

**Master in *Governance e Innovazione di Welfare Locale***

**Facoltà di Scienze Politiche  
Università degli Studi di Bologna**

***PROJECT WORK***  
**a cura di Chiara Polloni**

***La riorganizzazione potenziale  
del Servizio Sociale Territoriale di (ASP) Ferrara***

***Anno Accademico 2021 - 2022***

*"C'è solo una cosa che tu possa fare per questo: imparare. Impara perché il mondo si muove, e cosa lo muove. Questa è l'unica cosa di cui la mente non si stancherà mai [...]. Guarda quante cose ci sono da imparare".*  
*[Mago Merlino, The once and the future king, T. H. White]*

## **INDICE**

---

1. ***Quando solo l'incertezza è certa*** - introduzione alla trattazione e obiettivi.
2. ***Come immaginare il futuro: il potenziale delle organizzazioni di welfare*** - cornice teorica di riferimento.
3. ***La diagnosi del presente*** – L'Azienda di Servizi alla Persona di Ferrara e la sua organizzazione con le principali criticità.
4. ***Maturare una visione*** – Ipotesi di ripensamento e spinte al cambiamento della governance.
5. ***Bibliografia e sitografia.***

### ***I - Quando solo l'incertezza è certa***

---

“Il vero problema è quello del salto di rilevanza – per come la società si auto descrive e governa - dalla dimensione “fattuale” (il mondo come universitas rerum e costanza di forme, incluse quelle degli individui umani) – a quella “temporale” (il mondo come potrebbe essere nel futuro). In termini estremamente semplificativi: la società (almeno quella occidentale e, nell’epoca della globalizzazione, tendenzialmente la società-mondo) e i suoi sottosistemi – ma pure le sue organizzazioni e interazioni – si rivolgono crescentemente non tanto ai “fatti”, così come appaiono nel presente, bensì alla loro possibilità di “essere altrimenti”: non tanto alla realtà, quanto alla virtualità; non a ciò che è in atto, ma alle sue potenzialità; non alle norme, ai valori e alle identità osservabili, quanto a ciò che si può immaginare (verbo da preferire al più moderno “prevedere”) saranno nel futuro, etc.”<sup>1</sup>

Questa introduzione al testo di Andersen, come richiamato alla nota 1, appare la migliore presentazione della presente trattazione, che intenzionalmente vuole essere un esercizio di immaginazione, di virtuosismo, un azzardo ad ideare e pensare come può “essere altrimenti”, da parte di chi avverte un'esigenza ed al tempo stesso sta maturando work in progress le proprie competenze per affrontare la questione. Il punto di partenza è ciò che mi sta a cuore, ciò per cui mi impegno, con cui mi misuro ogni giorno: il Welfare di oggi, ossia quel sistema di giustizia sociale, per cui – partendo dall'assunto di essere tutti uomini ugualmente degni degli stessi diritti – nessuno può rimanere indietro, o escluso.

La presente trattazione si presenta perciò come un esercizio di immaginazione di una migliore governance

---

<sup>1</sup> Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.

dei servizi sociali territoriali, in un tempo in cui – come viene detto sopra - la dimensione temporale sta stressando fortemente quella “fattuale”, pressando sulla necessità di rivedere l'esistente, in una vision che deve per forza essere nuova. Questo lavoro vuole essere un esercizio personale di ciò che un'assistente sociale, nei suoi mandati professionale e istituzionale quotidiani, è chiamata a fare ogni giorno con le persone: osservare la realtà, approfondirne i bisogni, analizzarne le possibili risorse e i margini di cambiamento già presenti, progettare nuove potenzialità. Nella sua dimensione politica di ogni giorno, l'assistente sociale è una figura chiamata ad innalzare questa visione alla dimensione più ampia dell'ente entro cui opera e del territorio per cui è al servizio, compiendo il medesimo esercizio fatto con le persone: osservare la realtà, approfondirne i bisogni e gli aspetti critici, analizzarne le possibili risorse e i margini di cambiamento già presenti, progettare nuove potenzialità.

In questa epoca così incerta e, per tanti versi così difficile, siamo stati tutti impegnati a gestire le tante emergenze sociali e abbiamo forse un po' trascurato di prenderci cura di quello che è il vero “motore” del nostro sistema di interventi e servizi: il Servizio Sociale Territoriale, nella sua primaria funzione di promozione del benessere e prevenzione dei rischi. Spezzettamento forte dei servizi, precarietà organizzativa, modelli non aderenti a nuovi bisogni, hanno reso sempre più complesso per i servizi mettere in atto pratiche e processi veramente trasformativi ed efficaci. Ecco, dunque, l'esigenza che si avverte: andare oltre, aprirsi al cambiamento.

L'organizzazione non può più essere una cornice data da sempre, ma deve essere ripensata in termini fluidi. È questo il punto di partenza per sperimentare un nuovo modello di welfare, un sistema di servizi che sia universalistico ed al contempo specifico, competente, specializzato, con una visione ampia sulla complessità e contemporaneamente affinando un'attenzione specifica e ravvicinata ai microcontesti, per identificare sin dalle origini le disuguaglianze, emarginazioni e sofferenze, ma anche risorse che possono essere mobilitate e valorizzate.

Da dove nasce questa esigenza? Nasce dal basso di un servizio sociale territoriale. Questa esigenza viene raccolta dal gruppo di lavoro intrasettoriale di base che desume dall'esperienza quotidiana la necessità di una autoriorganizzazione dal basso. Chino sul lavoro quotidiano, preso dai compiti e dalle emergenze di tutti i giorni, un gruppo di lavoro gradualmente avverte esigenze, inizia a porsi domande, osserva limiti di come si è organizzati.

A partire da un problema individuato, caratterizzato di molte sfaccettature, diverse responsabilità, imbrigliato in mille codici e regolamenti, non si ha una soluzione, ma solo – se “solo” è il termine giusto - la comprensione di una esigenza da cui partire: quella di un cambiamento organizzativo che interessi l'esercizio della propria professione. La prospettiva è unica: migliorare il proprio benessere lavorativo, la propria efficacia ed efficienza professionale, migliorare quindi la risposta all'utente.

Personalmente ho sempre più avvertito l'esigenza di riflettere su ciò che facevo e su come lo facevo, sulla reale efficacia ed efficienza del mio servizio agli altri per come è organizzato, all'interno di una sempre crescente differenziazione e complessità della pubblica amministrazione, in un contesto territoriale caratterizzato di sempre maggiori e diverse istanze e bisogni.

Nella concretezza di ogni giorno, a chi opera nello Stato sociale, viene dato il compito di saper rispondere alla crescente complessità delle situazioni ed al contempo di essere innovativi nella formulazione delle risposte, nel raggiungimento degli obiettivi di progetto, all'interno della sempre più complicata relazione tra corpi di governo e istanze governate.

Allora come ridisegnare i servizi per gestire meglio lo spettro di bisogni e di rischi, per evitare situazioni di forte stress e born-out professionale e soprattutto per mettere veramente la persona al centro, non come retorica? Si assume qui come la gestione di un'organizzazione di welfare sia per buona parte una questione di coordinare e armonizzare le decisioni basate sugli interessi ed i bisogni locali, con le richieste e le aspettative che la politica e l'amministrazione centrale ripongono nell'organizzazione. Come sincronizzare quindi i tempi progettuali e strategici dell'organizzazione con quelli politico-amministrativi a livello locale e nazionale? Come governare l'apparente ingovernabilità dei rischi e delle vulnerabilità sociali, mandato di un sistema di welfare come quello dei servizi sociali? Come gestire le situazioni che debordano dalle logiche causa-effetto, dalle prassi e dalle normative chiare?

Vedremo tutte queste premesse sopra analizzando a livello di esempio un caso pratico quale quello del Servizio Sociale Territoriale di ASP *Centro Servizi alla Persona* di Ferrara, osservando il tutto da un punto di

vista strettamente pratico-operativo, partendo e ritornando all'esercizio quotidiano della mia professione di assistente sociale.

Impatto sociale, innovazione sociale, produzione di benessere, partecipazione degli utenti, partenariato con il terzo settore, generatività dei progetti, sono tutti concetti che per buona parte della mia vita lavorativa spesso rimangono buone prassi a cui tendere, obiettivi da raggiungere, sforzi da agire, concetti poco sentiti, se non come dimensioni da ammirare all'esterno. E se fossero invece aspetti da cui fosse necessario partire? E non punti di arrivo, di approdo. Al centro del contributo sta il modo in cui il sistema di welfare (in generale europeo, ma non solo) – le organizzazioni della Pubblica Amministrazione, quelle erogatrici di servizi (qualunque sia il loro statuto giuridico) e i professionisti del sociale – riconfigurano la propria identità, funzioni e ruoli mediante una riflessione profonda sulle criticità che stanno rendendo un modello di sistema di welfare dei servizi ormai non più adatto a dare una «forma» adeguata alle risposte.

Cercheremo di ragionare su come il moderno sistema dei servizi, giunto a una fase altamente problematica, cominci a riflettere su se stesso e a cercare vie di «sospensione» delle sue logiche ormai poco produttive. Lo faremo prima di tutto a livello teorico, con l'aiuto di uno schema a quattro fasi di mutamento del sistema di welfare europeo elaborato da Niels Åkerstrøm Andersen. Si tratta di fasi dialettiche dove ciò che funziona viene mantenuto nella fase successiva, che però introduce innovazioni e spinge in avanti il cambiamento. Vuole rappresentare questo un breve inquadramento teorico utile a fare da cornice alla dimensione pratica-esperienziale che verrà mostrata poi, senza pretesa che quest'ultima risulti esaustiva, nè l'unica alternativa possibile e praticabile; la sola pretesa che ha è quella di rappresentare un esercizio di riflessione e di visione, da cui una convinta assistente sociale non può prescindere.

Allora quando tutto sembra incerto, da una sola cosa è necessario partire: le proprie aspettative, qui le aspettative del gruppo di lavoro: l'aspettativa di un cambiamento che stiamo aspettando, l'aspettativa di “avere più tempo”, l'aspettativa di essere operatori efficaci.

E questo perchè, come indicato all'articolo 50 del Codice deontologico della professione: *“L'assistente sociale contribuisce all'appropriatezza, all'efficacia e all'efficienza, all'economicità, all'equità e alla qualità degli interventi nonché al miglioramento delle politiche e delle procedure della propria organizzazione di lavoro. Contribuisce, in funzione delle proprie attribuzioni e responsabilità, alle azioni di pianificazione e programmazione, anche mettendo a disposizione i dati e le evidenze relative alla propria attività professionale”*.<sup>2</sup>

## ***II - Come immaginare il futuro: il potenziale delle organizzazioni di welfare***

Cosa serve per innovare e ripensare i servizi di welfare? Cosa significa innalzare la qualità del welfare mettendo, veramente i bisogni dei cittadini al centro degli sforzi del sistema? La singola organizzazione di welfare diventa essa stessa il luogo in cui affrontare e risolvere le problematiche relative alla scarsa adattabilità o alla carenza di innovazione.

Vediamo brevemente in questo capitolo come la PA si sia evoluta in termini di gestione e organizzazione delle proprie attività, attraverso il testo *Public management in transition, The orchestration of potentiality*, by Niels Åkerstrøm Andersen and Justine Grønbæk Pors, Policy Press 2016, come tradotto in italiano a cura di Riccardo Prandini ne *“Il Welfare delle potenzialità” - Il management pubblico in transizione*. Attraverso stralci di questo testo, osserveremo le varie fasi della trasformazione organizzativa della PA, fino a diventare quello che auspicabilmente oggi a livello teorico viene proposto come “amministrazione delle potenzialità”, ossia un punto di arrivo auspicabile nella realizzazione oggi dei compiti in capo alla PA, in relazione allo specifico ambito di azione. Adattiamo infatti tale scorcio teorico alle organizzazioni di servizi sociali quali organizzazioni di welfare, provando ad utilizzare quella proposta da Andersen come lente di lettura di ASP Ferrara.

Ciò che il prof. Prandini sprona a fare non è tanto a pensare a dei modelli fissi di riferimento, quanto più a

---

<sup>2</sup> [www.cnoas.it](http://www.cnoas.it)

strutture fluide, in movimento, a processi più che a modelli, unico strumento di riferimento all'interno di una società calata in un tempo di accelerazione continua.

Per partire definiamo prima di tutto cosa è il Welfare e lo facciamo attraverso la funzione che esso ricopre: la funzione che gli sta alla base è quella dell'inclusione sociale di attori personali e collettivi con problemi di vulnerabilità/esclusione. Ovvero, laddove queste persone vengono escluse da altri meccanismi (il lavoro, l'economia, la società, la cittadinanza ecc.), il welfare rappresenta il sistema di compensazione dall'esclusione sociale, per far rientrare queste persone all'interno di una cornice di riconoscimento dei diritti. Il punto nodale è rappresentato dal fatto che l'inclusione non è automatica e soprattutto è complessa, da programmare attraverso piani ben definiti, che si basino su codici altrettanto definiti, quali quelli: della capacitazione, dell'autonomia e dell'abilitazione, opposti all'incapacitazione, alla dipendenza e all'inabilitazione.

Per fare questo, attraverso complessi meccanismi di solidarietà tra individui e strutture formali, il welfare si differenzia sempre di più, popolandosi sempre di più di diversi attori. È in questo intreccio, rete di attori, che nasce il "problema", o meglio è nella regolazione dei rapporti tra questi diversi soggetti, della loro comunicazione, del management (regolazione) di questo sistema che nascono questioni da affrontare.

Seguendo dunque la teorizzazione prosposta da Andersen, troviamo come la storia della governance pubblica dal secolo scorso può, in generale, essere suddivisa in quattro periodi: la burocrazia tradizionale che emerge alla fine del '800; l'amministrazione di settore che appare verso la fine degli anni '50; l'amministrazione di supervisione che si sviluppa gradualmente dagli inizi degli anni '80; e l'amministrazione della potenzialità, che emerge attorno al nuovo millennio (Andersen 2005; Andersen & Born 2000). Tali fasi di governance pubblica sono adattabili ai vari settori di interesse pubblici, tra questi a quello del welfare, per come si è costituito a partire dal '900. Diverse culture del welfare, quindi, che negli anni si sono succedute e che hanno dato vita e sostanza a quattro diversi modelli del welfare, ossia quattro diverse modalità di lavoro ("modello" per come lo abbiamo definito sopra) nelle organizzazioni dall'inizio del '900 ad oggi.

Andersen sottolinea come sia importante notare che lo sviluppo è cumulativo: l'amministrazione di settore aggiunge il proprio principio a quello burocratico e l'amministrazione di supervisione si integra a quella di settore, senza causare la sua scomparsa. Tutte e quattro le forme di amministrazione coesistono oggi, alle volte armoniosamente, altre volte in un rapporto di concorrenza o di conflitto.

Andiamo ad approfondire le fasi brevemente con ordine, osservandole prima di tutto visivamente:

<i>Forma della Pubblica amministrazione</i>	<i>Forma delle organizzazioni di welfare</i>	<i>Forma del cittadino</i>	<i>Forma della co-produzione</i>
I Fase Burocrazia formale	Ufficio o Unità amministrativa	Cittadino come soggetto di diritto	Co-produzione pratica
II Fase Amministrazione di settore	L'istituzione professionale responsabile differenziata in pubblica e privata	Cittadino come ricettore passivo e assistito	Nascosta
III Fase Amministrazione di supervisione	L'organizzazione strategica (forma valida sia per Pa, non profit, profit ecc.)	Cittadino come socio attivo delle organizzazioni	Co-produzione come scelta e voce
IV fase Amministrazione delle potenzialità	L'organizzazione potenziale	Cittadino come potenzialità	Co-produzione come capacità di auto- ed eterogestione

**TABELLA:** *Le forme delle organizzazioni di welfare, del cittadino e della co-produzione*<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Prandini, R. e Orlandini, M., *Personalizzazione VS individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente* in Studi di sociologia, 4. Vita e pensiero, 2015.



Fig. 20. La crescente indipendenza delle istituzioni del welfare.

## **TABELLA<sup>4</sup>**

Tali tabelle presentano visivamente il lavoro di teorizzazione di Andersen e dei suoi collaboratori, che di seguito presentiamo negli elementi salienti che hanno caratterizzato le quattro diverse fasi in termini di: forme della pubblica amministrazione e forme delle organizzazioni di welfare.

### ***a) I° fase: La burocrazia formale - L'istituzione innocente***

Quello che possiamo definire il “Primo welfare” che inquadrano dall'inizio del 900 al secondo-dopoguerra (con Bismark) è un welfare fortemente centralizzato e centralistico, in cui è presente solo lo Stato con la sua organizzazione territoriale (senza alcun collegamento, in parallelo esiste la società organizzata, es. la Chiesa con i suoi organi che producono altro welfare), dove al centro vi è l'azione organizzativa ed erogativa statale. In un contesto di burocrazia formale le istituzioni di welfare operano tramite un etero-riferimento e si definiscono rispetto alla loro posizione in una struttura gerarchica, con funzioni normate dall'esterno; un'istituzione di questo tipo non è un sistema indipendente, bensì un elemento interno a un altro sistema. “Ci riferiamo a questa tipologia d'istituzione con l'espressione istituzione innocente (all'interno di una gerarchia) per indicare istituzioni che giustificano le loro azioni riferendosi a delle autorità gerarchicamente sovraordinate, come ad esempio il diritto e la politica. In questo contesto agire responsabilmente significa obbedire agli obblighi e alle aspettative formali. Le istituzioni innocenti prendono solo delle decisioni semplici le cui premesse sono già state stabilite altrove.”<sup>5</sup>

In questo quadro di PA l'organizzazione dei servizi di welfare è quella propria del *case management*, ossia un lavoro a capo chino sul caso in senso stretto, senza collegamenti o visioni più ampie.

### ***b) II° fase: L'amministrazione di settore - L'istituzione professionalmente responsabile***

L'Amministrazione di settore nasce per rispondere alla difficoltà di gestire la complessità nella PA come improntata sopra e per aumentare la compatibilità fra la velocità dei cambiamenti (nella PA e nella società) e risposte istituzionali, emergendo come ideale dalla fine degli anni '50 (e si istituzionalizza lentamente negli anni '60 e '70). “L'amministrazione per settori sposta l'equilibrio tra auto-referenza ed etero-referenza in direzione di un incremento della seconda. Rispetto ai loro obiettivi di fondo e agli specifici obiettivi che sono chiamate a conseguire, questo tipo di istituzioni operano ancora attraverso un riferimento esterno; tuttavia operano mediante l'autoreferenza relativamente ai mezzi e ai metodi da scegliere. Viene loro assegnata una responsabilità e un'autonomia professionale rispetto ai modi con cui l'obiettivo esterno viene conseguito. Sebbene rimangano al fondo dei flussi di governance e di pianificazione, dall'esterno sono percepite come black-box che trasformano gli input in output; il tipo di obiettivi loro attribuito lascia aperto un ampio spazio di contingenza e possibilità decisionale proprio per interpretare tali obiettivi nello specifico contesto operativo e professionale. Questi obiettivi non sono sempre ben definiti e l'istituzione deve fare fronte a possibili conflitti tra obiettivi diversi che potrebbero necessitare di essere ordinati a seconda della loro urgenza e priorità, rendendo quindi necessario la comparazione tra i diversi piani organizzativi dei mezzi e dei fini istituzionali.

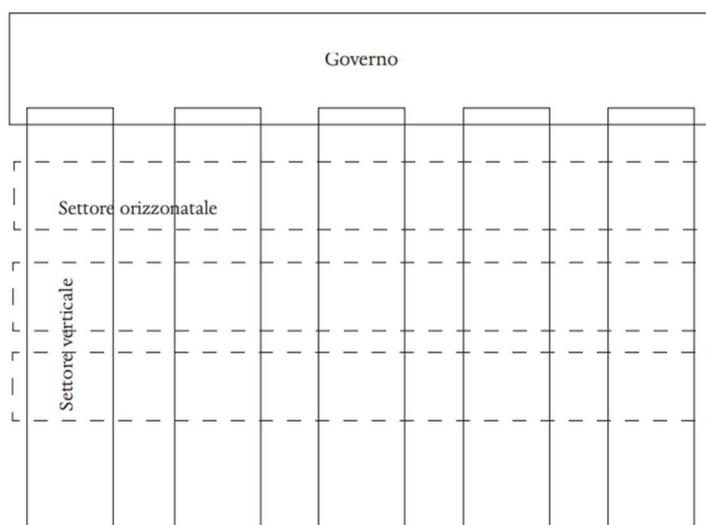
Agire responsabilmente, per questo tipo di istituzione, significa assumersi delle responsabilità sostanziali per una gestione soddisfacente e risolutiva dei problemi connessi agli obiettivi generali.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

In conseguenza a quanto descritto sopra, gli sforzi di governance dell'amministrazione di settore si concentrano pertanto sul coordinamento di una serie di sotto-attività pubbliche in una prospettiva settoriale globale. Si assiste allo sviluppo di settori verticali (appunto i *black box* – o *pillar* – “politica a canne d'organo”) per le politiche del mercato del lavoro, le politiche sociali, le politiche fiscali, le politiche educative, etc. Siamo difatti nel periodo delle grandi riforme: le regioni, le pensioni, la sanità (è qui che nasce il pensiero sul Piano di Zona). Ogni settore è organizzato attorno a un particolare insieme di problemi di governance, in modo che ogni settore rappresenti un pilastro amministrativo diretto a un problema. La forma di PA che opera tramite sistemi di pianificazione differenziati, sia nei settori orizzontali sia in quelli verticali, può essere illustrata come segue:



### **TABELLA<sup>7</sup>**

Nell'amministrazione di settore la forma prevalente di governance è la pianificazione: le sfide decisionali riguardano la pianificazione dei diversi settori e degli erogatori, che ormai non sono più solo pubblici. Il problema centrale della governance è come creare coordinamento tra i settori e gestire la nuova complessità prodotta nella PA.

L'intenzione alla base della settorializzazione era di risolvere il problema della crescente complessità e ingovernabilità, causato da anni di gemmazione amministrativa. La pianificazione aveva lo scopo di garantire il coordinamento verticale all'interno di un settore, l'idea era che la posizione al vertice della catena di governance avrebbe offerto una prospettiva olistica. Tuttavia, man mano che i settori si sviluppavano e moltiplicavano, emergeva un certo “egoismo di settore”. I diversi settori si preoccupavano solo delle proprie specifiche aree d'interesse e competenza, generando nuova complessità e nuove forme d'ingovernabilità della PA.

L'analisi portò i diversi settori a scoprire nuovi bisogni e quindi a chiedere maggiori risorse. Tutti chiedevano più risorse. Diventò sempre più chiaro che la modalità verticale e settoriale di pianificazione doveva essere integrata con la pianificazione orizzontale, comprese le politiche di spesa orizzontali.

### ***b) III° fase: L'amministrazione di supervisione - L'organizzazione strategica***

L'approccio incondizionato alla pianificazione crolla al termine degli anni '70 e il “New Public Management” diventa la nuova narrativa: esplodono le strutture costituite (famiglia, lavoro, reti sociali ecc.) e le nuove forme organizzative statali non reggono più sotto il peso della complessificazione e del mutamento dei bisogni. Entrano necessariamente in gioco nel sistema di welfare nuovi attori con diverse logiche, risulta necessario aumentare l'abilità d'adattarsi, riorganizzando i propri confini. Invece del coordinamento dall'alto tramite pianificazione, l'attenzione si sposta sul coordinamento dal basso attraverso

<sup>7</sup>Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.

le singole istituzioni e strutture esterne. Queste nuove tendenze sfidano il confine tra pubblico e privato tramite vari tipi di iniziative di privatizzazione: la terza fase vede svilupparsi un nuovo tipo welfare definibile di “welfare mix”, dettando quindi come principio regolativo quello della «supervisione» o come «sussidiarietà», in un sistema che diventa poliarchico.

La maggiore sfida di governance è di attuare - dall'alto - il coordinamento e - dal basso - l'adattamento: sta qui la nascita di uno stato “supervisore” di programmi interni ed esterni, e dunque la trasformazione della governance in “supervisione”: diventa questione di fornire sostegno e guida per l'auto-gestione e lo sviluppo di strategie.

“Supervisione significa, piuttosto, sostenere le istituzioni mentre elaborano da sole le proprie strategie, incoraggiarle a guardare l'orizzonte futuro e assumersi responsabilità per la definizione dei problemi e delle priorità rispetto alle risorse. L'idea è di sovrintendere all'auto-gestione dell'istituzione.

Laddove la burocrazia formale si concentra sul “caso” e l'amministrazione di settore sul “problema”, l'amministrazione della supervisione è strategicamente orientata verso “il futuro”. La definizione dei problemi non è più un dato acquisito, né lo è la loro adesione a settori specifici. La costruzione di strategie implica una continua riflessione riguardo ai criteri per cosa è considerato importante e per come si assegna un ordine di priorità ai problemi.”<sup>8</sup>

I vari settori non si limitano più a governare entro l'inquadramento della propria “catena di governance”; sviluppano invece ambizioni di governance orizzontale.

#### **d) IV° fase: L'amministrazione delle potenzialità – L'organizzazione potenziale**

All'interno del settore pubblico che cosa significa governare in modo che le sue molteplici attività e i suoi svariati elementi siano coordinati orizzontalmente? Come è possibile mantenere una forma d'unità gerarchica, quando la complessità nel settore pubblico continua a crescere?

Abbiamo visto come la cultura dell'assistenza (o laddove cedeva dell'assistenzialismo) propria degli anni '70, dove il fallimento dello Stato si intendeva come la sua incapacità di rispondere all'esplosione dei bisogni e delle forme di esclusione, evolve dalla fine anni '80 agli anni 2000 con l'inizio della legislazione sul Terzo settore, la nascita della cultura del workfare (programmi di capacitazione al lavoro), di wellbeing e di welfare mix, cultura dell'utilità sociale di attori non statali che entrano nel sistema.

Dagli anni 2000 in Europa si sviluppa infatti sempre più la cultura del welfare come “investimento” e non più solo come costo (poco sviluppata in Italia): la logica regnante è l'ibridazione del sistema, ove pubblico e privato divengono partner: ove l'importante non è l'attore che realizza, bensì i meccanismi di l'output / outcome del sistema.

Possiamo affermare che l'amministrazione delle potenzialità emerge come soluzione plausibile al fatto che le tre logiche di governance – basata su leggi/regole, pianificazione e supervisione – continuano a scontrarsi e a creare problemi nel contesto della PA.

Questa forma di amministrazione pubblica vuole che le organizzazioni di welfare e i loro membri ripensino continuamente le proprie strutture, creando quindi nuove occasioni decisionali e nuove potenzialità. L'amministrazione delle potenzialità sottolinea l'importanza della flessibilità. Tale forma di organizzazione non svolge più solo una funzione di supervisione, ma anzi di creatore di potenzialità: va alla ricerca dei problemi per farli “esplosione” e riformularli: l'innovazione è nei modi, nelle tecniche usate, la potenzialità sta nella continua ricerca di nuovi modi e modelli, di una nuova forma organizzativa, all'interno di una cornice di forte flessibilità.

L'amministrazione delle potenzialità cerca di facilitare una forma d'indipendenza dove le istituzioni si confrontano continuamente con se stesse riflettendo sul fatto se una data azione, servizio o procedura può essere effettuata diversamente, può essere ri-pensata. Introduce nuova contingenza e soprattutto “improbabilità” nella PA. L'organizzazione diviene così auto-riflessiva – relativamente a sé stessa in quanto operazione – e scettica rispetto a qualsiasi forma di struttura.

“Il termine prevalente è co-creazione piuttosto che collaborazione. E gli accordi non dovrebbero essere troppo fissi. Il termine preferito è partenariato (partnership). “[...] Laddove l'organizzazione strategica persegue l'indipendenza, stabilendo il proprio assetto organizzativo tramite obiettivi, piani annuali e sistemi di autovalutazione, l'organizzazione potenziale cerca di fare sì che la propria struttura organizzativa non

---

<sup>8</sup> Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.

limiti in alcun modo la propria capacità d'innovazione e cambiamento.”<sup>9</sup>

	Forme di governance	Oggetto della governance	Limiti della governance
Burocrazia	Regolazione / controllo	Condotta dell'ufficiale pubblico	Auto-controllo dell'ufficiale pubblico
Amministrazione per settori	Pianificazione	Amministrazione individuale	La capacità di tradurre input centrali in output decentrati
Amministrazione di supervisione	Supervisione	Autonomia organizzativa	Indipendenza organizzativa e capacità strategica
Amministrazione delle potenzialità	Potenzialità	Esplorazione organizzativa di possibilità innovative	Abilità di rischiare e di riscoprire se stessi e il proprio potenziale

Fig. 12. Forme di amministrazione.

### **TABELLA**<sup>10</sup>

Si è cercato dunque di riassumere la storia della PA nei termini di una crescente complessità incontrata, attraverso la sperimentazione di nuove forme di differenziazione, volte a controllare e gestire l'esistente. Si assiste oggi alla coesistenza di queste quattro diverse forme di differenziazione: burocrazia, amministrazione di settore, amministrazione di supervisione, amministrazione alla ricerca di responsabilità, dove ognuna di esse rappresenta un modo diverso di creare unità e differenziazione interna e la loro coesistenza risulta creare forme di amministrazione pubblica iper-complesse, non immuni da margini di errore e di incapacità, che devono essere passibili di continui cambiamenti e miglioramenti, nell'ottica della potenzialità vista sopra.

È secondo questo approccio all'analisi critica e costruttiva al cambiamento che ora andiamo ad analizzare l'organizzazione di welfare dei servizi sociali dell'*Azienda di Servizi alla Persona* (d'ora in poi ASP) di Ferrara, assumendo come modello ideale la teoria di riferimento, con l'intenzione di presentare puramente a livello di studio ed esercitazione una realtà oggi esistente e ben complessa, capace di rispondere ogni giorno a migliaia di istanze dei propri cittadini, ma anche – certamente – passibile di modifiche e miglioramenti, a fronte dei naturali margini di errore presenti.

### **III - La diagnosi del presente**

L'ASP è l'ente strumentale di cui il Comune di Ferrara si è dotato per la gestione ed erogazione degli interventi e dei servizi socio-sanitari sul territorio di competenza (parte del Distretto Centro Nord).

L'ASP è disciplinata dalla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, poi da quanto definito con deliberazione del Consiglio regionale n. 624 del 9 dicembre 2004, infine dalle successive indicazioni regionali e dal presente Statuto. L'ASP nasce dalla trasformazione delle Ipab "Centro Servizi alla Persona" e "Orfanotrofi e Conservatori", costituendosi con deliberazione della Giunta regionale nel 2008.

La finalità dell'ASP è definita dal suo Statuto, approvato con delibera della Giunta Regionale n. 1189 del 2/8/2017, che al comma 1 dell'art. 4 recita: “L'ASP ha come finalità l'organizzazione ed erogazione di servizi rivolti ad anziani, alla gestione di programmi educativi, assistenziali e di emancipazione sociale, nelle forme domiciliari, residenziale e semiresidenziali, rivolti a minori ed a portatori di disabilità psicofisiche e relazionali in situazione di difficoltà e rischio di emarginazione sociale e non, la gestione di programmi

<sup>9</sup> Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.

<sup>10</sup> Ibid.

assistenziali destinati ad affrontare situazioni di integrazione sociale e lavorativa legate agli interventi sulle tossicodipendenze, di disagio, di devianza sociale e di contrasto alla povertà, al fine di rimuovere le situazioni di bisogno che impediscono il pieno sviluppo della loro persona, secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano di zona e nel rispetto degli indirizzi definiti dall'Assemblea dei soci di cui all'articolo 10.”

Il perseguimento di tale fine viene effettuato in un'ottica etica, dove per etico consideriamo l'agire fatto di equo trattamento, sia per gli utenti che per il personale, efficacia, efficienza e sostenibilità dei servizi offerti e del proprio patrimonio disponibile. *Etica, Trattamento Equo, Sostegno e Sostenibilità sono i valori che rappresentano ASP* (rif. Bilancio sociale 2019).

Vediamo meglio la struttura organizzativa di ASP, servendoci dell'ultimo *Bilancio sociale* delle attività riferito all'anno 2020, che rappresenta un'utile base per la descrizione dell'assetto istituzionale e organizzativo e della rendicontazione delle attività.

ASP è suddivisa in settori di competenza, ciascuno dei quali organizzati su un ambito specifico di specializzazione e di risposta ai bisogni: l'Area Minori e Famiglie (fascia di età 0 – 18), che gestisce contemporaneamente l'ambito Tutela infanzia e adolescenza (ovvero situazioni seguite in ottemperanza ad un mandato dell'Autorità Giudiziaria in senso lato) e l'ambito Sostegno Minori e Genitorialità, ovvero il libero accesso di famiglie in condizione di bisogno (ivi compresa la disabilità minori). Allo stesso tempo si occupa di progetti ministeriali e prefettizi a favore di Minori Stranieri Non Accompagnati, infine degli istituti quali l'affido familiare e l'adozione, tutto a livello centralizzato.

L'Area Adulti (fascia di età 18-65) le cui attività si concentrano in 3 ambiti principali: 1) disabilità (congenite ed acquisite) 2) disagio/povertà 3) inclusione socio-lavorativa.

Poi l'Area Anziani, quale porta di accesso ai servizi socio-sanitari dedicati alla fascia dai 65 anni in poi.

Infine l'Area Migranti e Richiedenti Asilo che si occupa di progetti CAS in stretto raccordo con la Prefettura della città.

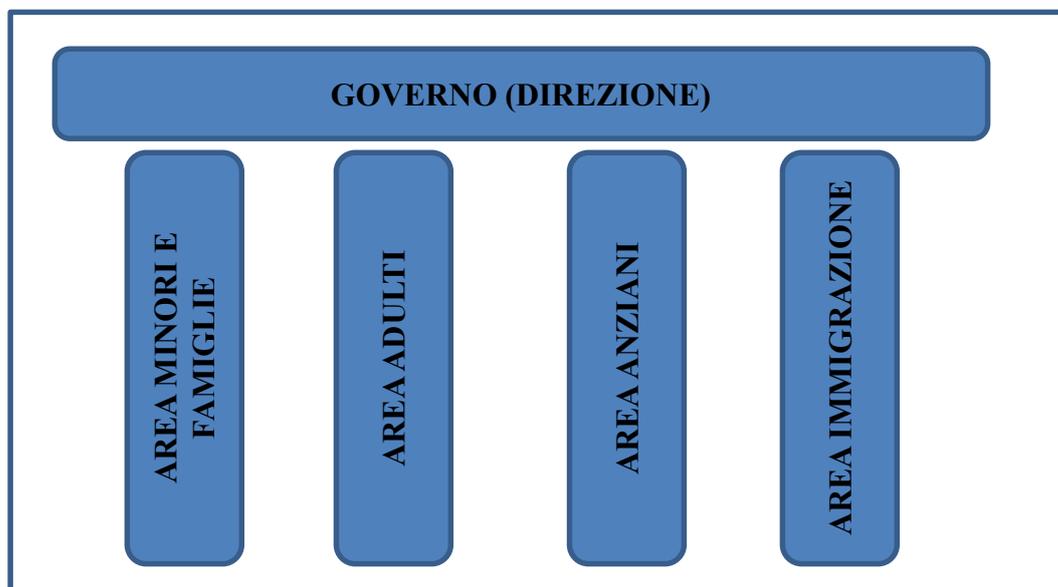
Per una veloce rappresentazione dei numeri di cui parliamo, di seguito si indicano il numero di abitanti, l'utenza in carico e la dotazione del personale presente in ciascuna area di competenza:



Ogni area di interesse eroga prestazioni e servizi di pertinenza della fascia di età e dei bisogni di cui si occupa, andando a costruire la rete dei servizi alla persona.

Tutto ciò di cui ASP non si occupa direttamente viene gestito attraverso gli strumenti dell'affidamento/gestione esterna in raccordo con il mondo del Terzo Settore come definiti da parte di ASP stessa, oppure direttamente su delega del Comune, a titolo esemplificativo: lo Sportello Sociale Unico Integrato quale punto unico di accesso, il servizio di Pronto Intervento Sociale, le varie progettualità FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Immigrazione), l'Unità di Strada e altri servizi rivolti ai senza fissa dimora.

Di fatto la rete dei Servizi Sociali Territoriali si potrebbe così rappresentare:



L'ASP si trova difatti oggi per molti aspetti ancorata ad una forma organizzativa standard di cosiddetto "governo a silos", con netta distinzione nei tre settori di competenza (adulti, minori e anziani), ivi comprendendovi uno spettro complesso e variegato di servizi.

Per esemplificare la complessità interna di differenti prestazioni erogate che connota ciascuna area di riferimento, di seguito si fa un affondo sull'Area minori e famiglie, prendendo a modello questo settore – in quanto direttamente conosciuto – per affrontare criticità e punti di debolezza dell'intera rete dei servizi sociali per come sono organizzati sul territorio, mettendo a fuoco possibili strategie di lavoro diverse.

Si prende qui a modello il Servizio Sociale Territoriale di Ferrara, a puro scopo di analisi e studio, consapevoli delle difficoltà che oggi l'intero sistema locale dei servizi su tutto il territorio nazionale sta affrontando, con una crisi organizzativa e gestionale molto forte sotto il peso dell'aumento e della multidimensionalità delle istanze.

#### **Affondo: l'esperienza del SST - Area Minori e Famiglie**

“L'Azienda esercita il proprio mandato istituzionale della tutela minori attraverso il Settore Minori e Famiglie con operatori (assistenti sociali ed educatori) dedicati alla presa in carico dei minori e delle situazioni familiari, che lavorano in attività integrata con i professionisti del Servizio Sanitario dell'AUSL e dei Servizi Educativi e in collaborazione con numerosi soggetti Istituzionali, del privato sociale, del terzo Settore e del Volontariato con cui condividono progettualità e impegni. L'obiettivo di ogni intervento, ai sensi di quanto previsto dalle norme nazionali e regionali in materia, è quello di sostenere la famiglia per la rimozione delle condizioni di disagio e per attivare funzionali processi di cambiamento, per favorire la responsabilizzazione dei genitori a svolgere adeguatamente il proprio compito, rimuovendo, per quanto possibile, le cause della fragilità. Il Servizio protegge i bambini e gli adolescenti quando la rete familiare e parentale è assente o non provvede adeguatamente alla loro crescita, esponendoli a condizioni di rischio, pericolo o pregiudizio. Si occupa inoltre dei percorsi relativi all'affidamento familiare e all'adozione per gli adulti che si candidano per questi istituti. Gli operatori del Servizio Area Minori si trovano a fronteggiare elevate complessità nelle situazioni familiari che seguono: prive di risorse socio-economiche (genitori disoccupati, situazioni di sfratto, mancanza di reddito, ecc), fragili sul piano relazionale (separazioni conflittuali, relazioni complesse con i figli, assenza di reti parentali e/o di supporto, ecc), spesso aggravate da

problematiche di tipo sanitario (dipendenze patologiche, disabilità degli adulti o dei minori, ecc.). La vulnerabilità sociale accelera, in molti casi, processi di disgregazione familiare e favorisce l'insorgere di relazioni violente in ambito domestico. L'anno 2020 è stato fortemente condizionato dalla pandemia Covid-19, ancora in corso e dalle disposizioni emanate per il contenimento del contagio." (rif. Bilancio sociale ASP Ferrara 2020)

Con queste premesse, ecco di seguito il quadro dei servizi e degli interventi erogati dal servizio sociale minori, nelle due sfere di competenza, che – si specifica – vengono svolte dai medesimi operatori che quindi risultano occuparsi di due differenti nature di carichi di lavoro, con diversi mandati istituzionali e professionali. Nello specifico: la presa in carico dei nuclei su "mandato" della persona, ovvero su libero accesso dell'utenza in condizione di fragilità o vulnerabilità che accede al Servizio tramite lo Sportello Sociale di Accesso, oppure su „mandato“ dell'Autorità Giudiziaria ordinaria o minorile, con precisi compiti e tempi dettati dall'Autorità, in ordine ai quali gli operatori svolgono una funzione non solo di supporto ai nuclei, ma anche di controllo e vigilanza all'effettiva attuazione delle prescrizioni da parte degli adulti responsabili.

Ecco di seguito il ventaglio di servizi e prestazioni:

1. segnalazioni per l'accesso ai servizi scolastici (priorità, trasporti) e ai centri estivi; rapporti con le agenzie educative esterne quali l'istituzione scolastica, scuole ecc.;
2. segnalazioni/mediazioni nell'ottenimento e/o il mantenimento di alloggi pubblici e rapporti con ACER: segnalazioni di priorità per l'accesso, elenchi welfare di salvaguardia, definizione di piani di rientro per morosità, mediazioni per mantenimento alloggi;
3. mediazioni con Hera per piani utenze e gestione del debito;
1. segnalazioni per accesso e rapporti con gli Enti del Terzo Settore (es. Caritas, Empori solidali, SAV...);
4. rapporti con la rete dei servizi specialistici in ambito sanitario;
5. accompagnamento in progetti di uscita dalla violenza intra-familiare e/o di genere;
6. segnalazioni per l'accesso e rapporti con altri enti ed istituzioni (es. il Centro per le Famiglie);
7. erogazione di contributi economici diretti;
8. inserimento in centri educativi diurni; inserimenti e percorsi in strutture comunitarie residenziali;
9. attivazione e gestione di interventi educativi domiciliari in situazioni di fragilità/rischio e disabilità;
10. attivazione e gestione di interventi rivolti a minori con disabilità (trasporti, assegni di cura, inserimenti in centri diurni, progetti extra-scuola, interventi educativi individualizzati);
11. gestione di progetti relativi al contrasto alla povertà (Reddito di cittadinanza) per famiglie già in carico e non conosciute;
12. percorsi di affido familiare, con un'equipe sovradistrettuale che si occupa di formazione delle coppie e progetti a favore dei minori all'interno del servizio sociale;
13. adozione e istruttorie adottive;
14. supporto alla genitorialità con interventi di servizio sociale professionale ed anche in attività integrata socio-sanitaria con gli operatori dell'AUSL di Ferrara;
15. progetti a favore di MSNA;
16. progetti a favore di adolescenti e maggiorenni in „proseguo amministrativo“ ex RDL n. 1404/1934.

Solo allo scorrere di questo veloce elenco si può constatare l'abbondanza di compiti centralizzati in un'unica équipe di operatori e concentrati all'interno di un medesimo settore, che abbraccia spazi di lavoro molto ampi: da interventi che assumono una funzione integrativa della genitorialità, a quelli che la sostituiscono, dal supporto ai genitori tout-court tramite lavoro di rete con il Terzo settore, al sostegno genitoriale finalizzato alla prevenzione del collocamento dei minori fuori famiglia. Insomma, ambiti delicati ma anche molto complessi, caratterizzati sempre più dalla necessità di "avere tempo", di dedicare tempo nel curare le progettualità, nell'osservare i cambiamenti, nel progettare le prospettive, nell'accogliere e saper prontamente gestire gli imprevisti; spazi di lavoro che sempre più richiedono elevata specializzazione per la multiforità di aspetti che trattano.

Ecco dunque, è questo uno dei primi nodi di criticità; di seguito si vanno ad individuare i punti di debolezza del sistema, come osservati nella pratica quotidiana del lavoro, alla luce delle difficoltà e delle impasse ricorrenti, secondo quell'approccio auto-riflessivo del "servizio sul servizio stesso" proposto dal Master.

Prima di tutto concentriamoci sul singolo operatore e sulla natura del suo lavoro: diversi sono i mandati a cui è chiamato a rispondere di fronte ad un ventaglio di richieste e possibili interventi che può attivare, mandati più o meno coercitivi che spesso creano confusione, generano scarsa chiarezza nell'utenza, con responsabilità molto diverse esercitate contemporaneamente dal singolo e poi dall'equipe. A questo ne consegue la necessità di una competenza molto ampia, fatta di tanti saperi e tante informazioni, che l'operatore chiamato ad occuparsi globalmente di tutti i bisogni dovrebbe avere, con un'inevitabile difficoltà ad essere sempre aggiornato e preparato sulle novità, sui cambiamenti (si pensi a tutta la vasta gamma di prestazioni assistenziali che a livello statale proliferano ogni anno, così come ai diversi bandi e aiuti cumulati che si susseguono). Il balzo continuo dalla tutela in senso stretto al supporto alla genitorialità in senso lato rischia di crescere operatori esperti di tutto e specializzati in nulla, che sulle tematiche non riescono a garantire all'utenza prima di tutto continua formazione e specializzazione. Per non considerare la propensione che l'operatore stesso ha per natura o ha maturato nel corso del tempo ad occuparsi più di alcuni ambiti di lavoro, piuttosto che di altri, molto diversi, seppur sempre di minori e nuclei famigliari si tratti.

A ciò ne consegue un elevato rischio di burn – out dell'operatore, che può trovarsi incapace di dare risposte o di cercarle; ne può conseguire un altro elevato rischio: quello dell'inequità nel trattamento dell'utenza, con operatori più vocati alla gestione dei complessi casi di tutela e meno propensi o capaci nel supporto socio-lavorativo delle famiglie, che rischiano di non offrire le medesime opportunità di integrazione ed aiuto sul territorio (ad esempio nei rapporti con il terzo settore), presi come sono dalle emergenze e dalla priorità della tutela dei minori a rischio. Così, al contrario, operatori distanti, oppure personalmente più restii, al lavoro con genitori maltrattanti (latu sensu) che rischiano di occuparsi dei temi della valutazione e del sostegno con superficialità, facendosi maggiormente prendere dal vortice delle pressanti richieste assistenziali delle famiglie che accedono liberamente ai servizi.

È in questa cornice che si eleva il grido degli operatori “abbiamo bisogno di tempo”: è il tempo di pensare, di operare riflessioni sui casi, di confrontarsi, di fare un vero e proprio lavoro di progettazione sulle situazioni, tempo che manca, tempo che sembra un lusso, in una società che corre ma che al tempo stesso ha istituzioni che sempre più richiedono accuratezza nell'accompagnamento delle situazioni critiche, capacità di gestione, di visione.

Questa mancanza di tempo nel gestire accuratamente l'esistente, è di conseguenza e ancora di più mancanza di tempo nell'innovare.

Ecco un secondo tema di criticità. La progettazione innovativa che può riguardare - ad esempio anche il macro rapporto con il Terzo settore - non solo quello istituzionalizzato, incardinato in rapporti convenzioni che eroga servizi al posto di ASP; trattasi di tutto quel macrocosmo di realtà associative e volontaristiche che collaborano con i servizi alla persona per la conoscenza che hanno del caso familiare (es. caritas parrocchiali, diocesane, organizzazioni di volontariato ecc.). È una parte questa che ha a che fare con l'innovativo (se ancora lo possiamo definire così) lavoro di comunità, lato sempre più attenzionare e da curare, che necessiterebbe di una progettazione sempre più chiara, perchè svolge una funzione integrativa al servizio pubblico che è imprescindibile nella complessificazione dei bisogni e soprattutto da prova di efficacia. Mancano poi a livello territoriale meccanismi di ricomposizione e coordinamento tra i diversi attori, soprattutto tra le diverse aree di competenza.

E qui si raggiunge un terzo punto critico nodale osservato: vi sono alcune tematiche che richiederebbero necessariamente un coordinamento ed una gestione trasversale, di sistema, che ora sono lasciate alla gestione dei singoli settori (talvolta operatori), con una frammentazione forte delle collaborazioni e degli interventi e quindi inevitabili meccanismi di inequità verso l'utenza e di confusione verso le organizzazioni esterne (istituzionali o del privato sociale).

Ad esempio grande tema su cui sarebbe necessaria una visione comune, anche in ottica di innovazione e ripensamento, riguarda il tema sull'abitare, grande lacuna per come è organizzata la rete dei servizi sociali secondo una logica riparatoria e prestazionale, di risposta diretta ai bisogni. Non è più possibile in questi termini rispondere al grave e ormai annoso problema dell'assenza di casa: “non esiste una casa per tutti”, altrimenti sarebbe anche qui una “semplice” risposta al bisogno. L'assenza di una politica sull'abitare mette i servizi in grande crisi, sia per la difficoltà a fare entrare nuove istanze del Terzo settore (*Housing First* ad esempio), sia per l'inefficacia poi di qualsiasi altro progetto di sostegno in presenza del primo grande problema inaffrontato quale l'assenza di casa o la precarietà abitativa, con grave pressione sui servizi e impotenza degli operatori.

Anche su questo tema sarebbe necessaria una vision comune, che ricomponga i vari settori, laddove si potrebbe rispondere a tali bisogni in maniera nuova, innovativa, con esperienze di co-housing o di housing sociale ad esempio.

Infine un ultimo grande nodo critico che viene in mente analizzando la realtà riguarda il cosiddetto “welfare dell'accesso”, laddove oggi è generalmente organizzato tutto attorno ad unico grande prerequisito da soddisfare: la residenza. In un sistema di welfare così variegato non può più essere così. È necessario trasgheettare il sistema ingessato dentro fisse linee burocratiche, dedicato – anche a livello di risorse – al disagio conclamato, verso un'accoglienza più flessibile, verso spazi di lavoro di “bassa soglia”, più malleabili della presa in carico classicamente intesa, mirati primariamente ad azioni di informazione, di accompagnamento verso. In altre parole la prima linea di azione dovrebbe essere quella della prevenzione, con programmi di lavoro più “leggeri” e più ampi dedicati alla cosiddetta “area grigia” dei bisogni della popolazione.

Ecco un breve quadro di complessità del sistema dei servizi di welfare.

Quella rappresentata sopra rappresenta una forma organizzativa che non regge più sotto il peso della complessità degli ambiti e dei rischi sociali, con un lavoro sociale di presa in carico “classicamente inteso” non solo inefficace, ma a tratti dannoso.

Dall'analisi – seppur non esaustiva – presentata sull'ASP di Ferrara si intende far emergere come sia necessario traghettare l'attuale organizzazione gestionale-amministrativa verso una sempre maggiore trasversalità dell'intervento, al contempo con elevata specializzazione delle competenze, superando la rigida suddivisione in aree nette, creando per alcune macro tematiche un ambito intersettoriale (i temi dell'abitare – la transizione abitativa / il co-housing, l'attivazione socio-lavorativa, la transizione all'età adulta, la digitalizzazione, la rete del territorio ed il lavoro di comunità, l'integrazione con le *Cure primarie*). Primo obiettivo sarebbe puntare su processi di prevenzione dei rischi (p. secondaria) e ancora prima di promozione del benessere (p. primaria), anche attraverso l'adesione a progetti innovativi, ministeriali/europei.

Alla luce delle debolezze fin qui presentate, si ritiene quindi utile condividere in conclusione alcune riflessioni su possibili vie d'uscita per il nostro welfare “sotto pressione”; queste riflessioni rappresentano più che altro spunti, suggestioni, ricavati dall'esperienza del Master, dai diversi attori ascoltati, dal confronto con altre realtà; l'obiettivo a cui aspirare dovrebbe essere la costruzione di un modello di lavoro nuovo, più efficace e più inclusivo, ristrutturando il nostro modo di lavorare (il “come si è sempre fatto”) ma anche ricercando soluzioni che guardino al di fuori del perimetro del settore pubblico. L'idea è che il settore privato (profit e non profit), così come gli altri attori rilevanti nell'ambito del welfare, possano contribuire a costruire un sistema integrato (e non alternativo) in grado di farsi carico dei bisogni della popolazione, nell'ottica del cosiddetto “secondo welfare”.

#### *IV - Maturare una visione*

“Le sfide e le trasformazioni raccontate nei capitoli precedenti hanno reso necessario il riadattamento non solo del welfare nazionale ma anche di quello locale. Attualmente gli enti locali si trovano, infatti, in una posizione ideale per assumere un ruolo centrale nella promozione di un nuovo welfare, raccogliendo una triplice sfida: quella di ricoprire il ruolo di facilitatori dell'innovazione, di diventare i promotori di un cambiamento profondo e di lungo periodo del welfare, di farsi garanti dei diritti sociali, esistenti ed emergenti. Questo capitolo racconta come il welfare locale si stia riformando innanzitutto adottando processi e strumenti di innovazione sociale e nuovi modelli di governance riconducibili al secondo welfare; in seguito, si sofferma sulle nuove forme di protagonismo di cittadini e comunità locali; infine, descrive i cambiamenti in corso sul fronte dell'offerta e della gestione dei servizi alla persona. [...]

Alla luce dell'evoluzione che il fenomeno ha conosciuto e delle sue manifestazioni più recenti possiamo definire “secondo welfare” l'insieme variegato di interventi e misure che - fornendo un mix di protezione e/o investimento sociale - intendono offrire, grazie all'apporto di risorse private fornite da una vasta gamma di attori economici e sociali che agiscono in reti territoriali ma aperte alle collaborazioni trans-locali, risposte innovative a bisogni sociali insoddisfatti e si affiancano progressivamente al primo welfare di natura pubblica e obbligatoria.

Perché ci si muova verso azioni di sistema con logiche diverse rispetto al passato, è anche necessario

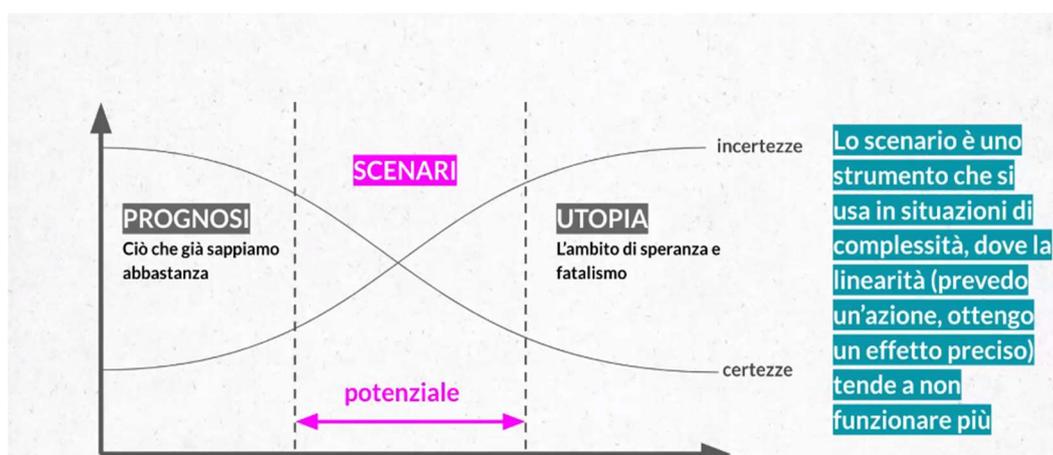
superare un approccio incentrato sulla mera erogazione dei servizi e si passi ad una visione che metta al centro l'empowerment dei beneficiari, prevedendo un processo che parta dai bisogni e dalle risorse del singolo, e che metta in campo una progettazione sempre più individualizzata e flessibile, soprattutto quando i destinatari sono persone in condizioni di vulnerabilità che facilmente rischierebbero di cadere in situazione di povertà severa e di lunga durata".<sup>11</sup>

Come ridefinire quindi un'identità organizzativa più forte a partire dalla situazione presentata nel precedente capitolo, chiamando in causa elementi dalle varie organizzazioni: innocente, professionale, strategica e potenziale? È necessario ridisegnare l'organizzazione e la missione del sistema, più che dei diversi servizi, per riuscire a gestire la complessità e quindi a progredire. Ma come poter formulare obiettivi e strategie, mantenendo nel contempo aperte diverse possibilità? Come gestire un'organizzazione lottando al contempo per la massima flessibilità operativa lungo i vari livelli dell'organizzazione?

Queste sono le domande che ci devono muovere nella riflessione, dove ci viene incontro un proliferare di linee di indirizzo e di indicazioni normative che a livello nazionale e regionale sono state assunte negli ultimi anni e che supportano questo lavoro di ridisegno. A titolo esemplificativo si pensi solo alle *Linee Guida per il riordino del Servizio Sociale Territoriale* (DGR Emilia – Romagna n. 1012 del 7 luglio 2014) e alle più recenti *Indicazioni regionali per la strutturazione e il raccordo delle equipé territoriali e di secondo livello - artt. 17 – 18 della Lr N. 14/2008* (DGR Emilia – Romagna n. 1627 del 18 ottobre 2021).

Prendendo le mosse da queste premesse, al centro dell'ultimo capitolo poniamo alcuni spunti per una iniziale riprogettazione della rete dei servizi sociali territoriali di ASP, o meglio di alcune sue parti/tematiche, consapevoli che la ristrutturazione di un'azienda di questo tipo non possa prescindere da una revisione dell'intero sistema dei servizi socio-sanitario dei servizi che con questa collaborano quotidianamente (si pensi solo agli interventi relativi alla domiciliarità o alla valutazione – supporto delle capacità genitoriali).

Secondo l'approccio del “design strategico” proposto da “Social Seed” in *Come ridisegnare i servizi in logica di impatto sociale?* (rif. F. Battistoni: *Il caso del redesign del SAD: un processo di co-design finalizzato alla ridefinizione dei servizi e dei problemi nell'ambito dell'assistenza domiciliare anziani: vedi immagine sotto, da incontro Master 21 – 22.01.2022*) è necessario partire da una mappatura del flusso del servizio, individuando nodi e leve esistenti, ponendosi in maniera trasparente di fronte agli scenari emergenti, sia lato utenza che lato organizzazione. Tale postura osservativa dall'interno permette di arrivare ad individuare strategie di lavoro (frame e priorità), per giungere alla definizione di un prototipo di servizio (in termini di flusso, strumenti e governance). Ecco graficamente la postura da adottare nell'analisi:



### **IMMAGINE: Progettare il servizio nel futuro – scenario building**

<sup>11</sup> Longo, F. e Maino, F. (a cura di), *Platform Welfare, Nuove logiche per innovare i servizi locali*. Milano; Egea, novembre 2021.

Il ridisegno dei servizi deve quindi partire ricombinando le risorse esistenti (magari dormienti), incorporando in queste l'innovazione sociale possibile. Un esempio di innovazione sociale che vedremo meglio sotto, potrebbe riguardare il favorire processi di collaborazione – co-costruzione e co- progettazione delle prestazioni con il Terzo settore già conosciuto ed attivo sul territorio, andando a supportare l'azione dell'intelligenza collettiva e comunitaria nella risposta ai bisogni, in una logica di forte impatto sociale.

A questo punto quindi individuamo più nello specifico alcuni spazi di lavoro che dal mio osservatorio dal basso – se rivisti - potrebbero diventare ambiti di innesco di un welfare innovativo, intendendo con questo la ricerca di soluzioni di innovazione sociale sia in termini di processo (come lo costruisco), che in termini di prodotto (quale è la risposta che miro a costruire / il bisogno a cui tendo a rispondere).

### **L'innovazione di prodotto**

Intendiamo qui la necessità di andare ad individuare nuovi target di utenza e di bisogni a cui dare risposta, passaggio necessario in un sistema di welfare spesso fermo a vecchi bisogni, o a bisogni che non si presentano più come si erano cristallizzati anni fa; in questo l'attuale pandemia sta giocando un ruolo cruciale, andando a far emergere nuove fragilità, ma al contempo ad enfatizzarne altre che già prima stavano imperversando. Ne è un esempio, che preme veramente tanto sulla necessità di ridefinire i servizi, il grande tema dell'abitare: l'assenza di una casa, oppure la precarietà abitativa (sfratto, morosità, inagibilità, barriere architettoniche). Non possiamo più rimandare a livello territoriale la definizione di una reale politica della casa, di una rete di servizi preposti al lavoro di prevenzione su questo tema, volta a scongiurare situazioni di non ritorno per le famiglie. È necessario attivare reti di co-costruzione di soluzioni, che all'interno del servizio abbraccino trasversalmente i tre settori di competenza per come ASP è organizzata. Quello dell'abitare è un tema che non si può più trattare “alla giornata”, nè per settori di competenza, senza una vision di sistema che interessi tutte le fasce di età e di bisogno.

In quest'ottica si valuta necessario definire un'area trasversale di lavoro che prima di tutto interpelli il territorio nella ricerca di soluzioni: il terzo settore (reti di volontariato, cooperative, fondazioni), le associazioni di categoria, le fondazioni bancarie.

Il lavoro con la comunità ed il Terzo settore rappresenta poi il secondo punto che non si può più tralasciare e che dovrebbe diventare spazio innesco per un nuovo welfare: in questa prospettiva ASP dovrebbe essere fortemente motivata a coinvolgere e collaborare sempre più ed in modo concreto con i soggetti della rete locale, i diversi stakeholder, fondando la propria azione di azienda pubblica sul dialogo delle parti interessate e su una visione d'insieme delle esigenze di tutti i soggetti, diventando questa stessa collaborazione fattore di sostenibilità sul mercato.

Un servizio sociale territoriale più insito alla città ed un cittadino più informato, competente, capace di agire i propri diritti e doveri, attraverso la valorizzazione delle risorse della comunità locale, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale e di empowerment degli attori locali. Riconoscere le persone come risorse e investire sulle loro capacità: il sistema di welfare territoriale deve sviluppare una riflessione non più focalizzata sui fallimenti, gli svantaggi o le disabilità degli utenti e della comunità attorno, bensì sulle loro capacità singolari e sulla possibilità di attivarle.

Le comunità locali e i cittadini vanno corresponsabilizzati nell'individuazione dei problemi e nell'implementazione delle relative soluzioni. Un approccio diverso sia da quello proprio del welfare state “classico” - che vede i cittadini principalmente come destinatari di politiche e servizi - sia dal modello liberista - che vede i cittadini come consumatori - e che valorizza le capacità, l'esperienza e il supporto mutuale delle persone-utenti. “In questa nuova prospettiva trovano ampio spazio le pratiche di community building, orientamento per il quale i soggetti facenti parte di una comunità si impegnano a operare congiuntamente nel processo di evoluzione della comunità stessa. La logica propria del community building si propone di sperimentare forme di partecipazione attiva di attori di natura diversa (enti pubblici, privati, singoli cittadini), volte a innovare le politiche pubbliche e favorire processi collettivi [...], di coesione sociale, ed è questo un altro degli elementi che ne spiega il successo in una fase storica caratterizzata dalla disgregazione dei legami e dalla polarizzazione sociale”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Longo, F. e Maino, F. (a cura di), *Platform Welfare, Nuove logiche per innovare i servizi locali*. Milano; Egea, novembre 2021.

Il lavoro di comunità esplicitamente richiamato dalle linee guida regionali viste sopra richiede prima di tutto un lavoro di conoscenza, promozione e coordinamento di tutte le realtà presenti sul territorio (ne sono esempi il Centro Servizi Volontariato, Caritas, Centri per le Famiglie, Mantello, associazioni di cittadini, contrade). Sarebbe utile non solo per formulare “prese in carico comunitarie” in cui l'elemento centrale diventerebbe il management delle reti, dei supporti informali, dei legami sociali già presenti attorno al nucleo fragile, che sgraverebbero gli operatori stessi del peso della risposta che spesso sentono di vivere in solitudine (quasi un'ansia prestazionale); ma permetterebbe anche di attivare prese in carico più “leggere”, ossia di accompagnamenti brevi, capaci di dare vita ad azioni e interventi più di prevenzione che di vera e propria “sutura” o “argine” del disagio (ormai conclamato).

Per fare questo servono equipe di operatori dedicati, che si strutturino un tutt'uno con il territorio, capaci di tessere relazioni, avendo “il tempo” per farlo.

### L'innovazione di processo

Questo tipo di innovazione risponde alla domanda: in quale modo riorganizziamo gli spazi di welfare analizzati sopra?

Ecco alcuni spunti che si ritengono prioritari nell'analisi di ASP: primo tra tutti l'individuazione di micro-team di operatori, chiamati non solo a fare, ma anche a prendersi quegli “spazi di tempo” che sono “spazi di pensiero” visti nel precedente capitolo. Servono operatori dedicati alla prevenzione primaria, specializzati in questi ambiti, dove per specializzazione non intendiamo la chiusura ad altro, anzi - all'opposto - un'apertura mentale e di visione molto ampia, che non attenga solo al locale, ma che guardi al mondo esterno, con saperi in continua evoluzione e formazione. Questo permetterebbe altresì la riduzione di un'organizzazione “stressogena” per gli operatori da dedicare ad altre necessarie tematiche, che si occuperebbero con maggior spazio e competenze specifiche agli ambiti di “secondo livello”: l'affido familiare, importantissima risorsa che meriterebbe di essere un altro spazio di innovazione; il maltrattamento e l'abuso su minori; la valutazione delle competenze genitoriali e la definizione di progetti di prevenzione all'allontanamento familiare.

Seconda innovazione di processo dovrebbe divenire il riconoscimento del coordinamento come metodo essenziale nell'ordinare e far cooperare i diversi attori professionali, che permettano collegamenti e trasversalità tra le diverse aree (ad esempio per come è strutturata ASP Ferrara); ma anche coordinamento verso l'esterno nei rapporti con altri enti e istituzioni (si pensi a quanto sono importanti oggi nel lavoro di contrasto alla povertà i rapporti con i Centri per l'Impiego, con INPS, con altri servizi specialistici in ambito sanitario). Così anche un coordinamento rispetto al lavoro di comunità e con l'utenza: la figura del “Welfare community manager” dovrebbe avere sempre più riconoscimento nella produzione del benessere di un territorio.

Terza, ma non ultima, innovazione di processo nel raggiungere gli obiettivi è quella già vista come innovazione di prodotto circa il coinvolgimento degli attori sociali; è un prodotto ma deve essere anche un processo: un welfare non solo pubblico, non solo appannaggio del privato sociale laddove quest'ultimo subentra coprendo le falle del pubblico, un welfare non solo di mercato: è necessario un *welfare mix* in cui pubblico e privato proposti dal nuovo “Codice del Terzo Settore” del 2017 ci vengono incontro, attraverso strumenti di co-programmazione e co-progettazione che vanno prima di tutto conosciuti, su cui è necessario formare esperti da utilizzare internamente all'azienda.

## V - Bibliografia e sitografia

- Andersen N. Å., Pors J. G. (2016), *Il welfare delle potenzialità: il management pubblico in transizione*, a cura di Riccardo Prandini, Milano; Udine: Mimesis, 2016.
- Prandini, R. e Orlandini, M., *Personalizzazione VS individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente* in Studi di sociologia, 4. Vita e pensiero, 2015.
- Longo, F. e Maino, F. (a cura di), *Platform Welfare, Nuove logiche per innovare i servizi locali*. Milano; Egea, novembre 2021.
- ASP Ferrara, Bilancio sociale anno 2019 – pubblicato su Amministrazione trasparente 30.06.2020.
- ASP Ferrara, Bilancio sociale anno 2020 – pubblicato su Amministrazione trasparente 02.07.2021.
- [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)
- [www.cnoas.it](http://www.cnoas.it)
- [www.aspfe.it](http://www.aspfe.it)
- [www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)