

CONTRIBUTO DI RICERCA 329/2022

RETI TERRITORIALI E INNOVAZIONE LATENTE

IL CASO DEL PROGRAMMA WE.CA.RE. DELLA REGIONE PIEMONTE

L'IREP PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbano, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Vittorio Ferrero

STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Claudia Galletto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Silvia Caterini, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Virginia Cobelli, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Michela Daniele, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlino, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Luigi La Riccia, Ludovica Lella, Sara Marchetto, Stefania Massara, Stefania Medeot, Luigi Nava, Daniela Nisi, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Monica Postiglione, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Rachele Serino, Alessandro Sciullo, Laura Sicuro, Giovanna Spolti, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Valentina Topputo, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

RETI TERRITORIALI E INNOVAZIONE LATENTE
IL CASO DEL PROGRAMMA WE.CA.RE. DELLA
REGIONE PIEMONTE

© 2022 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

AUTORI

Gianfranco Pomatto

Augusto Vino

Luigi Nava

Niccolò Aimò

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	3
LA STRATEGIA WE.CA.RE. DELLA REGIONE PIEMONTE.....	3
CAPITOLO 2	5
IL POLICY CHANGE E L'IMPOSTAZIONE DELLA RICERCA	5
CAPITOLO 3	9
LA DESCRIZIONE DEI CASI	9
3.1 ALESSANDRIA	9
3.2 BORGOMANERO	12
3.3 ALBA	13
3.4 PIANEZZA	15
CAPITOLO 4	17
4. L'ANALISI DEI CASI	17
4.1 DEFINIZIONE DEI PROBLEMI E STRUMENTI DI POLICY	17
4.2 LE RELAZIONI TRA GLI ATTORI.....	21
4.3. LA VARIABILE COVID	24
4.4. I RISULTATI PERCEPITI	26
CONCLUSIONI	29
BIBLIOGRAFIA	31

INTRODUZIONE

L'innovazione sociale è un concetto ombrello che nel corso degli ultimi anni è progressivamente diventato uno dei principi di riferimento degli interventi di riforma delle politiche di welfare. La declinazione concreta delle politiche ispirate all'innovazione sociale è multiforme e le stesse motivazioni che ne sono alla base sono differenziate: possono riguardare tanto l'esigenza di contenere la spesa pubblica, secondo l'aspirazione di "fare di più con meno", quanto l'obiettivo di migliorare la capacità di azione delle politiche, rendendole più vicine e più rispondenti ai bisogni reali dei cittadini (Marques et al. 2017; Barbera e Parisi 2019).

La Regione Piemonte ha promosso nel corso degli ultimi anni un ambizioso programma denominato We.Ca.Re. che si richiama esplicitamente al concetto di innovazione sociale. Si tratta di un intervento consistente che ha stanziato circa 6,4 Milioni di Euro ricorrendo al Fondo Sociale Europeo e al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020, ripartiti tra 22 progetti che coprono l'intero territorio regionale. Ciascun progetto è stato realizzato nel periodo giugno 2017 - aprile 2021 da estese partnership pubblico private, aventi ciascuna come capofila un ente gestore delle funzioni socio-assistenziali (Comuni, Consorzi, Convenzioni o Unioni di Comuni a seconda dei territori).

Una prima indagine realizzata nel corso del primo anno di attuazione ha evidenziato che i 22 progetti non costituiscono interventi unitari, ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati. Ha inoltre evidenziato che la maggior parte delle azioni contenute nei 22 progetti non rispettano la definizione di innovazione sociale proposta dal CERIS (Centro di ricerche internazionali sull'innovazione sociale)¹, perché molto difficilmente queste azioni saranno in grado di auto-sostenersi economicamente sul lungo periodo². Il presente contributo presenta gli esiti della prosecuzione dell'indagine condotta nel corso del secondo anno di attuazione. Basandosi sulla realizzazione di 4 studi di caso, ci siamo proposti di verificare se il programma abbia stimolato qualche mutamento delle politiche di welfare a livello locale che possa essere inquadrabile all'interno di un processo di policy change³ anche se non necessariamente aderente ad una definizione stringente di innovazione sociale.

Il paper è così strutturato: il primo paragrafo presenta la strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte; il secondo paragrafo è dedicato alla letteratura di riferimento e al metodo di indagine; il terzo paragrafo ricostruisce in breve i 4 casi studiati; il quarto paragrafo sviluppa l'analisi comparata dei casi; il quinto paragrafo espone le conclusioni.

¹ Si tratta di una definizione restrittiva in cui l'innovazione sociale è legata alla presenza di quattro condizioni: 1) è presente un bisogno collettivo; 2) il bisogno collettivo è affrontato attraverso un'innovazione di carattere relazionale o di carattere tecnologico; 3) l'innovazione è in grado di determinare un impatto strutturale sul contesto in cui si inserisce; 4) l'innovazione è dotata di capacità economica (Caroli 2018).

² Si veda Aimo et al. (2020).

³ Per una rassegna delle definizioni operative del concetto, cfr. Cerna (2013). Per l'applicazione del concetto al caso in esame, cfr. §3.

CAPITOLO 1

LA STRATEGIA WE.CA.RE. DELLA REGIONE PIEMONTE

La Regione Piemonte, con la strategia We.Ca.Re., definita inizialmente in un Position Paper nel settembre 2016⁴ e successivamente precisata attraverso un Atto di Indirizzo⁵, avvia una politica *“volta a stimolare i diversi soggetti pubblici e privati nella sperimentazione di iniziative per l’innovazione sociale”*⁶. Si tratta di un insieme di interventi che intendono coniugare, come recita lo stesso titolo del Position Paper, *“coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea”*. La strategia di intervento fa leva sull’innovazione sociale, individuata come l’approccio utile per costruire tale legame tra coesione sociale, cambiamenti nel sistema di welfare e sviluppo economico.

Il medesimo Atto di Indirizzo propone inoltre, seppur implicitamente, una definizione di *“innovazione sociale”*, laddove afferma che *“si tratta di promuovere sperimentazioni sostenibili che sappiano attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque delle politiche ordinarie e che, al contempo, siano in grado di innescare processi partecipati che garantiscano il coinvolgimento della società e dei cittadini, rendendo maggiormente incisiva, stabile e sostenibile l’innovazione prodotta”*.

Vengono di fatto richiamati, in questo passaggio del documento regionale, gli elementi principali su cui la letteratura in tema di innovazione sociale – al di là delle differenze nelle definizioni proposte dai diversi autori⁷ – sembra convergere in maniera abbastanza univoca:

- si tratta di innovazioni che possono riguardare sia i prodotti/servizi che i processi di erogazione e che debbono essere in grado di soddisfare bisogni sociali in maniera migliore delle pratiche ordinarie. È quindi qui richiamato un criterio di maggiore efficacia, ma anche e soprattutto la capacità di far fronte a bisogni altrimenti ignorati;
- devono avere valore non solo per i singoli ma per l’intera società, da cui la necessità di valutarne il più ampio impatto sociale e non solo sui singoli;
- devono realizzare livelli più elevati di partecipazione dei cittadini e della società nella loro ideazione e realizzazione. È qui posta enfasi sul principio della partecipazione declinata nella forma della coprogettazione degli interventi ma anche di attivazione della società e dei gruppi cui gli interventi sono rivolti;

⁴ https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/innovazione_sociale_position_paper.pdf

⁵ L’atto di indirizzo è stato approvato con D.G.R. n. 22-5076 del 22/05/2017.

⁶ Così l’Atto di Indirizzo, pag. 6.

⁷ Si veda in particolare a Mulgan et al. (2006) G; Phills J.A. et al. (2008); Murray R. et al. (2010). Per una stimolante ricostruzione storica del concetto di innovazione sociale, si veda Busacca M. (2013).

- si devono caratterizzare per essere sostenibili, stabili e replicabili. La sostenibilità è una delle caratteristiche principali nel momento in cui si ritiene che l'attivazione di risorse della società e dei cittadini possa rendere più favorevole l'equilibrio economico della loro produzione.

Oltre a collocare la strategia We.Ca.Re. all'interno delle più ampie politiche di innovazione sociale, l'Atto di Indirizzo precisa in parte i contenuti e gli orientamenti che tale politica di innovazione sociale dovrebbe conseguire, fornendo quindi indirizzi abbastanza chiari per la definizione concreta delle azioni di innovazione⁸:

- l'universalità;
- l'adozione di un principio di sussidiarietà circolare;
- l'impegno a realizzare una visione generativa e non soltanto redistributiva dei servizi di welfare;
- il potenziamento, nel quadro dei servizi sociali, delle azioni di *empowerment* della persona;
- l'attenzione alla promozione della salute;
- la prossimità e la domiciliarità.

In sostanza, non solo si indica nell'innovazione sociale la leva per introdurre innovazioni puntuali, ma si delineano alcune delle caratteristiche attese delle politiche di welfare territoriale nel loro complesso a cui la Regione intende approssimarsi, anche attraverso la strategia We.Ca.Re..

Si può quindi ritenere che il programma We.Ca.Re abbia un duplice obiettivo: da un lato aspira a promuovere e radicare singole esperienze di innovazione sociale nei territori; dall'altro lato ambisce a stimolare un più complessivo processo di policy change delle politiche di welfare territoriale nella direzione di un modello definibile come "welfare di comunità".

⁸ Atto di Indirizzo, pagg. 10-11.

CAPITOLO 2

IL POLICY CHANGE E L'IMPOSTAZIONE DELLA RICERCA

Le politiche pubbliche sono generalmente poco propense al cambiamento. La *path dependence* (Pierson 2000) comporta difficoltà nel cambiamento delle politiche a causa della vischiosità delle istituzioni ed anche per la difficoltà degli attori a uscire dallo schema delle idee dominanti (Greener 2002). Le preferenze normative degli attori (i *deep core beliefs*) rappresentano del resto il collante dei legami interni alle coalizioni di policy e sono generalmente molto stabili nel tempo (Sabatier 1988; 2005; Sabatier e Jenkins-Smith 1993).

I cambiamenti radicali delle policy sono variamente denominati in letteratura: cambiamenti paradigmatici, cambiamenti di terzo grado, riforme di ampia portata. Sono paragonabili alle rivoluzioni scientifiche descritte da Kuhn, comportano un cambiamento che trasforma profondamente le teorie cause-effetto delle politiche, inducendo all'interno di un lasso temporale relativamente circoscritto un drastico cambiamento negli strumenti adottati e nei gruppi di beneficiari o destinatari. Si tratta di cambiamenti estremamente rari che esulano dall'ordinario evolvere del policy-making (Hall 1993). Affinché si verifichino è in genere necessario che si apra una finestra di opportunità di carattere eccezionale (Wilsford 1994) o, detto, in altri termini, che si attraversino congiunture particolarmente critiche in cui l'agency degli attori politici possa avere un maggiore spazio rispetto a quanto ordinariamente si verifica (Capoccia e Kelemen 2007).

Un programma come We.Ca.Re è dunque difficile che possa determinare, da solo, cambiamenti delle politiche di welfare territoriale di questa portata. Può tuttavia ambire a stimolare un processo di policy change basato su cambiamenti di carattere incrementale che consistano nell'introduzione di elementi di significativa discontinuità⁹ rispetto alla situazione pregressa nella definizione del problema e/o nella teoria dell'intervento e/o negli strumenti di policy (Heclo 1974; Van Meter et al. 1975; Hall 1993; Bennett e Howlet 1992).

Una discontinuità introdotta nella definizione del problema ha spesso conseguenze a cascata sulla teoria dell'intervento e sugli strumenti di policy. Allo stesso tempo il cambiamento può anche innestarsi a partire dagli strumenti di policy e i loro concreti dispositivi attuativi (il micro-livello operativo della *calibration* degli strumenti), incidendo su esiti, natura e obiettivi stessi della politica (Van Meter et al. 1975, Cashore e Howlett 2007, Capano e Lippi 2010). È dimostrato, del resto, che gli strumenti di policy non sono solo mezzi attraverso cui gli attori perseguono i propri obiettivi (Linder e Peters 1990), ma anche veicoli di valori e concezioni (Lascoumes e Le Galès 2009, 2) in grado di produrre conseguenze indipendenti dagli stessi obiettivi ad essi attribuiti (Howlett e Ramesh 2006). La definizione degli strumenti, come nota Howlett (2011), fa a tutti gli effetti parte

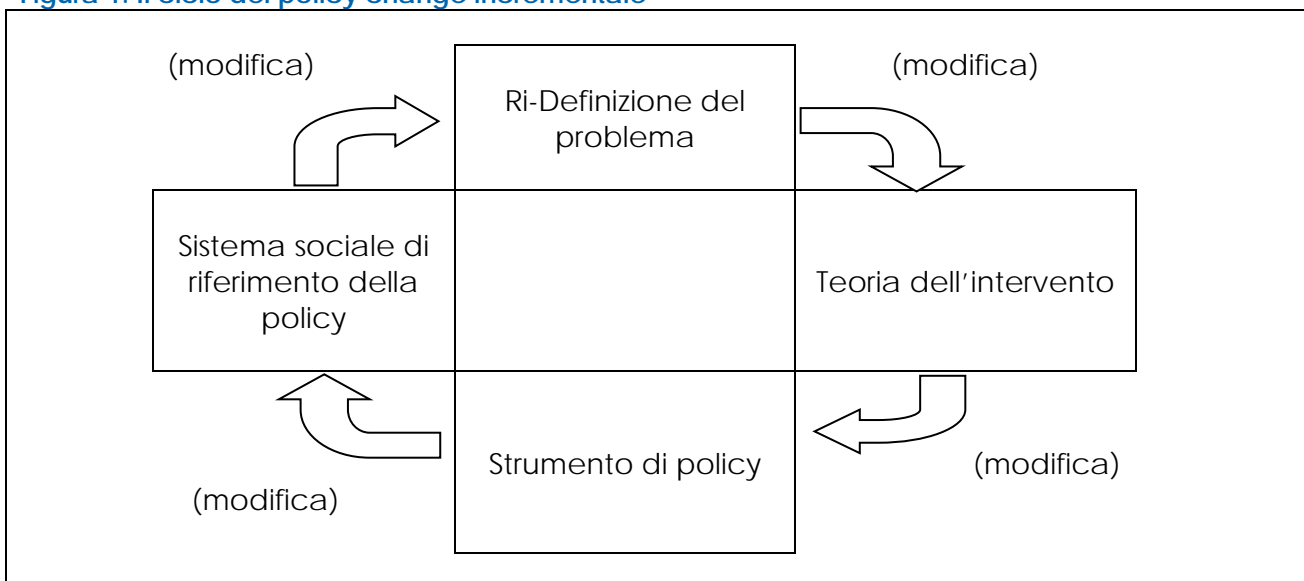
⁹ Sul concetto di discontinuità si veda il capitolo primo di Rossi P. (2019).

del policy-making e in molti casi è la stessa dissociazione tra fini originari e mezzi a determinare il policy change (Palier 2009).

Un ruolo rilevante può inoltre essere giocato dalla configurazione della rete degli attori che progettano e/o erogano i servizi, anche definibile sistema sociale di una policy (Vino, 2018). Una modifica consistente della rete con l'ingresso di attori nuovi, portatori di diverse visioni del problema, diverse competenze e sensibilità, può produrre una ridefinizione del problema e di conseguenza della teoria dell'intervento. D'altro canto può valere anche il rapporto inverso: la modifica dello strumento di policy può a sua volta indurre una modifica della rete degli attori coinvolti nella sua attuazione, ossia determinare cambiamenti nel sistema sociale di riferimento della policy.

Il processo di policy change che avviene su base incrementale e al di fuori delle fasi eccezionali di cambiamento paradigmatico può quindi essere rappresentato come un ciclo continuo in cui le discontinuità introdotte in uno degli elementi che lo compongono possono determinare a loro volta altre discontinuità in altri elementi (Figura 1).

Figura 1. Il ciclo del policy change incrementale



Nel campo del welfare locale cambiamenti incrementali caratterizzati da significativa discontinuità si possono dunque verificare:

- a) quando si *ridefinisce il problema* al centro dell'intervento, o quando si affrontano problemi inediti esplorando soluzioni non ancora praticate – è il caso ad esempio dell'occupazione di persone svantaggiate e/o portatori di disabilità, quando il problema non viene più definito solo nei termini delle difficoltà delle persone a fare appello alle proprie risorse, comunque presenti e da "scoprire", ma anche nei termini delle difficoltà degli ambienti di lavoro ad essere inclusivi e capaci di gestire le diversità;

- b) quando si *ridefinisce la teoria dell'intervento*, ossia quando si adotta una strategia di intervento differente da quella consolidata, lavorando su nessi di causa-effetto differenti, o facendo leva su differenti meccanismi di intervento – come ad esempio quando, volendo affrontare le situazioni di marginalità all'interno di quartieri periferici, si ritiene più efficace adottare una "teoria dell'intervento" che punta a suscitare risorse e risposte all'interno stesso del quartiere, piuttosto che attivare la tradizionale "teoria" per la quale ad un bisogno individuale definito si risponde con la fornitura, ad opera di un soggetto specializzato, di un servizio altrettanto predefinito;
- c) quando si *ridefiniscono gli strumenti o i loro dispositivi attuativi*, ossia si introducono nuovi servizi, nuove regole per la individuazione dei destinatari, per l'accesso ai servizi o per la "produzione" dei servizi richiesti – è il caso ad esempio delle politiche abitative, dove si può prevedere un dispositivo di intervento che attivi risorse, contributi economici, non solo per il mantenimento della abitazione in situazioni di emergenza economica, ma che avvii più complessivi percorsi di inclusione sociale, per favorire una autonoma capacità di mantenimento della abitazione;
- d) quando *entrano in gioco nuovi attori* che contribuiscono a definire i problemi da affrontare e i contenuti degli interventi da realizzare.

Con questo bagaglio di concetti di riferimento, sono stati realizzati 4 studi di caso selezionati tra i 22 progetti finanziati dalla Regione Piemonte in modo da coprire *partnership* differenziate in funzione della collocazione geografica e del contesto socio-economico, del bacino di popolazione coperto e della dimensione del progetto finanziato. La Tabella 1 propone un quadro riassuntivo delle caratteristiche dei 4 casi studiati.

Tabella 1. I casi studio

Ente capofila	Popolazione	Titolo del progetto finanziato	Finanziamento €
CISSACA Alessandria	643.111	Quadrante AL&AT	867.617,14
CISS Borgomanero	154.325	Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione	234.782,47
CSA Alba	105.475	Vecchie radici per nuovi frutti. Mutualità Circolare ed Economia di Scambio nell'albese	216.701,57
CISSA Pianezza	87.792	We.Go.Change	200.327,31

Ciascun caso è stato studiato combinando una analisi di carattere documentale con interviste in profondità a testimoni privilegiati individuati presso gli enti capofila e i principali partner di progetto (da tre a cinque interviste per ogni caso, per complessivi sedici attori intervistati).

L'analisi si è proposta di rispondere a queste domande di ricerca:

- il programma We.Ca.Re ha promosso l'introduzione di elementi di discontinuità nelle politiche di welfare territoriale riguardanti uno o più elementi che caratterizzano un processo di policy change ordinario?
- che ruolo ha svolto l'evoluzione della pandemia da coronavirus?
- quali sono i giudizi espressi dagli attori locali in merito ai risultati conseguiti?

CAPITOLO 3

LA DESCRIZIONE DEI CASI

3.1 ALESSANDRIA

Il progetto con capofila il Consorzio dei Servizi Socio-Assistenziali di Alessandria coinvolge 10 enti gestori ed è attuato in 5 ambiti territoriali¹⁰, un vasto territorio che accoglie 643.111 persone e corrisponde complessivamente all'area del quadrante sud del Piemonte, da cui il nome "Quadrante AL&AT"¹¹. Nel raggruppare più enti gestori di diversi ambiti territoriali è il progetto più grande per estensione territoriale. Il progetto è prevalentemente orientato a rafforzare la governance dei servizi e delle politiche sociali, a partire dall'intenzione di sperimentare forme di collaborazione e condivisione delle informazioni relative ai diritti/bisogni e ai servizi disponibili a livello territoriale. Il progetto interviene anche con l'erogazione di servizi a favore delle famiglie in condizioni di vulnerabilità e a rischio di povertà ed è articolato in 4 distinti ambiti di intervento.

Nella sua versione iniziale era prevista la creazione di un gruppo di lavoro – con una sede fisica dedicata – costituito dagli operatori degli Enti Gestori partner del progetto per favorire la comunicazione, condividere le informazioni relative alla rete del welfare territoriale e per curare l'attuazione del progetto. I primi beneficiari di questa attività sarebbero dovuti essere gli stessi partner del progetto, con l'auspicio che il lavoro di coordinamento potesse, nel lungo periodo, apportare un miglioramento della qualità delle relazioni, e quindi dell'attuazione delle politiche sociali, anche a progetto concluso. Il sopraggiungere della pandemia, e con essa la necessità di gestire molte interazioni a distanza, non ha reso possibile il pieno svolgimento di questa attività; allo stesso tempo tra i partner del progetto è emersa la consapevolezza di possedere una conoscenza non sempre approfondita del contesto territoriale del loro intervento, con riferimento alle nuove vulnerabilità e alle trasformazioni socio-economiche intercorse nel determinarle. In ragione di questa consapevolezza, e per le difficoltà derivanti dalla pandemia, è stato deciso di riconvertire parzialmente questa attività allargando la partnership ad altri attori – in questo caso, tramite una convenzione, l'Università del Piemonte Orientale – in grado di affiancare gli enti gestori nello strutturare attività di analisi e conoscenza del territorio. Il mancato sviluppo di quella che doveva essere la centrale di progettazione rappresenta, anche nelle parole di alcuni intervistati, una evidente criticità sia per l'attuazione del progetto, sia nella prospettiva del futuro sviluppo del welfare locale, nell'ipotesi di voler rinnovare forme di collaborazione tra i diversi enti gestori in un territorio così ampio.

¹⁰ Alessandria-Valenza, Acqui Terme-Ovada, Casale Monferrato, Asti Nord/Sud/Centro, Novi Ligure-Tortona

¹¹ Deriva da un progetto Equal denominato "AL&AT Express" che era dedicato ad altri temi ma è stata l'esperienza di lavoro comune che ha rappresentato il punto di partenza per sviluppare questo progetto.

La seconda attività prevista dal progetto consiste nella creazione di un catalogo, un sistema informativo per raccogliere le informazioni relative alla rete del welfare territoriale nel quale integrare le informazioni relative agli utenti e ai loro percorsi così da poterli monitorare e verificare le eventuali sovrapposizioni/duplicazioni nell'erogazione dei servizi. La proposta è sorta dalla considerazione dell'esistenza di numerosi interventi messi in campo, tanto da enti pubblici quanto da quelli del privato sociale, non sempre noti e in alcuni casi a rischio di essere erogati più volte a favore delle stesse persone. La realizzazione di questo sistema informativo è stata inizialmente pensata come un elemento di integrazione con altri finanziamenti regionali a favore del Terzo Settore; nel percorso di individuazione dell'azienda che avrebbe dovuto sviluppare concretamente la piattaforma non è però stato raggiunto l'accordo tra i vari partner su quale dovesse essere la primaria funzione della piattaforma e questo ha determinato il rischio che l'attività rimanesse di fatto incompiuta.

Nel frattempo ad Alessandria, con il coordinamento di Lab12112, un gruppo di organizzazioni e cittadini ha deciso di replicare la piattaforma Covid19italia.help (promossa a livello nazionale da attivisti e volontari con il supporto di Action Aid) a livello locale, raccogliendo e aggregando in un unico portale – <https://covid19alessandria.help> – le informazioni, le iniziative di solidarietà e di mutuo aiuto e i servizi attivi sul territorio utili a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

A partire da questa iniziativa nata nel contesto di emergenza sanitaria, la partnership del progetto è stata quindi estesa nel tentativo di realizzare il catalogo, ed attualmente può far leva su un tessuto di relazioni in parte recentemente già strutturato e che sembra avere buone premesse per proseguire nel tempo poiché – nel momento in cui venivano realizzate le interviste – era imminente la stipula della manifestazione di impegno a proseguire l'attività da parte dei Direttori degli Enti gestori. Al momento attuale la piattaforma è stata sviluppata con riferimento a tre temi: la casa, la famiglia e il lavoro.

Un servizio rivolto direttamente ai cittadini nell'ambito del progetto riguardante l'inclusione socio-lavorativa che si è inevitabilmente scontrato con le limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria e che ha visto solo il contatto preliminare di alcune imprese locali al fine di rilevare i fabbisogni professionali e per verificare la possibilità di collaborazioni nei percorsi di integrazione socio-lavorativa.

Al tema dell'inclusione lavorativa si sommano alcune attività rivolte al sostegno della famiglia e alla genitorialità che consistono nel realizzare affidi di supporto attraverso l'affiancamento di un educatore, laboratori territoriali sulle competenze genitoriali ed educative, analisi delle competenze delle famiglie accoglienti anche con l'esperienza delle relazioni peer to peer. Il progetto rappresenta l'opportunità per integrare tra loro due diverse modalità di intervento a favore delle famiglie che necessitano di un supporto genitoriale. A fronte di un intervento "tradizionale" volto all'istituzionalizzazione del minore, con l'affido educativo o residenziale, proveniente da famiglie che avevano espresso forme di abuso o maltrattamento, il progetto propone la valorizzazione di alcune esperienze territoriali che hanno lavorato sul supporto reciproco tra famiglie fragili, con un approccio preventivo, lavorando direttamente con le famiglie

¹² <https://www.lab121.org>

che non sono in situazione di grave crisi così da ridurre il rischio di peggioramenti. In considerazione dell'emergenza sanitaria le attività sono state realizzate solo in parte ma, complessivamente, esse rappresentano un rinnovato investimento da parte della partnership su questo ambito di intervento che a livello territoriale sembrerebbe essere piuttosto consolidato. Ciò che invece sembra essere inedita a livello territoriale è l'attenzione posta alla presa in carico "comunitaria" nonché alla necessità di informare i cittadini e armonizzare il sistema di erogazione dei servizi.

Si tratta di punti di riferimento, veri e propri principi guida, che non riguardano esclusivamente l'ambito di intervento a favore della famiglia ma che trasversalmente emergono in tutte le linee di azione. Il catalogo, infatti, parte dall'ipotesi che l'informazione sia un fattore cruciale per l'esigibilità dei diritti; la strategia "comunitaria" alla cura, attraverso l'erogazione di servizi o l'organizzazione di forme di aiuto basate sul dono o sulla reciprocità, è ritenuta la risposta ottimale ad alcuni bisogni che altrimenti non troverebbero risposta e uno strumento privilegiato per compensare l'assenza di risorse a favore delle politiche sociali. Infine, è presente negli attori partner del progetto la consapevolezza di quanto l'eterogeneità del welfare locale dipenda tanto dalla specifica configurazione delle relazioni organizzative quanto da alcune componenti tecniche (ad es. i regolamenti per l'accesso agli interventi) sui quali pure hanno provato ad intervenire con l'obiettivo di armonizzarli a livello territoriale.

Il tema dell'eterogeneità territoriale riguarda anche l'ultimo asse di intervento, quello delle politiche abitative, ambito di policy nel quale la diversa presenza delle Agenzie sociali per la locazione, nonché la differente disponibilità e grado di impiego del patrimonio immobiliare pubblico configurano un sistema di offerta che, a detta degli intervistati, non sarebbe in grado di offrire risposte adeguate alle condizioni di vulnerabilità.

Gli intervistati parlano, a tal proposito, di "fascia grigia", persone e famiglie non classificabili come povere secondo i canoni tradizionali ma crescenti in quantità nell'ambito della domanda di prestazioni sociali. I partner del progetto hanno prestato particolarmente attenzione a condividere le diverse procedure di intervento, così da verificare la propria capacità di rispondere a questa nuova domanda di servizi e per comprendere se e come tendere all'uniformità nell'organizzazione del sistema di offerta. Nel corso del progetto, la riflessione sul tema dell'uniformità delle prestazioni e quindi su come avviare un percorso per la creazione di un vero e propria "sistema unitario" di offerta ha dovuto fare necessariamente i conti con le criticità derivanti dalla crisi sanitaria e quindi dalla necessità di gestire l'emergenza; affinché alcuni risultati possano essere raggiunti, eventualmente anche nel lungo periodo, sono necessarie – nelle parole degli intervistati - un forte interesse politico al tema dell'organizzazione del welfare locale, argomento che invece non sembra essere più al centro dell'agenda politica.

3.2 BORGOMANERO

Il progetto coinvolge 46 comuni dell'area Nord-novarese (154.325 abitanti) afferenti a tre Enti Gestori dei servizi socio-assistenziali.

In questo territorio il progetto We.Ca.Re si inserisce all'interno di un precedente percorso di avvicinamento e di unificazione nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali intrapreso dai tre Enti Gestori. Tra gli obiettivi del progetto vi è, infatti, l'istituzione di diversi poli territoriali che lavorino in modo integrato sui territori dei Comuni tra loro confinanti, attraverso una serie di equipe composte da educatori, assistenti sociali e operatori socio-sanitari. Inoltre, la proposta progettuale di We.Ca.Re prevede la riformulazione di specifici servizi (Servizio Inserimenti Lavorativi, Sportello immigrati e Centro per le famiglie), seguendo il concetto di "deperimetrazione". Adottando tale prospettiva si intende stimolare l'uscita dei servizi dai perimetri di azione tipici dell'ente pubblico, con il coinvolgimento delle comunità locali e la creazione di una rete di attori pubblici e privati.

Per quanto riguarda le azioni di "deperimetrazione" del Servizio Inserimenti Lavorativi (SIL) il progetto prevede l'assunzione di una specifica figura, un educatore, che possa svolgere un ruolo di intermediazione tra il servizio pubblico, la rete di soggetti privati profit e non profit del territorio e le famiglie delle persone inserite. L'attuazione di questa parte del progetto ha avuto inizio durante il 2019 ed è tutt'ora in corso, con la collaborazione di una cooperativa del territorio specializzata nell'inserimento lavorativo delle persone disabili. Il progetto WeCaRe ha consentito di concentrarsi sull'allargamento della platea di destinatari del SIL al di là del target "tradizionale" della disabilità, includendo anche persone in condizioni di fragilità che non sono tradizionalmente raggiunte dai Servizi socio-assistenziali. Inoltre, è stato possibile mettere a punto alcuni strumenti innovativi per l'inserimento lavorativo, agendo non soltanto dal lato dell'offerta di lavoro, ma anche da quello della domanda. Ad esempio, tramite il progetto WeCaRe è stato possibile sperimentare l'istituzione di figure dette "magister del tutor aziendale", il cui ruolo è quello di formare i tutor interni alle aziende per l'inserimento di persone disabili in condizione di fragilità. Il sopraggiungere della crisi pandemica ha interrotto per alcuni mesi le attività del Servizio Inserimenti Lavorativi (in particolar modo in seguito alla temporanea interruzione dei tirocini), ma nei mesi successivi le azioni progettuali sono tornate a pieno regime.

La "deperimetrazione" dei centri famiglia, invece, prevede la predisposizione di tavoli per la prima infanzia che coinvolgano le realtà territoriali pubbliche e private che si impegnano sulle tematiche connesse alla cura dei minori, in particolare gli asili nido. Inoltre, tramite WeCaRe si intende creare una serie sportelli di accesso ai centri-famiglia sul territorio, ad esempio all'interno di scuole, biblioteche, asili nido e studi di pediatria. L'obiettivo è quello di avvicinare il servizio ai potenziali destinatari, al fine di rendere più agevole l'accesso, e familiarizzare con i cittadini e le famiglie, illustrando loro nei dettagli le opportunità e le iniziative offerte dai centri famiglia. L'iniziativa si inserisce in un processo già avviato tramite il progetto "Family Like" promosso dalla Fondazione Cariplo. Poco dopo l'avvio dei primi contatti con gli asili nido del territorio, le attività si sono interrotte a causa del sopraggiungere del Covid-19. Durante la pandemia, tuttavia, è stato possibile riformulare in buona parte questo filone di attività, creando i tavoli di lavoro in forma on-line con gli asili nido. Inoltre, sono state messe a punto numerose iniziative, anch'esse on-line, come

alcune rubriche sui social network contenenti suggerimenti utili sulle tematiche educative e dell'infanzia, nonché alcune informazioni specifiche sulla pandemia e i relativi effetti sulla vita familiare. In aggiunta, sono state create occasioni di scambio e di interazione on-line tra famiglie attraverso laboratori creativi e attività di gruppo (ad esempio la creazione di piccoli libri per bambini o il racconto di fiabe).

La "deperimetrazione" dello sportello per immigrati prevede invece la realizzazione di un tavolo di consultazione relativo alle tematiche dell'immigrazione, comprendente organizzazioni pubbliche, private e del terzo settore. Inoltre, il progetto prevede l'apertura di alcuni sportelli dedicati al tema della casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggio, e alcune attività formative peer-to-peer per la gestione economica della vita familiare. Nella fase precedente la pandemia, l'attività si è avviata con una serie di interviste rivolte ad alcuni membri di associazioni dedicate al tema dell'immigrazione, con l'obiettivo di mappare le reti relazionali delle persone immigrate e favorire l'aggancio e l'inclusione. Il sopraggiungere della crisi pandemica ha posto un freno a questa attività, la quale è tutt'ora in uno stato di attuazione limitato.

3.3 ALBA

Il progetto, attuato nell'ambito territoriale di Alba (64 Comuni e circa 105.475 abitanti), ha lo scopo di favorire le interazioni e la collaborazione tra i cittadini così che possano reciprocamente supportarsi, soddisfare autonomamente i propri bisogni, e quindi migliorare la propria condizione. Questo obiettivo generale è perseguito attraverso le attività previste in 3 diverse aree di intervento.

La prima è dedicata allo sviluppo del *Condominio solidale* in 4 aree di edilizia popolare (di cui 3 nel Comune di Alba) per un totale di 358 alloggi. L'idea è quella di individuare e coinvolgere alcune famiglie nell'offrire supporto e svolgere servizi (assistenza anziani, *babysitting*, "nonni in affitto", parrucchiera, spesa a domicilio, portierato sociale, etc.) a favore di altre.

La seconda area di intervento è quella degli *Orti di scambio* che ha l'obiettivo di coinvolgere i beneficiari del S.I.A., del R.E.I e le famiglie impegnate nelle attività dei *Condomini solidali* nella produzione di beni agricoli con finalità di auto-consumo o da destinare a nuclei familiari in difficoltà; è inoltre previsto che una parte della produzione degli orti di scambio sia commercializzata garantendo una copertura parziale dei costi di gestione dell'attività.

Il servizio del *Mutuo trasporto*, che rappresenta la terza area del progetto, ha lo scopo di potenziare la mobilità dei cittadini senza costi per l'attore pubblico. L'idea è di realizzare, attraverso una piattaforma *on line*, una agenda delle offerte di passaggi in auto e che, attraverso la stessa piattaforma, sia possibile cercare un passaggio: chi si rende disponibile ad offrire un passaggio riceve in cambio altri beni o servizi (es. frutta e verdura prodotta negli orti di scambio). Il tutto si realizza senza scambio di denaro così da creare, negli intenti, un senso di comunità "su gomma" tra le persone. Il servizio dovrebbe potersi avvalere di una applicazione già disponibile – perché finanziata da un altro progetto – e utile per geolocalizzare le posizioni e quindi segnalare in modo efficace sia la domanda che l'offerta di passaggi.

Il progetto ha previsto una fase preliminare all'attuazione dedicata, tra diverse attività, a individuare cittadini/condomini disponibili a svolgere la funzione definita "sentinelle di comunità", cioè figure "ponte" tra gli operatori e i cittadini per favorirne il coinvolgimento e la partecipazione.

L'attuazione del progetto ha mosso i primi passi a settembre 2019 dopo una fase di progettazione di dettaglio dedicata ad aspetti organizzativi tra l'ente gestore e i diversi partner ed ha poi risentito del sopraggiungere della pandemia che ha determinato la temporanea sospensione e poi, pur preservando gli intenti iniziali, la rivisitazione di alcune attività inizialmente preventivate. Le attività di *Mutuo Trasporto* sono state le prime a risentire delle misure di distanziamento sociale e delle derivanti limitazioni relative alla numerosità delle persone in auto.

Durante i momenti di maggiore restrizione nelle forme di contrasto alla pandemia, molte attività del progetto sono state svolte attraverso il supporto di strumenti informatici: gli incontri di quartiere nell'ambito del *Condominio solidale* sono stati convertiti in *caffè online*, lavorando sul tema dell'interculturalità culinaria, permettendo in questo modo alle cooperative impegnate sul campo di mantenere i rapporti con le persone. Non appena le condizioni sanitarie lo hanno permesso sono stati realizzati gli interventi di animazione dei quartieri, finalizzati a individuare i condomini più fragili e coinvolgere chi poteva divenire una risorsa e un supporto per gli altri.

Al di là delle modalità con le quali di volta in volta è stata fronteggiata la situazione pandemica, l'intervento nei quartieri-Condomini solidali ha avuto delle difficoltà sin dall'avvio, difficoltà che hanno però permesso agli attori coinvolti di conoscere più approfonditamente i contesti dell'intervento, sviluppare una riflessione su come coinvolgere i cittadini e su quale dovesse essere più in generale il ruolo degli operatori nel territorio.

Una rilevante problematica per l'attuazione è derivata dalle aspettative dei residenti nei condomini i quali si concepivano - nelle parole degli intervistati - esclusivamente come beneficiari e non come attori partecipanti delle azioni che li riguardano. Quando gli operatori impegnati nei quartieri hanno tentato il coinvolgimento dei cittadini hanno incontrato resistenze e poco interesse alla partecipazione, derivanti tanto dalle soggettive condizioni socio-economiche quanto dall'aspettativa che l'impegno dell'amministrazione pubblica dovesse essere esclusivamente quello di erogare prestazioni. Si tratta in particolare di quartieri storicamente caratterizzati da limitata coesione sociale ed elevata conflittualità rispetto ai quali - anche per il sopraggiungere della pandemia - gli operatori hanno avuto difficoltà nel garantire una presenza costante. In casi come questo gli attori coinvolti nell'attuazione hanno pensato di riformulare l'intervento, provando però a concentrare l'attenzione solo su alcuni aspetti (es. cura degli spazi comuni, dell'ambiente) nel tentativo di sviluppare una collaborazione più efficace tra i cittadini e l'amministrazione comunale guardando ad effetti del progetto nel lungo periodo, a partire da una alleanza con in i cittadini che al momento era debole se non inesistente.

Analogamente, anche altre attività del progetto sono state definite per potenziare la capacità dei cittadini di fronteggiare autonomamente i problemi attraverso momenti di confronto, con un

orientamento da parte degli operatori a non imporre la loro pre-definizione dei problemi cui far fronte.

All'interno di questo percorso un ruolo importante sembra sia stato svolto dagli *Orti di scambio*; inizialmente concepiti solo in funzione della loro capacità produttiva di beni e della possibilità di distribuirli tra i partecipanti, sono poi divenuti delle occasioni di socializzazione anche per i residenti dei cosiddetti *Condomini solidali*. In un certo senso, gli Orti di scambio hanno reso possibile che si instaurassero relazioni tra gli stessi residenti dei Condomini permettendo quindi agli operatori di non doversi necessariamente rivolgere al "Condominio" ma di arrivarci in seconda battuta, attraverso una relazione costruita prima in un altro contesto.

Anche le relazioni tra gli operatori sono state messe alla prova durante l'attuazione del progetto che ha visto un esplicito confronto tra il personale del Consorzio socio-assistenziale e quello delle organizzazioni del Terzo Settore. Sembrerebbe che i primi abbiano incarnato, almeno nella fase iniziale del progetto, un ruolo di committenza particolarmente direttivo, creando una cesura netta tra le attività di regia e quelle di erogazione degli interventi, prestando particolare attenzione al raggiungimento dei risultati definiti in coerenza con quanto previsto dal bando proposto all'amministrazione regionale; nel corso del tempo il sistema relazionale ha virato a favore di una maggiore cooperazione tra gli attori, nel reciproco riconoscimento di attori chiave per la conoscenza e gli interventi nel territorio anche con uno sguardo rivolto al futuro, al momento in cui cesseranno le risorse messe a disposizione da We.Ca.Re.

3.4 PIANEZZA

Il progetto "We.Go.Change" è attuato sul territorio di 8 comuni (87.792 abitanti) localizzati nella zona Nord dell'area metropolitana di Torino, e facenti capo al Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali di Pianezza.

Il progetto We.Ca.Re. attuato su questo territorio ha come base la passata esperienza dei Piani di Zona, con il principale scopo di promuovere e sviluppare una serie di tavoli di sviluppo territoriale. I tavoli hanno il ruolo di punto di contatto e di coordinamento tra gli enti pubblici, privati e del terzo settore, con l'obiettivo di individuare i bisogni della comunità, raccogliere le istanze delle parti sociali e generare soluzioni. Il progetto We.Ca.Re. prevede una cabina di regia contenente tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del progetto, nonché alcuni tavoli tematici, dedicati alle tre aree di intervento su cui il progetto We.Go.Change si concentra: il lavoro, la comunità e l'abitare.

Per agire sulle prime due aree tematiche, il lavoro e la comunità, il progetto prevede l'attuazione di iniziative di agricoltura solidale, con il coinvolgimento delle aziende agricole del territorio e delle realtà del terzo settore impegnate nella raccolta e scambio di generi alimentari da destinare alle persone in difficoltà. Il progetto mira a costruire un primo contatto tra il Consorzio e le aziende agricole, attraverso cui sia possibile stabilire dei legami che possono portare, in futuro, alla promozione di iniziative e tirocini socializzanti per le persone disabili in carico al Consorzio. Nel più breve periodo, il progetto We.Ca.Re. prevede l'istituzione di un punto vendita equo-solidale, nel

quale promuovere inserimenti lavorativi di persone con disabilità per la vendita di prodotti delle aziende agricole del territorio. L'attuazione di queste azioni ha preso avvio durante il 2019 e sono stati individuati lo spazio per allestire il punto vendita e un ente del terzo settore con il ruolo di partner progettuale. Il sopraggiungere della pandemia di Covid-19 ha tuttavia interrotto drasticamente questa attività. Lo stop dei tirocini, così come la chiusura forzata delle attività aperte al pubblico ha costretto gli enti attuatori ad una riformulazione del progetto. In prima battuta si è tentato di trasformare l'attività in un servizio di consegna a domicilio per persone in difficoltà, ma anche questa idea non è riuscita a prendere forma concreta. Attualmente rimane in corso l'attività di mappatura e di contatto con aziende agricole per via telematica, al fine di stimolare l'inserimento di persone disabili in carico ai servizi socio-assistenziali, anche attraverso l'offerta di una newsletter sui social network dedicata alle aziende e ai loro prodotti.

Per quanto riguarda il tema dell'abitare, il progetto We.Go.Change si propone di creare una maggior sinergia e coordinamento tra i vari Comuni del territorio e gli enti privati attivi su queste tematiche. Il tema delle politiche abitative, infatti, non rientra negli ambiti di intervento tipici del Consorzio socio-assistenziale, ma si caratterizza come un problema di difficile soluzione e potenzialmente generativo di ulteriori condizioni di difficoltà, primi tra tutti il rischio povertà e il fenomeno della perdita di dimora. L'attuazione di questa attività è attualmente in corso. È stata intrapresa un'attività di ricognizione e mappatura di tutte le strutture di housing attive sul territorio e dei servizi offerti. Inoltre, sono stati avviati dei tavoli che riuniscono i Comuni del territorio per progettare soluzioni condivise, in particolar modo per i comuni di più piccole dimensioni, i quali non dispongono di uffici dedicati a questa tematica e fanno spesso affidamento sui comuni di dimensioni maggiori e sulle relative strutture ricettive e di alloggio. A partire da questi incontri il Consorzio ha prodotto un documento contenente alcune linee guida e buone pratiche volte a sistematizzare gli interventi e uscire dalle logiche emergenziali. Il documento è, al momento delle interviste, in fase di presentazione ai Comuni. La pandemia di Covid-19 ha impattato anche su questa iniziativa. Il blocco degli sfratti e le numerose problematiche contingenti che Comuni e Consorzi socio-assistenziali hanno dovuto affrontare hanno determinato la sospensione delle attività su questa linea per un breve periodo. Attualmente, si prevede di dare continuità a questa azione anche oltre il termine del progetto We.Ca.Re. attraverso l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini. Si prevedono inoltre attività di sensibilizzazione rivolte ad alcune categorie, come le associazioni di categoria dei proprietari e le agenzie immobiliari, per illustrare loro gli strumenti utili a prevenire le condizioni di emergenza abitativa.

CAPITOLO 4

4. L'ANALISI DEI CASI

4.1 DEFINIZIONE DEI PROBLEMI E STRUMENTI DI POLICY

Nei casi studiati sono rintracciabili alcuni elementi di discontinuità riguardanti la definizione dei problemi e gli strumenti di policy adottati. Più precisamente si possono a questo proposito identificare due tipi di discontinuità:

- rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati;
- queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati.

Con riferimento al primo tipo di discontinuità introdotta si può citare ad esempio il caso dell'intervento sulla emergenza abitativa del Consorzio di Pianezza. Siamo qui in presenza di un problema non certo di recente emersione, anzi, possiamo dire che si tratti di un problema "refrattario", di un problema cioè che fino a questo momento era risultato sostanzialmente intrattabile, confinato in una sorta di "terra di nessuno" tra le competenze dei Consorzi – che possono attivare misure di sostegno economico e di accompagnamento per soggetti deboli e marginali, ma non hanno strumenti specificamente dedicati al tema della casa – ed i Comuni, che al contrario hanno competenze sulle politiche della casa, ma non hanno strumenti per attivare percorsi di accompagnamento e di più complessiva inclusione sociale con cui costruire soluzioni non solo emergenziali. Il tentativo avviato con We.Ca.Re. va nella direzione di strutturare un quadro di regole condivise, percorsi di confronto e di cooperazione tra i Comuni del territorio, il Consorzio ed i soggetti che gestiscono i servizi di housing sociale – in un caso dei Comuni, in altri casi attori del privato sociale – per provare a progettare soluzioni di più ampio respiro per i nuclei famigliari in situazione di difficoltà rispetto all'abitazione.

"E' nato tutto dalla necessità di affrontare situazioni complesse, gestite da noi come servizi sociali ma che presentano problemi anche sul versante della casa e del lavoro in tavoli che comprendono anche i comuni e i centri per l'impiego... se ad esempio so che il prossimo in graduatoria per l'assegnazione della casa popolare è il signor Rossi ci mettiamo attorno a un tavolo e possiamo fare una progettualità condivisa sul caso, sono situazioni già in carico ai servizi sociali [...] il salto è di prospettiva, i tavoli sono legati alle singole situazioni, il salto è mettere insieme i comuni e arrivare a una politica sul tema casa più condivisa sui comuni, magari pensando a interventi che possiamo proporre che siano uguali per tutti i comuni" (Int. 10)

“Si è fatta una mappatura degli housing presenti a Torino e provincia, è stato fatto un lavoro di ricognizione sulle differenze che ci sono all’interno dei diversi housing presenti sul nostro territorio e che sono gestiti dai partner con cui stiamo collaborando, c’è stata una analisi delle diverse modalità organizzative dei diversi servizi offerti e questo ci ha permesso di produrre un documento che stiamo cercando di sottoporre ai Comuni e soprattutto agli uffici casa dei Comuni del nostro Consorzio, cercando di mettere in rete i diversi uffici che in questo momento non hanno ancora una modalità di condivisione” (Int. 9)

Nella stessa direzione – l’avvio di un tentativo innovativo rispetto al problema “storico” della casa – va uno dei progetti con capofila il Consorzio di Alessandria, in questo caso con una maggiore accentuazione sul tema delle “fasce grigie”, ossia degli utenti finora ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Anche in questo caso, il tentativo avviato è quello di definire regole, linee di azione, ruoli dei diversi attori pubblici e privati, per costruire un sistema di intervento finora sostanzialmente inesistente.

“Il tema della casa non è un tema normalmente trattato dai centri socio-assistenziali, e quello delle fasce grigie è un tema di nessuno. La competenza generale delle politiche abitative è del Comune, ma per la fascia grigia non ci sono politiche comunali; ci sono gli Uffici Casa dei Comuni, ma non ci sono politiche comunali perché non ci sono politiche nazionali. [...] Si è arrivati piano piano a configurare il nostro ruolo a supporto dei 12 partner. Ciò ha sin dall’inizio voluto dire ipotizzare dei punti di arrivo comuni alla fine del progetto, a partire dal linguaggio e delle modalità operative. Ma i Consorzi devono cambiare approccio, sono abituati a lavorare solo sull’emergenza. Lavorare sulla fascia grigia significa decidere di avere un ruolo di prevenzione e non lavorare e partire più solo sull’emergenza, vuol dire avere indicatori che ti segnalano quando le situazioni stanno per esplodere.” (Int. 3)

Ancora simile, sotto diversi aspetti, è il progetto a favore dei minori messo in campo dal progetto We.Ca.Re. di Borgomanero. Il tema del rapporto delle famiglie con le fragilità e le difficoltà legate all’infanzia è anch’esso un tema consolidato nella sfera di azione dei consorzi socio-assistenziali, in questo caso interessato da una ridefinizione del problema e da un conseguente tentativo di rivedere la strategia dell’intervento, ponendo l’accento sul versante della prevenzione rispetto a quello della riparazione delle situazioni già compromesse. Anche in questo caso, è stato avviato un tentativo basato sulla attivazione di sedi di confronto strutturato tra molteplici attori del territorio – operatori dei consorzi, famiglie, operatori dei nidi comunali e privati, altri soggetti – per individuare e definire prassi comuni di lavoro e momenti di formazione ed accompagnamento alle famiglie.

Si è deciso di “deperimetrare” lo sportello nei nidi o nei luoghi fisici in cui si fanno attività (biblioteca comunale, locali usati dai pediatri, ecc..) perché gli sportelli siano più vicini alle famiglie per una reale prevenzione per il benessere di genitori e figli. Noi vediamo che prima si entra in contatto coi nuclei, più i genitori riescono a far da sé e affrontare con le loro risorse le difficoltà. [...] 15 [nidi] 15 totali, pubblici e privati. Hanno aderito tutti, non me l’aspettavo. Portare il progetto We.Ca.Re ci è servito per

presentare il Consorzio, molto spesso c'era l'idea che il centro famiglie fosse una lunga mano del Servizio sociale, si venisse presi in carico. Invece abbiamo potuto spiegare il ruolo dei centri famiglia. Non tutto è l'assistente sociale che porta via i bambini, una visione ancora molto diffusa. [...] L'obiettivo era che le famiglie stesse si incontrassero per proporre idee, ma la pandemia ci ha fermati. Abbiamo quindi proposto dei cicli di incontro online con professionisti importanti nel mondo della pedagogia. I bisogni li abbiamo rilevati con dei questionari partiti dai nidi. Abbiamo raccolto 450 persone nelle dirette e 20.000 visualizzazioni. [...] Ciò ha portato per noi un immediato incremento agli sportelli, ci hanno contattato perché volevano continuare a confrontarsi, abbiamo creato una mailing list, più della metà dei genitori hanno lasciato i loro indirizzi. [...] Vedo come è diverso l'operato del servizio sociale e del centro famiglia. Stare a contatto con le famiglie ci permette di avere dei mediatori e dell'importanza di poter accedere a luoghi senza aprire cartelle. Parliamo di fragilità e disagio senza creare categorie... abbiamo molto puntato su questo" (Int. 14)

Ancora, è possibile citare il progetto sempre di Borgomanero finalizzato agli inserimenti lavorativi, rivolto alle persone con disabilità e, più in generale, in una condizione di fragilità. Anche in questo caso siamo in presenza di un problema da tempo nell'agenda degli interventi dei Consorzi. Il tentativo consiste nell'adottare un approccio all'inserimento lavorativo che pone maggiore attenzione al contesto aziendale che accoglie gli utenti rispetto a quanto classicamente avviene in questo tipo di interventi. L'attenzione è stata dunque posta sia alla costruzione di percorsi di rafforzamento delle competenze degli utenti, attraverso l'utilizzo di situazioni di lavoro gestite da partner del progetto, per poi avviarli ad esperienze di tirocinio in aziende del territorio ed infine ad una collocazione lavorativa stabile, sia alla costruzione di competenze di accoglienza ed accompagnamento delle aziende, con percorsi di formazione dei tutor aziendali e l'introduzione della nuova figura di "magister" dei tutor.

"Si è introdotto una nuova figura che è il magister del tutor, il formatore dei tutor perché si è capito che non è sufficiente avere la figura del tutor tradizionale che si preoccupava nelle aziende di affiancare le persone... il punto era formare all'accoglienza, all'inclusione che è un qualcosa di meta... di trasversale rispetto alla competenza operativa e quindi è questo che ha fatto sì che si sviluppasse un percorso apprezzato moltissimo dalle aziende... si tratta di formare le persone all'accoglienza trasferendo competenze tipiche degli educatori agli operatori che sono tutor nelle aziende... questo percorso formativo è stato molto apprezzato dalle aziende; il nostro progetto We.Ca.Re non era solo per i disabili ma per il target dei vulnerabili... è vulnerabile anche la persona depressa." (Int. 12)

"C'era però anche incapacità da parte delle aziende di accogliere persone con disabilità. [...] Proprio in quest'ottica, We.Ca.Re prevedeva uno stretto contatto dell'educatore del SIL che in affiancamento al nostro operatore provasse a comprendere il linguaggio delle aziende. [...] Il problema delle aziende nell'accogliere le persone, abbiamo provato insieme a formare una figura, il "magister aziendale", una formazione a quelli che potevano essere i tutor aziendali

per insegnare loro come potevano costruire relazioni con le persone, soprattutto quelle con disabilità. Il format è l'incontro di alcune persone per aiutare le aziende a comprendere cosa significa mettersi in relazione con altri. Da una parte il vantaggio è di capire i bisogni delle persone, in particolare con disabilità. L'altro vantaggio è che le persone coinvolte si sono sentite valorizzate. Il ruolo del magister è anche questo del tutto nuovo, lo abbiamo pensato nel rapporto discepolo maestro. Il discepolo cerca di carpire l'arte dal maestro." (Int. 15)

Parzialmente differenti sono i casi che si possono qualificare nella categoria "modalità innovative - problemi inediti/non affrontati". Naturalmente è opportuno precisare che siamo in presenza di un continuum tra le due categorie, e non di due polarità nettamente distinte: in fine dei conti quando viene ridefinito un problema, seppur consolidato ma "refrattario" – come ad esempio nel caso delle politiche abitative per le fasce grigie o per l'approccio alle famiglie con minori, o ancora per l'inserimento lavorativo di soggetti fragili – in un certo senso il problema stesso diviene un "altro" problema, non ancora affrontato. Tuttavia, in alcuni casi, è il problema messo al centro dell'intervento di We.Ca.Re. ad avere caratteristiche tali da apparire esso stesso un problema (relativamente) nuovo.

Tale è ad esempio il caso dell'intervento del progetto di Alba su alcuni quartieri, sia in Alba città che in Comuni del territorio, finalizzato ad attivare risorse del quartiere affinché il quartiere stesso gestisca e affronti le proprie problematiche.

"L'orientamento alla comunità è stato un percorso degli ultimi 5 o 6 anni, nei quali ci siamo accorti che il nostro modo di lavorare non portava da nessuna parte. [...] certe cose io le sentivo già prima: stesse persone e stesse richieste. Possibile che non ci fosse un modo per fare diversamente? Ritenevo che bisognasse cambiare. Il cambio direzionale mi ha permesso di dire queste cose, già prima si potevano dire, ma non c'era tanto riscontro." (Int. 5)

"L'azione degli orti è stata fondamentale. L'orto che si è implementato ad [...] di fatto è diventato nell'estate occasione di socializzazione e contaminazione sociale del quartiere [...] La situazione più complessa è stata la situazione di [...], dove il nucleo abitativo individuato era un quartiere con una storica conflittualità e si è faticato molto a mantenere una continuità e durante il periodo estivo, si è provato ad animare il quartiere, con una tombola tra balconi. Ci ha fatto ragionare sull'esigenza di provare a ipotizzare dei lavori che possano accompagnare agli obiettivi di We.Ca,Re. Provare a ragionare sull'accompagnamento, un portierato sociale nel condominio, studiando un modello di operatore non di comunità, ma che deve ancora assumersi un ruolo di responsabilità." (Int. 6)

"Quello che si è provato di fare è di creare delle relazioni nei condomini per far sì che le persone potessero accedere non solo all'assistenza pura ma per provare a creare delle reti di sostegno all'interno del condominio. Si è cercato di far confluire alcune di queste attività nell'orto, con l'inserimento di volontari (ne abbiamo avuti

tanti), cercando di utilizzarlo come opportunità per portare avanti il progetto We.Ca.Re. e creare eventualmente lavoro.” (Int. 7)

Sotto questo aspetto è analogo il progetto di Alessandria che prevede la costruzione di una piattaforma online che riporti i servizi del welfare territoriale – che siano erogati da attori pubblici o privati – e che al tempo stesso consenta ai singoli cittadini o associazioni sia di segnalare una propria situazione di bisogno che di offrirsi come risorsa – in termini di tempo, di competenze, di disponibilità – per affrontare problemi segnalati da altri cittadini o associazioni.

“La discontinuità è il lavoro dedicato alla informazione, nella quotidianità del lavoro è trascurata, facciamo tanti interventi, non abbiamo la forza, il tempo, le competenze per strutturare l’informazione, l’informazione è in discontinuità [...] porterà un cambiamento nel lavoro classico dell’assistente sociale che magari andrà più a spostarsi sulla comunità... la presa in carico comunitaria più che sulla mediazione tra bisogni del singolo e risposte” (Int. 1)

Si tratta di progetti che nascono sulla base dell’opzione per un approccio di “welfare di comunità”, in cui gli utenti stessi dei servizi possano essere risorsa per affrontare i problemi comuni ad una collettività.

“Io educatore identifico il bisogno, stimolo la persona a far suo il bisogno, l’educatore della persona disabile che si è messo in testa che non deve essere accompagnato a scuola ma deve prendere il bus e quando riesce a farlo gli dico che è stato in gamba. In un progetto come We.Ca.Re metto un banchetto e chiedo loro quali sono i bisogni, non glielo dico io. Se io osservo troverò mille cose che non vanno ma loro non le vedono. E se io non glielo faccio vedere, non esistono per loro. Devo diventare facilitatore. In alcune famiglie un figlio che non va a scuola non è visto come un problema. Non posso dirglielo, devo fare un percorso per portarli a capire che può essere un problema. Devo portare le persone a guardare il quartiere con occhi diversi e quindi chiedersi cosa farebbe. We.ca.Re ha significato per noi di entrare in un quartiere e osservarlo con occhi diversi...” (Int. 8)

4.2 LE RELAZIONI TRA GLI ATTORI

L’attore pubblico ha avuto in tutti i territori un ruolo di regia e di governo – non sempre privo di incertezze – del processo di attuazione del programma We.Ca.Re.

Talvolta gli elementi di discontinuità introdotti con We.Ca.Re si riallacciano a pregresse esperienze già condotte nell’ambito dei Consorzi socioassistenziali. E’ ad esempio il caso di Alba in cui l’approccio allo sviluppo di comunità e al “beneficiario-come-risorsa” è un approccio maturato all’interno del Consorzio stesso, stimolato anche, nel tempo, dall’intervento sulle povertà, dapprima con risorse del Consorzio stesso, e successivamente con il Reddito di Inclusione ed il Reddito di Cittadinanza, e dalla insoddisfazione per le dinamiche che si instauravano tra beneficiari ed operatori, con lo

stabilirsi di una situazione di dipendenza dei beneficiari dagli operatori, e la conseguente impossibilità a mettere in campo le risorse (pur sempre presenti) dei beneficiari. Si trattava di un approccio in qualche misura non ancora prevalente, seppur già presente nelle modalità di azione del Consorzio, che ha trovato in We.Ca.Re. l'occasione per mettersi ulteriormente alla prova e tentare di consolidarsi.

Per comprendere appieno le dinamiche attivate con We.Ca.Re è tuttavia necessario allargare lo sguardo agli altri attori coinvolti nella sua formulazione e attuazione. Significativo è il ruolo svolto da esperti esterni, coinvolti in percorsi di formazione o di confronto e dagli attori del privato sociale, che sono spesso i soggetti che avevano in precedenza sperimentato le modalità innovative di intervento poi mutate in We.Ca.Re. È ad esempio il caso degli interventi per l'inserimento lavorativo, dove è una cooperativa presente a Borgomanero che ha sperimentato negli anni un approccio parzialmente differente da quello praticato dai Consorzi e dai servizi pubblici; è il caso delle politiche abitative o della piattaforma online con il catalogo degli interventi ad Alessandria, dove sono soggetti privati i titolari di esperienze che vengono assunte come riferimento. Talvolta si attinge a pratiche condotte al di fuori del proprio territorio, connettendo le reti locali a reti più ampie. Particolarmente esemplificativa a quest'ultimo proposito è l'esperienza del catalogo dei servizi di Alessandria, dove operatori della cooperativa che ha realizzato la piattaforma e costruito il catalogo – unitamente agli operatori dei Consorzi coinvolti – avevano realizzato una simile esperienza per censire le risorse territoriali disponibili per affrontare l'emergenza Covid, a sua volta mutuando l'idea da una esperienza realizzata all'interno di un progetto rivolto in questo caso ai migranti a Napoli e poi replicata a Ravenna.

“Quando ci siamo resi conto che le dinamiche dovevano essere movimentate, al di là delle cooperative dell'ATS, abbiamo introdotto soggetti nuovi. Abbiamo chiesto a un soggetto di Torino che ha lavorato sull'abitare solidale, di accompagnarci in un percorso di costruzione dei processi di prossimità. È un soggetto terzo che arriva da fuori e può darci una visione altra. Ci mette intorno ad un tavolo tutti allo stesso livello.” (Int. 6)

“Io collaboro con l'associazione [...]. L'associazione trova famiglie per i migranti e fa mentoring per neo-maggiorenni. All'interno di un FAMI per enti locali del 2019 di cui Napoli è capofila noi partecipiamo, la nostra attività è lo sviluppo di questa piattaforma per la partecipazione civica [...]. Qualcosa di simile lo avevamo fatto il comune di Ravenna, sempre con il FAMI, dove il Comune ha realizzato una piattaforma dedicata alle famiglie accoglienti e per l'affido. Da questa esperienza che ho maturato è nata l'idea di realizzare qualcosa di simile anche qui, incentrato sulla pandemia. [...]. Rispetto a questo modello abbiamo inserito la nomenclatura dei Servizi, e l'attivazione dei cittadini. Non poteva risolversi in una vetrina ma anche uno spazio di interazione. [...] [La parte per i cittadini] è pensata su due livelli. Da un lato una call-to-action sempre aperta in cui ci si può registrare e individuare gli ambiti su cui attivarsi. Macro-ambiti welfare cultura ambiente e sotto-ambiti persone lavoro casa. Mettono una BIO come “disponibile a lezioni di italiano” “dog sitter”. Ora abbiamo un servizio di SMS di conferma che ci consente di avere garanzia che

la gente non si iscriva con nomi inventati. L'altro livello sarà fare delle call-to-action dedicate." (Int. 4)

Si può in definitiva sostenere che i Consorzi hanno provato ad aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori. Al tempo stesso, attori privati o del privato sociale hanno dovuto affrontare problematiche, talvolta anche a loro sconosciute, progettando non solo le soluzioni tecniche a fronte di precise indicazioni dei Consorzi, ma provando più a monte nel percorso progettuale a definire i problemi e gli obiettivi realisticamente conseguibili, in un rapporto sostanzialmente "alla pari" con i Consorzi.

Nei casi studiati ne è quindi conseguita una qualche discontinuità nel sistema delle relazioni e si può sostenere che, durante l'attuazione di We.Ca.Re e con riferimento a questo progetto, le reti territoriali si sono arricchite, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori.

"Nel corso dei mesi si è creato un rapporto di fiducia, dove sono state colte alcune cose. Abbiamo insistito che tutto questo invitava a un cambio di paradigma, un cambiamento nel modo in cui il sistema dei servizi si rapporto ai cittadini, che possono essere anche una risposta al bisogno." (Int. 4)

"All'inizio siamo stati tacciati di essere un po' passivi, forse era anche così, ci eravamo affidati un po' troppo al Consorzio, era difficile anche per noi renderci indipendenti. [...] Abbiamo avuto qualche difficoltà nel capirci [...] Poi in definitiva è un confronto che è stato prezioso e utile, che ci ha permesso di sviluppare una maggiore cooperazione, parlandoci chiaramente. [...] Il progetto è stato utile per entrare in contatto con questa realtà del Consorzio." (Int.7)

"[We.Ca.Re] ci ha forzati a pensare in modo nuovo, a metterci in rete, con altri territori [...] i nidi si sentono molto soli, ognuno per conto suo. Sentirsi meno soli è importante. Avere spunti di riflessione comune. Poter accedere ad altre azioni, ai progetti. Noi abbiamo aderito al progetto [...] della fondazione [...]. Questo permette a tutti i nidi di aderire. Dato che sono interessati, nella progettazione 2022 ci sarà una formazione ad hoc per gli operatori dei nidi [...]. L'interesse di tutti i nidi ha fatto vincere questa proposta. Alcuni non aderivano perché non facevano parte del progetto, adesso che abbiamo un Accordo di Programma possono aderire tutti. Sembra una banalità, ma non lo è... Un altro Accodo di Programma è con gli scout, potranno fare uscite con le famiglie del territorio." (Int. 13)

4.3. LA VARIABILE COVID

L'impatto della pandemia è stato duplice.

Da un lato l'impossibilità per molti mesi di realizzare attività che prevedessero interazioni in presenza, ha fortemente penalizzato i progetti che richiedevano non solo una significativa interazione con l'utenza, ma anche una costante interazione e confronto tra gli operatori. I tempi di realizzazione si sono allungati e l'esito finale è che molti progetti non sono riusciti a realizzare i risultati finali attesi, limitandosi a poter porre alcune premesse.

"Certamente la pandemia non ha aiutato, ci ha messo sotto pressione come immaginate, e abbiamo dovuto rivedere tante cose [...] Noi avremmo avuto molto bisogno di incontrarci, vederci, essere insieme avrebbe aiutato e sostenuto... la lontananza ha fatto sì che i partner di progetto si allontanassero dall'idea iniziale del progetto e questo ha avuto una ricaduta importante." (Int. 1)

"Ovviamente i servizi sono stati falsati anche loro: centro diurno chiuso, servizi per disabili, anziani e minori... non è che non si sia lavorato, si è fatto in maniera completamente diversa, limitato alle estreme necessità. [...] Sui tirocini ci si è fermati, anche vista la limitazione delle attività, la normativa regionale ci ha bloccati... il 2020 è un anno davvero particolare. E anche il 2021 sarà grandemente condizionato dagli eventi, le ricadute sono pesantissime... non sarà tutto come prima. Anche al termine della fase acuta le conseguenze sociali rimarranno; stiamo ragionando su un modo nuovo di lavorare." (Int. 16)

D'altro canto, però, la pandemia ha avuto anche l'effetto di aumentare sotto qualche aspetto il grado (se non anche il tipo) di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nella "costruzione" del servizio da offrire.

"Poi arriva una pandemia e ti scardina tutto... ci siamo trovati catapultati sul web con conseguenze non da poco... però questo grande sconvolgimento ci ha insegnato che si possono fare molte cose attraverso il web, che si possono mantenere dei legami, che si può andare avanti in altro modo" (Int. 1)

"Ci racconti come nasce il rapporto col Consorzio, prima dell'esperienza. Vi conoscevate?

L'occasione è stata la pandemia. La piattaforma covid ha lanciato una call to action ai cittadini per radunare volontari che potessimo poi indirizzare ad associazioni come ad esempio la Caritas. Avevamo avuto una buona risposta. Abbiamo fatto insieme al [Consorzio] alcuni incontri di presentazione e si è creato il primo rapporto." (Int. 4)

Alcuni progetti – come ad esempio quello di agricoltura solidale del Consorzio di Pianezza – non hanno trovato modalità operative per poter realmente decollare,

“Avevamo idea di creare un punto sul territorio di Pianezza dove ci potesse essere l'incontro domanda e offerta, dove gli agricoltori potevano portare i prodotti e i nostri ragazzi con disabilità, con un forte supporto educativo, potevano gestirlo [...] ci siamo bloccati con il covid [...] siamo arrivati all'ultima soluzione che è quella attuale, abbiamo mappato tutte le aziende agricole del territorio, le abbiamo sentite tutte, abbiamo chiesto se volevano essere pubblicizzate attraverso una pagina Facebook... facciamo una sorta di newsletter continua sulla base della produzione che loro dispongono, cerchiamo di fare incontrare i possibili acquirenti di zucche con i produttori di zucche accattivando la popolazione con foto, ricette... noi offriamo una pubblicità gratuita... e abbiamo chiesto se poi potremo inserire nelle aziende agricole qualche nostro tirocinante... una parte più sensibile ha accettato di fare una esperienza di questo tipo e quindi, una piccola parte, non so dire il numero, ha acconsentito” (Int. 9).

Altri invece sono stati ripensati attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche: l'intervento sulle famiglie del progetto di Borgomanero ha ampiamente utilizzato un diffuso social network (Facebook) per costruire relazioni con gli utenti ma anche per offrire servizi e consulenza, ad esempio agli asili nido del territorio.

“Ovviamente il primo lockdown ha bloccato mentre stavamo facendo la mappatura e ci ha fermate. La nostra intenzione era far partire gli sportelli a aprile. Abbiamo inventato una nuova modalità di lavoro: abbiamo aperto una pagina Facebook del centro famiglie e abbiamo aperto una rubrica con i nidi per affrontare le tematiche educative più frequenti. Proponendo loro dei suggerimenti. Abbiamo individuato gli argomenti: addormentamenti, pannolini, le regole del covid, tamponi, isolamento dei genitori... affrontare le tematiche importanti. Preparavo questi post semplici con spunti di riflessione da pubblicare sulla pagina Facebook e da condividere dai nidi. Davo anche disponibilità per consulenze telefoniche o in videochiamata. Questo ci ha permesso di agganciare i nidi e crescere. Nel frattempo siamo partiti coi tavoli, portando avanti anche quella parte a distanza, per iniziare a mettere in rete i nidi sul territorio e affrontare con loro le tematiche trasversali.” (Int. 13) .

Il progetto sui quartieri di Alba ha riconvertito molti dei momenti di incontro previsti ad attività online, come ad esempio i “caffè online”, attraverso cui sperimentare anche forme di interculturalità.

“Il covid ci ha costretti alla digitalizzazione. Gli incontri di quartiere sono diventati caffè online con la sperimentazione di ricette, anche lavorando sull'interculturalità culinaria. Questo ha consentito in particolare alle cooperative di mantenere i rapporti con le persone.” (Int. 5)

Sempre nel We.Ca.Re. di Alba, il progetto sul trasporto è stato completamente ridisegnato, trasformandolo in attività di presidio solidale del territorio, attraverso l'introduzione della figura della "sentinella" ed una più stretta interazione con i sindaci dell'Alta Langa.

"Abbiamo cercato di mantenere il più possibile l'idea iniziale, ma abbiamo dovuto fare degli aggiustamenti. Soprattutto sul tema del trasporto, non potendosi spostare o viaggiare in più di due sulla stessa macchina. Ci siamo dovuti reinventare senza perdere la radice di cosa volevamo fare su quel territorio, utilizzando altre esperienze e coinvolgendo molto di più i sindaci" (Int. 5)

"La collaborazione con l'orto, che è stato il punto di forza e i volontari sono molti, è importante, è un luogo prezioso di incontro per creare nuove relazioni. Si sono create nuove relazioni e alcune persone hanno continuato anche durante il COVID; ad esempio alcune vicine di casa si sono fatte carico della situazione di una signora che ha problemi di salute, La hanno accompagnata a fare le visite mediche. Sicuramente ha attivato qualcosa sul piano delle relazioni." (Int. 7)

4.4. I RISULTATI PERCEPITI

Per quanto attiene alla realizzazione delle linee progettuali, pur scontando ritardi e riprogettazioni, il giudizio degli attori locali intervistati è sostanzialmente positivo.

"Sì, è stato un po' un cambio di prospettiva, prima era un po' su iniziativa di singoli operatori, adesso c'è una consapevolezza più su un altro livello, che non è più possibile lavorare sul singolo caso ma è necessario lavorare sulla comunità" (Int. 1)

"Sicuramente We.Ca.Re ci ha dettato dei tempi, forse avremmo fatto ugualmente, ma We.Ca.Re ha reso possibile concretizzare con dei tempi che forse altrimenti sarebbero stati più dilatati... forse senza We.Ca.Re ci avrebbe portato a rischiare meno..." (Int. 9)

"In assenza di We.Ca.Re cosa sarebbe successo?

Ognuno avrebbe continuato per la sua strada. Solo con l'emergenza e risolvendo le situazioni puntuali." (Int. 11)

"Il nostro progetto We.Ca.Re non era solo per i disabili ma per il target dei vulnerabili... e questo ampliamento del target lo abbiamo assolutamente realizzato..." (Int. 12)

Rimane tuttavia la netta percezione che in molti casi si siano poste delle premesse che necessitano di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto finora.

“Il salto è di prospettiva, i tavoli sono legati alle singole situazioni, il salto è mettere insieme i comuni e arrivare a una politica sul tema casa più condivisa sui comuni, magari pensando a interventi che possiamo proporre che siano uguali per tutti i comuni, siamo proprio alla nascita, per cui dobbiamo anche capire cosa si aspettano i comuni... ..”. (Int. 9)

“Ci sono le premesse per un lavoro futuro. È abbastanza chiaro l’orizzonte culturale in cui ci si muove. [...]. Il lavoro fatto coi consorzi fino ad oggi è la premessa operativa che “costringe” gli enti gestori a sperimentare nuove pratiche e rimettersi in discussione” (Int. 4)

“Ora bisogna fare il salto pratico. Le basi, i principi, le regole, le misure di sostegno ci sono. Ora si tratta di fare il passo pratico, coinvolgere i cittadini, gli enti interessati, e partire con la parte che col covid non abbiamo potuto fare. [...] possiamo partire per farlo andare con le sue gambe. Le risorse sono quelle degli uffici che già ci sono, si tratta solo di ricordarsi ma quelle basi sono state poste” (Int. 11).

La dimensione di risultato che rimane più in ombra, sulla quale si registrano i minori avanzamenti, è invece quella della governance delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Molti progetti We.Ca.Re. si ponevano obiettivi di uniformare gli interventi di ambiti territoriali molto ampi, come nel caso dell’alessandrino-astigiano o del progetto con capofila Borgomanero, dove si pensava a We.Ca.Re. come opportunità per avanzare nella unificazione delle forme di gestione, oggi suddivise in enti diversi. Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati.

“Forse non è stato raggiunto il “risultatone” che avevamo in mente, ossia la capacità di tanti enti diversi di lavorare insieme, di darsi delle priorità, di strutturare delle progettazioni” (Int. 1)

“La sostanza delle relazioni tra Enti non è cambiata. Abbiamo iniziato a lavorare assieme ma è mancato il filo conduttore. Sono 3 We.Ca.Re. che procedono in parallelo...”. (Int. 2)

In termini più generali, tutti gli interlocutori considerano le attività fin qui svolte come una fase iniziale – più o meno avanzata, a seconda dei casi – che necessita però di una prosecuzione per conseguire quei risultati che appaiono, oggi più che all’avvio dei progetti, realisticamente conseguibili, anche in termini di consolidamento dei metodi di intervento e degli apprendimenti realizzati dagli operatori.

“Se è un inizio è interessante, se va a chiudere è un peccato.” (Int. 3)

“Noi oggi stiamo sviluppando azioni che sono partite con We.Ca.Re, anche se non si chiameranno più We.Ca.Re. Stiamo progettando con le cooperative azioni di sviluppo che sono partite da We.Ca.Re e che faremo in futuro, per noi è stata una palestra. Il valore è stato anche condividere le riflessioni con le cooperative coinvolte.” (Int. 5)

“L’attivazione del quartiere che da solo risponde ai propri bisogni è un obiettivo realistico ma non in tempi brevi. Forse all’inizio siamo stati troppo ambiziosi. Ci si è resi conto di questi limiti di realizzazione, ma è un lavoro molto lungo. [...] bisogna mettere in campo altre risorse. [...] Stiamo cercando altre risorse e provando a portare avanti il discorso.” (Int. 7)

CONCLUSIONI

La comparazione dei casi suggerisce che il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità utile a stimolare l'avvio di alcuni cambiamenti di carattere incrementale nelle politiche di welfare locale.

L'attuazione del programma sembra aver agito nei territori da catalizzatore utile a richiamare l'attenzione su problemi che si possono considerare refrattari, o che non costituiscono il fulcro delle attività ordinarie degli enti gestori e a promuovere parziali innovazioni o integrazioni dell'offerta esistente nell'ampio alveo del welfare di comunità. Almeno in alcuni casi, sembra aver inoltre stimolato un consolidamento delle reti locali, favorendo l'avvio di forme di coordinamento periodiche tra i principali attori o di processi finalizzati alla convergenza delle regole di accesso ai servizi e alle prestazioni da parte di diversi enti gestori di territori contigui. L'impatto della pandemia è stato molto rilevante, ma non univoco: ha rallentato in modo consistente l'attuazione degli interventi, ma ha anche aumentato sotto qualche aspetto il grado di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità inedite di interazione.

Il programma We.Ca.Re. è in definitiva "atterrato" nei diversi territori, interagendo con il tessuto locale e, almeno in alcuni casi, intercettando e valorizzando esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale. Il percorso seguito nei casi esaminati può essere a sua volta stilizzato in questi termini più generali:

- una situazione di diffusa insoddisfazione rispetto alle modalità tradizionalmente adottate per affrontare determinati problemi e situazioni, più o meno radicate o relativamente nuove;
- la ricerca, da parte degli Enti gestori, di partner e soluzioni in qualche misura già praticate sul proprio territorio o altrove, seppur in forma magari circoscritta;
- la messa a punto di metodi di intervento mutuati da esperienze "minoritarie" assunte come punto di riferimento e il tentativo di attuarli ed estenderli ad un bacino di azione più ampio.

L'aver fatto emergere questo potenziale latente di innovazione, è probabilmente il più significativo risultato di We.Ca.Re e le leve che sembrano aver giocato un ruolo nell'innescare, almeno in alcuni territori, questo processo sono essenzialmente tre.

In primo luogo, la stessa adozione di una politica che aveva come proprio esplicito obiettivo la promozione dell'innovazione sociale ha avuto l'effetto di cambiare in qualche misura le "regole del gioco" per gli attori dei sistemi di welfare locale, forzandoli ad individuare problemi e/o soluzioni con almeno degli elementi di discontinuità; questa cornice di ragionamento ha conferito maggiore peso, maggior rilevanza alle esperienze già presenti con contenuti di innovatività, consentendo loro di emergere e divenire esperienze di riferimento per la nuova progettazione.

In secondo luogo, il metodo suggerito dal dispositivo del programma, del confronto, della condivisione, dell'allargamento delle interlocuzioni, ha portato a ridefinire, almeno parzialmente, problemi e soluzioni attraverso lo scambio ed il confronto tra punti di vista differenti.

In ultimo, ma ovviamente non meno importante, la disponibilità di risorse aggiuntive ha reso interessante, e quindi possibile, questo sforzo di innovazione agli occhi degli attori territoriali.

Va peraltro sottolineato che i processi di cambiamento attivati e di cui si è dato conto in questa ricerca sono spesso allo stadio iniziale e tutt'altro che consolidati o irreversibili. Si è del resto visto come sia estesa la consapevolezza da parte dei territori di dover reperire altre risorse, dal bilancio degli enti gestori stessi o attraverso la partecipazione a bandi, per proseguire le linee progettuali avviate con We.Ca.Re.

Se questo processo di autonomo rifinanziamento può essere visto come un interessante passaggio di responsabilizzazione ed impegno degli attori locali, esso però non è esente da rischi. Uno in particolare. Pur all'interno di un percorso di condivisione, ogni attore, che sia pubblico o privato, è mosso da una propria progettualità e sottoposto a propri vincoli: nel momento in cui tenta di accedere individualmente a fonti di finanziamento, pur con l'intento di convogliare poi queste risorse in un disegno condiviso con altri attori del territorio, è tuttavia necessariamente portato a riferire la progettualità, anche in risposta a bandi, alle proprie strategie aziendali e ai vincoli posti dai differenti bandi disponibili.

Detto in altri termini, è opportuno segnalare in conclusione come, al di fuori di una ricerca congiunta di risorse – che presuppone ad esempio la costruzione di partnership per la partecipazione a bandi – si tratterà di ricostruire a posteriori – sulla base dei finanziamenti acquisiti e dei vincoli cui sono sottoposti – una coerenza di azione tra i diversi attori che potrebbe rivelarsi non così semplice, e comunque tale da imprimere diverse "curvature" ai percorsi di cambiamento avviati. In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

BIBLIOGRAFIA

Aimo N., Nava L. e Pomatto G. (2020), La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca 303/2020, IRES Piemonte.

Barbera F. e Parisi T., (2019), Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia, il Mulino, Bologna.

Bennett C. e Howlett M. (1992), The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, in «Policy Sciences», n. 25, pp. 275-294.

Busacca M. (2013), "Oltre la retorica della Social Innovation", in *Impresa Sociale*, n. 2, pagg. 39-54

Capano G. e Lippi A. (2010), Gli strumenti di governo stanno cambiando?, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 5-30.

Capoccia G. e Kelemen D. (2007), The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in «World Politics», n. 59(3), pp. 341-369.

Caroli M. G. (2018), (a cura di), *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, Franco Angeli, Milano.

Cashore B. e Howlett M. (2007), Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry, in «American Journal of Political Science», vol. 51, n. 3, pp. 532-551.

Cerna L. (2013), *The Nature of Policy Change and Implementation*, Paris, OECD.

Greener I. (2002), Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning and Path-Dependency Perspectives, in «Governance», vol. 15, n. 2, pp. 161-183.

Hall P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.

Hecló H. (1974), *Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale UP.

Howlett M. (2011), *Revisiting Policy Design: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design Studies*, paper prepared for the General Conference of the European Consortium for Political Research (ecpr).

Howlett M. e Ramesh M. (2006), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Lascoumes P. e Le Galès P., a cura di (2009), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.

Linder S. e Peters B. (1990), *The Design of Instruments for Public Policy*, in S. Nagel (a cura di), *Policy Theory and Policy Evaluation*, New York, Greenwood Press, pp. 103-119.

Marques P., Morgan K., Richardson R., (2017), «Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept», *Environment and Planning C: Politics and Space*, n. 36(3), p. 496-512.

Mulgan G., Tucker S., Ale R., Sanders (2006), *A Manifesto for Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*, The Young Foundation, London.

Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation – NESTA, London.

Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), Rediscovering social innovation, in "Stanford Social Innovation Review", vol. 6, n. 4.

Palier B. (2009), Seguire le evoluzioni di uno strumento per mettere in luce profondi cambiamenti, in P. Lascombes e P. Le Galès (a cura di), Gli strumenti per governare, Milano, Bruno Mondadori, pp. 181-213.

Pierson P. (2000), Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, in «American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251-267.

Rossi P. (2019), L'innovazione organizzativa, Carocci, Roma.

Sabatier P. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein, in «Policy Sciences», n. 21, pp. 128-168.

Sabatier P. (2005), From Policy Implementation to Policy Change, in A. Gornitzka, M. Kogan e A. Amaral, a cura di, Reform and Change in Higher Education: Analyzing Policy Implementation, Dordrecht, Springer, pp. 17-34.

Sabatier P. e Jenkins-Smith H. (1993), Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach, Boulder, Westview.

Van Meter D.S. e Van Horn C. (1975), The Policy Implementation Process, in «Administration & Society», vol. 6, n. 4, pp. 445-488.

Vino, A. (2018), L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale, Carocci, Roma.

Wilsford, D. (1994), Path Dependency, or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way, in «Journal of Public Policy», vol. 14, n. 3, pp. 251-283.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Dicembre 2021

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

