10-13
- Oates W.E . (1972), *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Paci M. (2003), *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*. Questo saggio ha costituito la «lecture 2003» dell'Associazione Manlio Rossia Doria. <http://www.ediesseonline.it>

- Petretto A.(2007), Decentramento e organizzazione dell'offerta dei servizi alla persona nel disegno del nuovo welfare. Paper presentato al Convegno Cesifin “Povertà ed esclusione sociale in Toscana: le risposte del sistema”. Auditorium dell'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, Italia: febbraio
- Ranci C. (2002), Fenomenologia della vulnerabilità sociale, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4: 521-552
- Rifkin J. (1995), *La fine della forza lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento del post-mercato*. Milano: Baldini e Castaldi
- Rosanvallon P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providance*. Parigi: Seuil
- Stigler G. (1957), Tenable range of functions of local government. In: Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy. Washington D.C.
- Twelvetrees A. (2006), *Il lavoro sociale di comunità*. Trento: Erickson,
- Vernò F. (2007), *Lo sviluppo del welfare di comunità*. Roma: Carocci
- Wellisch, D.(2000), *Theory of public finance in a federal state*. Cambridge: Cambridge University
- Wildasin D.E. (2006), The institutions of federalism: toward an analytical framework, Martin School of Public policy, University of Kentucky, Lexington, USA, forthcoming in National Tax Journal
- Williams A., Cookson R. (2000), Equity in Health. In: Culyer, A.J., Newhouse, J. P. (eds.), *Handbook of Health Economics*, Amsterdam: North Holland

ABSTRACT

The present paper wants to analyze the problem of new welfare for the analysis of the social work system with reference to organization of the welfare services. There are three parts. In the first part, are defined the main points of the question. After some considerations about relationship between economy and institutions in the evolution process of the new welfare we go ahead to consider the contribution of economic theory to define the policy rules to reach the reform of the welfare. The second part, describe the present situation of the welfare and every evolution of it and will show the issue of the recent project of CENSIS and regards the old and the new scenario of the welfare. The third part, consider the evolution of social and personal services within the new social policies, with particular reference to family associationism, as a reply to the pressing demand of increasing personalization interventions in the social field.