

XIII CONFERENZA ESPANET ITALIA

È POSSIBILE PROMUOVERE L'INNOVAZIONE SOCIALE NEL WELFARE TERRITORIALE? IL CASO DI WE.CA.RE. – WELFARE CANTIERE REGIONALE – STRATEGIA PER L'INNOVAZIONE SOCIALE DELLA REGIONE PIEMONTE.

Niccolò Aimò¹, Giovanni Cuttica², Luigi Nava³, Gianfranco Pomatto⁴.

¹ IRES Piemonte, Torino, e-mail: aimo@ires.piemonte.it.

² IRES Piemonte, Torino, e-mail: cuttica@ires.piemonte.it.

³ IRES Piemonte, Torino, e-mail: nava@ires.piemonte.it.

⁴ IRES Piemonte, Torino, e-mail: pomatto@ires.piemonte.it.

ABSTRACT

L'innovazione sociale è un concetto ombrello sotto il quale è possibile rintracciare dimensioni e aspetti molto diversi tra loro. Adottando la proposta avanzata dal CERIS (Centro di ricerche internazionali sull'innovazione sociale), è possibile considerare come interventi di innovazione sociale in senso proprio solo quelli che presentano una innovazione di carattere relazionale e/o un'innovazione di carattere tecnologico e che siano potenzialmente auto sostenibili sul medio-lungo periodo dal punto di vista economico. Avendo come riferimento questa definizione abbiamo studiato il programma We.Ca.Re della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020.

Il programma si articola in diverse misure utili a finanziare la sperimentazione di servizi innovativi da parte del terzo settore, a promuovere interventi di welfare aziendale e a stimolare la sperimentazione di azioni di innovazione sociale del welfare territoriale. La ricerca ha prestato attenzione a quest'ultima linea, attivata su tutto il territorio regionale, articolato in 30 ambiti socio-assistenziali. Ciascun ambito, o una aggregazione di ambiti, ha costituito una partnership pubblico-privata con capofila un ente gestore dei servizi socio-assistenziali e ha elaborato un progetto: complessivamente i progetti finanziati sono stati 22. La ricerca ha avuto come fonte l'analisi dei documenti di programmazione della Regione, dei progetti presentati dai territori e un piano di interviste in profondità che ha riguardato circa 50 rappresentanti degli enti gestori dei servizi sociali territoriali impegnati nell'attuazione dei progetti. L'analisi risponde a queste domande:

- i progetti promossi dalle partnership territoriali si possono effettivamente considerare progetti di innovazione sociale in senso proprio? Oppure rispondono ad altre logiche d'azione?

- il programma We.Ca.Re favorisce un processo di integrazione fra i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali? Si tratta di una domanda di particolare rilievo, posto che in Piemonte gli enti gestori sono storicamente frammentati e la Regione da tempo persegue un riassetto della governance territoriale dei servizi.

Gli esiti dell'indagine evidenziano che generalmente i progetti avanzati dai territori non hanno un carattere di unitarietà, ma ciascuno di essi costituisce semmai un "paniere" di azioni più o meno eterogenee e interconnesse tra di loro. Lo stesso processo di progettazione delle azioni a livello territoriale ha prevalentemente assunto un carattere incrementale. In molti casi gli attori, più che sviluppare idee progettuali completamente nuove, hanno agito al margine di quanto già esistente. La maggior parte delle azioni contenute nei 22 progetti non si possono dunque considerare azioni di innovazione sociale in senso stretto, ma semmai interventi che rispondono ad altre due principali logiche: estendere nello spazio o nel tempo servizi pre-esistenti o rafforzare la capacità di progettazione degli enti gestori in connessione con altri soggetti pubblici o del terzo settore.

Allo stesso tempo, esiste un nucleo di interventi che si possono considerare azioni di innovazione sociale. Si tratta di azioni che cercano di stimolare l'autoorganizzazione della società civile a favore di specifiche categorie di utenti che si possono considerare fragili, ma che allo stesso tempo non presentano requisiti tali da consentire loro l'accesso ai servizi attualmente garantiti dal sistema pubblico. Allo stadio attuale del processo di attuazione è peraltro prematuro esprimere un netto giudizio sulla sostenibilità e la continuità nel tempo di questi interventi.

Per quanto riguarda l'obiettivo di una maggiore integrazione tra gli enti gestori al momento non si può dire che il progetto We.Ca.Re sia stato in grado di determinare una svolta. Salvo qualche eccezione, non sono avvenute fusioni tra diversi enti gestori di piccole dimensioni. In diversi casi, tuttavia, la ricerca evidenzia che l'attuazione di We.Ca.Re ha comunque stimolato lo stabilirsi o l'estendersi della collaborazione tra attori pubblici e privati, lungo un processo di lunga data e tuttora in corso di *institution building* degli enti gestori, quali soggetti strutturati e riconosciuti delle politiche sociali territoriali.

1. Introduzione

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020, che si propone di favorire lo sviluppo dell'innovazione sociale. Il programma si articola in quattro misure: la Misura 1 sostiene azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali; la Misura 2 riguarda progetti di welfare di comunità promossi dal terzo settore; la Misura 3 si rivolge ad interventi di welfare aziendale; la Misura 4 si propone di rafforzare progetti aziendali che producano effetti socialmente desiderabili.

La Misura 1 suddivide il territorio regionale in 30 ambiti territoriali, denominati Distretti della Coesione Sociale. Ciascun ambito territoriale, o un'aggregazione di più ambiti, è chiamato a istituire una partnership pubblico-privata con capofila un ente gestore dei servizi socioassistenziali e a elaborare un progetto di innovazione sociale. Ciascun progetto è finanziato dalla Regione in base alla valutazione dei suoi contenuti e tenendo conto della numerosità della popolazione del territorio di riferimento.

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Piemonte con la Misura 1 sono di due tipi. Il primo obiettivo riguarda l'innovazione del sistema di welfare territoriale piemontese attraverso l'introduzione e l'estensione di interventi di "welfare generativo" basati sull'empowerment degli utenti, sull'attivazione della società civile, gli interventi di prossimità e quelli domiciliari. In questo caso il principio guida di riferimento è rappresentato dal concetto di innovazione sociale. Il secondo obiettivo riguarda il rafforzamento delle relazioni e della capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e quelli privati nella programmazione e poi nell'attuazione degli interventi di welfare.

Con l'analisi si è provato a rispondere alle seguenti domande: i progetti promossi dalle partnership territoriali si possono effettivamente considerare progetti di innovazione sociale in senso proprio? Oppure rispondono ad altre logiche d'azione? Il programma We.Ca.Re. favorisce un processo di integrazione fra i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali? Si tratta di una domanda di particolare rilievo, posto che in Piemonte gli enti gestori sono storicamente frammentati e la Regione da tempo persegue un riassetto della governance territoriale dei servizi.

Il contributo illustra i risultati della ricerca che come orizzonte temporale di analisi ha il primo anno di attuazione degli interventi a valere sulle risorse del programma We.Ca.Re.; l'unità di analisi è rappresentata dai 22 progetti finali presentati dalle partnership. L'analisi documentale dei progetti è stata affiancata da un piano di interviste in profondità riguardante i referenti dei progetti di tutti i 49 enti gestori delle funzioni socio-assistenziali piemontesi. Le interviste hanno complessivamente riguardato 61 soggetti, a livello individuale o in piccolo gruppo, e sono state realizzate tra gennaio e giugno 2020. Circa un terzo delle interviste è stato realizzato in presenza presso le sedi degli enti gestori; le restanti interviste, in considerazione dell'emergenza sanitaria derivante dal coronavirus, sono state condotte a distanza, in modalità on-line o telefonica.

Il primo paragrafo è dedicato a inquadrare il concetto di innovazione sociale, alla luce del quale vengono poi analizzati e classificati i progetti territoriali che sono oggetto esclusivo del secondo paragrafo: in particolare vengono evidenziati quali interventi sono riconducibili ad una definizione stringente di innovazione sociale e quali invece hanno un rapporto più limitato e parziale con il tema dell'innovazione; viene posta attenzione anche ad alcuni nodi problematici per l'attuazione, dando spazio a citazioni testuali degli intervistati.

2. Cosa è l'innovazione sociale

Il concetto di innovazione copre un campo semantico molto esteso. Nell'antica Grecia la "*kainotomia*" era il cambiamento sovversivo dell'ordine istituzionale; in latino, il sostantivo "*innovatio*" veniva utilizzato nel senso di rinnovamento e rinascita (Godin 2015). "*Be a heretic – innovate!*" è il titolo di un articolo di Forbes che richiama alla mente l'accostamento tra eresia e innovazione in ambito religioso (Mills Scofield 2011). Nella contemporaneità l'innovazione è diventata la parola d'ordine della razionalizzazione della produzione che si propone di "fare di più con meno". Il concetto di innovazione, penetrato nella retorica del buon management, si è parallelamente esteso al campo delle politiche pubbliche.

L'innovazione sociale è a sua volta un concetto "ombrello" che può coprire un vasto insieme di significati. In generale riguarda l'utilizzo a fini sociali di risorse economiche provenienti da ambiti diversi e non convenzionali: questa idea è nata per rispondere ai fallimenti del mercato e alla pressione sempre maggiore sulle finanze pubbliche nel settore del welfare. Il settore pubblico, che da solo non riesce a rispondere adeguatamente ai bisogni collettivi e che allo stesso tempo non vuole lasciare campo libero al mercato, ricerca la collaborazione di soggetti privati attraverso modalità inedite di intervento. Questo approccio è coerente con la teoria della governance ed è teorizzato dalla corrente della Big Society che mira ad "aumentare l'autonomia locale e ridurre la forza dello stato centrale e favorire in questo modo un processo di disintermediazione" (Maiolini 2015). In altre parole, l'innovazione sociale tende a modificare il classico rapporto tra stato fornitore e cittadino fruitore di servizi riconoscendo nella loro progettazione, produzione ed erogazione, un diretto coinvolgimento degli attori della società civile, compresi i soggetti del terzo settore.

In anni recenti sono state formulate diverse definizioni che hanno precisato e circoscritto il concetto di innovazione sociale. La fondazione Brodolini ha proposto una sistematizzazione di queste definizioni avanzando un'interpretazione dell'innovazione sociale articolata in sei categorie, denominate *building blocks* (Fondazione Brodolini 2018). Ogni *building block* è sviluppato in dimensioni ed elementi specifiche utili a individuare i casi e le modalità con le quali si può esprimere l'innovazione. In linea con questa interpretazione, il CERIS (Centro di Ricerche Internazionali sull'Innovazione Sociale) ha a sua volta avanzato una definizione sintetica di innovazione sociale intesa "come l'insieme di iniziative finalizzate al soddisfacimento di un bisogno collettivo attraverso modalità "nuove" e migliori rispetto a quelle tradizionali" (Cancellieri e Speroni 2018). Con questa definizione si assume che l'innovazione sociale si lega a 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.

L'innovazione relazionale riguarda la sfera delle relazioni tra gli attori tanto nell'ambito della produzione quanto nell'ambito della fruizione dei servizi: per esempio cittadini o altri soggetti della società civile che danno vita a forme di coproduzione dei servizi o di scambio basate sulla reciprocità e la circolarità. L'innovazione tecnologica riguarda gli strumenti adottati per affrontare il problema pubblico: può consistere ad esempio nell'offerta di nuovi prodotti e servizi o in un miglioramento dell'efficienza di quelli esistenti. L'impatto strutturale si riferisce alla capacità dell'intervento di attecchire nel contesto sociale nel medio-lungo periodo (*scaling*). Lo *scaling* può essere di due tipi: lo *scaling deep* (anche definito *scaling in*) che consiste nella crescita dell'utenza nel territorio in cui si è sperimentato l'intervento innovativo; lo *scaling up* (anche *scaling out*) che consiste nell'ampliamento dell'intervento di innovazione sociale in aree geografiche diverse da quelle in cui è stato inizialmente sperimentato. La forza economica del progetto è strettamente legata al concetto di scalabilità. Se un progetto, dopo il periodo di sperimentazione, non è in grado di essere autosufficiente per quanto riguarda le risorse economiche rischia di essere destinato ad avere una vita breve e per tale ragione non è classificabile come innovativo.

2. 1. L'innovazione sociale in Piemonte

La seguente tabella riporta le quattro misure che compongono il programma We.Ca.Re. della Regione Piemonte. Come anticipato, in questa sede presteremo attenzione esclusivamente alla prima misura. Per questa misura la Regione ha deciso di ricorrere alla ripartizione del territorio piemontese per ambiti territoriali già adottata per le politiche del SIA e del REI. Si tratta di 30 ambiti territoriali, ridefiniti Distretti della Coesione Sociale (DCS). La misura prevede che ciascun ambito territoriale, o un'aggregazione di più ambiti, costituisca una partnership pubblico-privata con la formula delle Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) e con capofila un ente gestore dei servizi socio assistenziali; ciascuna partnership ha come obiettivo elaborare e successivamente attuare un progetto composto da azioni innovative di welfare territoriale.

Tabella 1 – Le quattro misure di We.Ca.Re.

	Oggetto	Destinatari	Risorse (Mln €)	Fondo
Misura 1	Azioni innovative di welfare territoriale	Enti gestori dei servizi socio-assistenziali capofila di partnership pubblico- private	6,4	Fondo sociale europeo
Misura 2	Progetti di welfare di comunità del terzo settore	Soggetti del terzo settore	3,6	Fondo sociale europeo
Misura 3	Progetti di welfare aziendale	Aziende e associazioni di categoria	4,0	Fondo sociale europeo
Misura 4	Progetti aziendali con effetti social- mente desiderabili	Aziende	5,0	Fondo europeo di sviluppo regionale

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte

Il processo di attuazione della Misura si è articolato in cinque fasi. Nella prima fase, collocabile tra il mese di giugno 2017 e il mese di giugno 2018, le 22 aggregazioni territoriali hanno elaborato una prima idea progettuale. Nella seconda fase, da giugno a settembre 2018, la Regione ha condotto la valutazione delle idee progettuali e i territori hanno pubblicato le manifestazioni di interesse finalizzate ad individuare i partner provenienti dalla società civile. Nella terza fase, tra settembre e dicembre 2018, i territori hanno elaborato i progetti definitivi. Nella quarta fase, tra gennaio e aprile 2019, la Regione ha valutato ed approvato i progetti presentati dai territori assegnando le rispettive risorse. Si è successivamente aperta la quinta fase, di attuazione vera e propria dei progetti sul territorio, tuttora in corso ed oggetto di questo approfondimento.

Come noto (Dente, 2011), gli attori impegnati nella formulazione e nell'attuazione di una politica pubblica generalmente perseguono obiettivi di diversa natura: obiettivi di contenuto, connessi cioè direttamente alla risoluzione di uno specifico problema pubblico; obiettivi di processo, che non sono direttamente connessi alla risoluzione del problema pubblico ma riguardano le risorse di cui essi o gli altri attori dispongono e le relazioni di cui sono parte.

Anche la Regione Piemonte con We.Ca.Re. ha perseguito sia un obiettivo di contenuto, sia un obiettivo di processo. L'obiettivo di contenuto perseguito dalla Regione riguarda l'innovazione del sistema di welfare. Secondo questa prospettiva il sistema attuale rischia di non rispondere adeguatamente ai bisogni della società ed quindi richiede il superamento della classica impostazione assistenziale in cui è lo stato a erogare dei servizi e il cittadino ne fruisce passivamente. La Regione ha sviluppato la strategia We.Ca.Re. come una leva per rinnovare il welfare piemontese, favorendo l'attivazione e la partecipazione della società civile.

Oltre a questo obiettivo di contenuto la Regione persegue, in particolare con la prima misura rivolta ai consorzi socio-assistenziali e alle partnership territoriali, anche un importante obiettivo di processo, che non è in contrasto con l'obiettivo di contenuto: la strutturazione di tavoli di progettazione nei distretti. Detto in

altri termini, questo obiettivo si propone di migliorare la governance territoriale del welfare favorendo nuove relazioni e sinergie tra gli attori pubblici e privati a livello distrettuale.

3. Il Profilo degli interventi e il processo di attuazione

In generale, considerando esclusivamente il bacino della popolazione interessata, i progetti possono essere ricondotti a quattro situazioni differenziate: 1) il comune capoluogo di Regione; 2) aggregazioni di dimensioni vaste; 3) aggregazioni di media dimensione; 4) aggregazioni di prossimità.

Il progetto con il bacino di popolazione più consistente e concentrato, poco meno di 900.000 abitanti, riguarda il Comune di Torino che storicamente svolge il ruolo di ente gestore delle funzioni socio-assistenziali sul proprio territorio (Tabella 1.1). Altri 2 progetti coprono un bacino di popolazione particolarmente esteso, superiore al mezzo milione di abitanti. Si tratta del progetto presentato dall'aggregazione con capofila Alessandria, che comprende 10 enti gestori distribuiti su 5 ambiti territoriali contigui nell'area sud-est della Regione e del progetto con capofila Cuornè che include 7 enti gestori di 4 diversi ambiti territoriali, collocati nell'area nord-ovest della Città metropolitana di Torino. La maggior parte dei progetti – 13 – copre un bacino di popolazione intermedio, compreso tra i 100.000 e i 200.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Biella, Cuneo, Fossano, Alba, Borgomanero, Novara, Rivoli, Susa, Pinerolo, Chieri, Moncalieri, Verbania e Vercelli. Tutte le aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale, con l'eccezione dell'aggregazione di Moncalieri che copre 2 ambiti. La maggior parte di queste aggregazioni – 8 su 13 – sono composte da un solo ente gestore delle funzioni socio-assistenziali, mentre altre 5 aggregazioni sono composte da 2 a 4 enti gestori distinti. I restanti progetti – 6 su 22 – coprono un bacino di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Mondovì, Bra, Romentino, Pianezza, Orbassano e Carmagnola. Tutte queste aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale e comprendono un unico ente gestore, con l'eccezione di Mondovì che vede la partecipazione di 2 enti gestori limitrofi.

Tabella 2– Classificazione dei progetti per bacino territoriale

<i>Capofila</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Titolo del progetto</i>	<i>Ambito territoriale</i>	<i>Ente gestore</i>
Alessandria	643.111	Quadrante AL&AT	1	CISSACA Alessandria ASL AL Valenza
			2	CISA Tortona CSP Novi Ligure
			3	CSS Ovada ASCA Acqui Terme
			4	ASL AL Casale Monferrato Comune Asti
			5	COGESA Asti CISA Asti SUD Nizza Monf10 errato
Biella	168.926	We.com	6	IRIS Biella CISSABO Cossato
Cuneo	162.153	Draios (sentieri): tracciare percorsi innovativi per nuclei familiari con figli minori in situazione di fragilità	7	CSAC Cuneo
Fossano	169.683	News dal Monviso – Nuove esperienze di welfare nel territorio del Monviso Solidale	8	Consorzio Monviso Solidale

Tabella 2 – Classificazione dei progetti per bacino territoriale (continua)

Capofila	Popolazione	Titolo del progetto	Ambito territoriale	Ente gestore
Mondovì	86.130	Silver care	9	CSSM Mondovì Unione Montana Ceva
Alba	105.475	Vecchie radici per nuovi frutti. Mutualità Circolare ed Economia di Scambio nell'albese	10	CSA Alba
Bra	65.788	A.G.R.I. SOCIAL (Attivare Generazioni per la Reciproca Inclusione Sociale)	11	Convenzione Comune Bra
Borgomanero	154.325	Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione	12	CISS Borgomanero Comuni Convenzionati Arona CISAS Castelletto Ticino
Novara	104.284	Una Comunità che cura	13	Comune Novara
Romentino	89.906	Reti per il futuro	14	CISA Ovest Ticino Romentino
Torino	886.837	TO-Link: connessioni di comunità	15	Comune Torino
Rivoli	144.847	An.Co.Re. – Anziani, Comunità, Reti	16	CISAP Grugliasco-Rivoli
Susa	119.677	Ben Essere in Valle	17	CONISA Susa Unione Montana Valsangone Giaveno
Pianezza	87.792	We.Go.Change	18	CISSA Pianezza
Orbassano	97.249	Attivare scintille	19	CIDIS Orbassano CISS Pinerolo
Pinerolo	134.770	“Se io sono, tu sei e noi siamo” Accompagnamento educativo delle relazioni per contrastare le conflittualità e rafforzare la coesione sociale	20	Unione Chisone Germanasca
Cuorgnè	517.580	C.I.S.T.A.I. – Coprogettiamo Insieme Sistema Territoriali di Attività Integrate	21	CIS Ciriè
			22	CISS Chivasso
			23	CISA Gassino Unione NET Settimo Torinese
			24	CISS 38 Cuorgnè INRETE Ivrea CISSAC Caluso
Chieri	103.518	Genitori, scuola, servizi: al lavoro verso un patto educativo	25	CSSAC Chieri
Carmagnola	53.269	SEMI – Sussidiarietà, Empowerment, Inclusione	26	CISA 31 Carmagnola
Moncalieri	153.922	Facciamo CO.S.E. – Comunità che Sviluppa Energie	27	CISA Nichelino
Verbania	170.330	We.Ca.Re. VCO – La comunità con le persone anziane	28	Unione Moncalieri CSSV Verbania
			29	CISS Cusio Omegna CISS Ossola Domodossola Comuni Conv. Vercelli
Vercelli	172.954	WELfare COMMunity Meet – WEL.CO.ME.	30	CISAS Santhià CASA Gattinara Unione Valsesia Varallo

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte

I 22 progetti corrispondono ad un insieme più o meno esteso e variegato di interventi differenziati e non sono quindi dei soggetti unitari. Nel contempo è possibile distinguere i 22 progetti in categorie di interventi omogenei; in particolare è possibile classificarli considerando due aspetti: 1) la loro aderenza al concetto di innovazione sociale; 2) la loro caratterizzazione o meno in termini di servizi.

Come anticipato, per quanto riguarda l'innovazione sociale faremo riferimento alla definizione piuttosto stringente avanzata dal CERIS mentre per quanto riguarda i servizi è possibile distinguere l'erogazione dall'introduzione di regole (obblighi, divieti e sanzioni), l'introduzione di incentivi e disincentivi, dal ricorso alla comunicazione (Hood, 1983). Per parsimonia, in questa sede ci limitiamo a distinguere in termini binari gli interventi che consistono nell'erogazione di servizi da tutti gli altri interventi.

Distinguiamo quindi tra gli interventi di innovazione sociale in senso proprio e gli altri interventi per il welfare territoriale contenuti nei 22 progetti; all'interno di ciascuna di queste due macrocategorie vengono inoltre distinti i servizi dalle altre azioni.

Focalizziamo quindi l'attenzione sul cuore dei progetti, omettendo le attività che hanno un carattere intermedio: le attività di progettazione esecutiva, le cabine di regia e le azioni di coordinamento e direzione operativa dei progetti, le attività di formazione, le attività di comunicazione e valutazione. Sono state inoltre omesse le attività che al momento attuale – per ritardi nell'attuazione o per l'arresto delle attività a seguito dell'emergenza sanitaria – presentino ancora un livello di progettazione di limitato dettaglio, tanto da rendere poco opportuna una loro univoca classificazione.

3. 1. *Gli interventi di innovazione sociale*

Oltre un terzo dei progetti prevede l'attivazione di servizi di innovazione sociale in senso proprio. Come mostrato nella Tabella 3 si tratta di servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale tra cittadini.

Tabella 3 – I servizi di innovazione sociale

<i>Capofila</i>	<i>Auto-mutuo-aiuto e scambio solidale</i>
Alessandria	
Biella	
Cuneo	
Fossano	
Mondovì	
Alba	X
Bra	X
Borgomanero	
Novara	
Romentino	
Torino	X
Rivoli	X
Susa	X
Pianezza	
Orbassano	X
Pinerolo	X
Cuorgnè	
Chieri	X
Carmagnola	
Moncalieri	
Verbania	X
Vercelli	
Tot.	9

Fonte: nostre elaborazioni

L'idea di fondo è che la società contemporanea sia caratterizzata da un tessuto comunitario indebolito che fatica a stabilire spontaneamente forme diffuse di solidarietà tra i suoi componenti. Si tratta di un problema che riguarda sia i centri urbani con alta densità di popolazione, ma con un grado di interazione interpersonale a livello di vicinato assai limitato, sia i contesti extraurbani a bassa densità di popolazione, in cui alla carenza di servizi di base, compresi quelli commerciali, si aggiunge il progressivo spopolamento e l'isolamento degli abitanti sul territorio.

Questi interventi si propongono di attivare e riattivare reti di relazioni informali, ma allo stesso tempo strutturate e fortemente radicate a livello locale, al fine di erogare alle fasce fragili della popolazione un variegato insieme di servizi di prossimità, in integrazione con i servizi pubblici: forme di assistenza domiciliare a bassa soglia, servizi di consegna a domicilio, segnalazione e intermediazione con i servizi pubblici, trasporto delle persone che necessitano di usufruire di servizi socio-sanitari o di altro tipo, che vivano in aree scarsamente servite dai trasporti pubblici e non siano in grado di spostarsi in autonomia.

I progetti prevedono generalmente l'attivazione e il successivo consolidamento delle reti locali attraverso la realizzazione da parte di operatori professionali – spesso del terzo settore – di azioni di outreach, animazione territoriale e facilitazione. Una parte rilevante dell'impegno è dedicata ad identificare il primo nucleo di attori locali da includere nella rete. Si tratta di figure variamente denominate nei progetti – leader di comunità, mediatori di comunità, antenne sociali, sentinelle sociali, cittadini accoglienti, ... – che sono chiamati ad agire da apripista. La scala degli interventi è variabile: può essere a livello di piccolo comune, di quartiere o addirittura di condominio.

Nei progetti presentati dalle aggregazioni territoriali oltre ai servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale è individuabile un altro nucleo di interventi che è riconducibile al concetto di innovazione sociale in senso proprio. Questi interventi non prevedono l'attivazione di nuovi servizi, ma consistono in azioni di comunicazione finalizzate a condividere e diffondere informazioni sui servizi esistenti sul territorio. Come evidenzia la Tabella 4, 9 progetti su 22 includono al loro interno azioni di questa natura.

Tabella 4 – Le azioni di innovazione sociale

<i>Capofila</i>	<i>Informazione</i>
Alessandria	X
Biella	X
Cuneo	
Fossano	X
Mondovì	
Alba	
Bra	
Borgomanero	
Novara	X
Romentino	X
Torino	
Rivoli	X
Susa	X
Pianezza	
Orbassano	
Pinerolo	
Cuorgnè	X
Chieri	
Carmagnola	
Moncalieri	
Verbania	
Vercelli	X
Tot.	9

Fonte: nostre elaborazioni

I problemi che queste azioni intendono affrontare sono di due tipi. Il primo riguarda il rischio di sovrapposizione e mancate sinergie sui territori tra i vari soggetti pubblici e privati che promuovono interventi in campo socio-assistenziale derivante da una incompleta conoscenza dell'offerta esistente da parte degli stessi operatori. Il secondo problema riguarda i potenziali utenti degli interventi socio-assistenziali che molto spesso faticano a trovare le informazioni necessarie e non dispongono di una chiara e completa conoscenza di tutte le opportunità esistenti sul proprio territorio.

L'innovazione ha in questo caso un aspetto relazionale ed un aspetto tecnologico. Per raccogliere e aggiornare le informazioni da diffondere è innanzitutto necessario attivare forme strutturate di scambio tra i soggetti pubblici e privati attivi nel campo dei servizi sociali a livello territoriale. I progetti prevedono inoltre il ricorso a modalità di gestione e diffusione delle informazioni di carattere informatizzato, anche attraverso la condivisione di database, la realizzazione di nuovi siti internet e app per smartphone.

3. 2. Gli altri interventi per il welfare territoriale

Quasi tutti i progetti prevedono l'estensione nello spazio o nel tempo di servizi non ancora erogati in forma stabile o basati su fonti ordinarie di finanziamento, ma presenti sui territori solo a macchia di leopardo, in forme circoscritte ed embrionali, quando non intermittenti, in rapporto alla disponibilità di fondi ad hoc.

Tabella 5 – I servizi di welfare territoriale

Capofila	Inserimento socio-lavorativo	Minori e famiglie	Anziani e soggetti non autosufficienti	Emergenza abitativa
Alessandria	X	X		X
Biella		X		
Cuneo		X		
Fossano	X	X		
Mondovì			X	
Alba	X			
Bra	X			
Borgomanero	X	X		
Novara			X	
Romentino	X			
Torino	X			X
Rivoli				
Susa	X		X	
Pianezza	X			X
Orbassano				
Pinerolo				
Cuorgnè	X	X		
Chieri		X		
Carmagnola	X			
Moncalieri	X			
Verbania			X	
Vercelli	X			
Tot.	13	7	4	3

Fonte: nostre elaborazioni

Come si può notare dalla Tabella 5, i servizi più ricorrenti nei progetti (13) riguardano l'inserimento socio-lavorativo di fasce fragili della popolazione. Come già evidenziato da una precedente indagine (Vino, 2020), si tratta di un target di utenti che è entrato in contatto con gli enti gestori in termini consistenti in particolare negli ultimi anni, in seguito all'introduzione a livello nazionale delle misure universalistiche di contrasto della povertà (il Reddito di inclusione e successivamente il Reddito di cittadinanza).

Poco meno di un terzo dei progetti (7) prevede servizi rivolti ai minori e alle famiglie. Si possono considerare interventi complementari a quelli di inserimento socio-lavorativo riguardando fasce fragili ma non completamente compromesse della popolazione. In questo caso assume un ruolo centrale il sostegno alla genitorialità, anche per prevenire il ricorso alla istituzionalizzazione dei minori o favorire il loro rientro in famiglia attraverso percorsi strutturati di accompagnamento e sostegno.

I servizi di sostegno alla domiciliarità, anche come strumento per evitare l'istituzionalizzazione, con particolare riferimento agli anziani e alle persone non autosufficienti, sono inoltre presenti in 4 progetti. In 3 progetti sono previsti servizi per contrastare l'emergenza abitativa.

Questi servizi non si possono considerare interventi di innovazione sociale in senso proprio perché non è realistico supporre che dopo la conclusione del finanziamento di We.Ca.Re. siano in grado di sostenersi economicamente in termini autonomi e senza un consistente intervento pubblico.

Allo stesso tempo presentano alcuni elementi riconducibili al concetto di innovazione sociale: molto spesso prevedono l'attivazione della società civile, in termini sussidiari e non sostitutivi dell'intervento pubblico e talvolta costituiscono una sorta di palestra per mettere a punto sul campo modalità parzialmente innovative di erogazione dei servizi che in futuro, a patto che vi sia la disponibilità delle risorse necessarie, potrebbero essere estese e generalizzate.

Poco meno della metà dei progetti include altri interventi che non sono servizi ma che costituiscono azioni potenzialmente utili a programmare e attuare i servizi stessi sui territori. Come si può osservare dalla Tabella 6, 2 progetti prevedono la costituzione di veri e propri uffici di progettazione territoriale. Questi uffici hanno come obiettivo fondamentale progettare gli interventi di welfare territoriale, anche al fine di accedere a fondi ulteriori rispetto a quelli ordinari che siano messi a bando da enti pubblici e privati in rapporto a specifici target o tipi di azione.

Tabella 6 – Le azioni per il welfare territoriale

<i>Capofila</i>	<i>Uffici progettazione</i>	<i>Tavoli e reti di stakeholder</i>	<i>Omogeneizzazione e integrazione dell'offerta</i>
Alessandria	X		
Biella		X	
Cuneo			
Fossano		X	
Mondovì			X
Alba			
Bra			X
Borgomanero			
Novara		X	
Romentino			
Torino		X	
Rivoli			
Susa	X		
Pianezza			
Orbassano			
Pinerolo		X	
Cuorgnè			X
Chieri		X	
Carmagnola			
Moncalieri		X	
Verbania			
Vercelli		X	
Tot.	2	8	3

Fonte: nostre elaborazioni

Altri 8 progetti prevedono l'attivazione o il rafforzamento di tavoli o reti di collaborazione con gli stakeholder: cittadini attivi, associazioni di volontariato, associazioni culturali e sportive, imprese sociali, imprese private. Spesso si tratta di tavoli e reti già parzialmente attivi, anche sulla scorta dell'esperienza condotta negli anni passati in rapporto ai Piani di zona e il loro consolidamento è finalizzato a rafforzare sia la progettazione degli interventi di welfare territoriale sia la loro concreta attuazione.

In 3 progetti l'obiettivo perseguito non consiste nell'introduzione di nuovi servizi o nella costituzione di organismi attivi nella fase di programmazione e attuazione, come gli uffici di progettazione o i tavoli con gli stakeholder, quanto piuttosto nella realizzazione di attività finalizzate a omogeneizzare le modalità di erogazione degli interventi da parte dei diversi servizi e integrare l'azione di servizi già esistenti, ma erogati in termini eccessivamente differenziati o frammentati sul territorio.

Si tratta di interventi strettamente coerenti con l'obiettivo della Regione di promuovere e rafforzare la governance collaborativa delle politiche di welfare territoriale, stimolando una maggiore collaborazione tra gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali oltre che tra questi ultimi e la società civile locale.

3.3. L'attuazione

La Regione ha concluso la valutazione dei 22 progetti finali nel mese di aprile 2019. Seppure con alcune differenze da territorio a territorio, nella maggior parte dei casi i sei mesi successivi sono stati impegnati dalle partnership territoriali per realizzare una progettazione di maggiore dettaglio rispetto a quanto previsto nei progetti.

Gli interventi inclusi nei progetti, nella maggior parte dei casi, presentavano infatti solo un profilo di massima che non ha consentito una immediata operatività, ma ha richiesto un consistente lavoro di precisazione e articolazione concreta delle attività da svolgere. Le risorse assegnate dalla Regione, inoltre, spesso non corrispondevano al budget inizialmente richiesto dalle aggregazioni territoriali, imponendo anche un'azione di riduzione più o meno consistente della stessa portata degli interventi.

Per i capofila questa attività di rimodulazione e progettazione di dettaglio ha spesso implicato gestire articolati processi di confronto e negoziazione con gli altri enti gestori e con i soggetti del terzo settore partner di progetto.

Nella maggior parte dei territori l'attuazione vera e propria ha poi avuto inizio nel corso degli ultimi mesi del 2019.

Una consistente problematica per l'avvio delle attività ha riguardato il coordinamento degli interventi previsti dai progetti. Pressoché tutte le aggregazioni territoriali hanno dato vita a cabine di regia e gruppi di coordinamento che vedono la partecipazione di tutti gli enti gestori partner. Tuttavia, non sempre le cabine di regia sono riuscite a lavorare in termini integrati, specialmente nei casi in cui le partnership sono molto estese. Tende semmai ad emergere una più o meno informale divisione dei compiti, tale per cui i progetti sono di fatto stati suddivisi in sottounità gestite con una consistente autonomia dai singoli enti gestori.

“C'è stato il momento della progettazione che è stato molto bello. [...] con la realizzazione dei progetti siamo andati un po' a perderci. Noi con [indica un altro territorio della partnership] non abbiamo più lavorato” (Int. 2)

“La cosa più interessante che spero succederà è la cabina di regia... a me interessa capire, vediamo la replicabilità e gli spazi di miglioramento. La linea nostra potremmo gestircela noi... ognuno di noi ha scelto una linea, ma l'idea è che le esperienze vengano condivise” (Int. 3)

“Alla cabina di regia purtroppo non partecipano tutti gli operatori per ragioni di tempo e costi... quindi partecipano solo in momenti dedicati, quando si discute più in profondità di ciò che viene fatto nel territorio [...] nella progettazione di We.Ca.Re. non si è tenuto conto del tempo per curare la dimensione della rete e delle relazioni. Le ore di partecipazione alla

cabina di regia non erano state previste... ogni partner si autofinanzia per poter gestire il progetto, e questo non era previsto” (Int. 52)

Un altro nodo di rilievo ha riguardato il rapporto con i partner del terzo settore. In questo caso è difficile generalizzare, ma si può segnalare come emergano due opposte polarità. Da un lato vi sono realtà in cui gli enti gestori lamentano un comportamento dei soggetti del terzo settore più come fornitori di servizi che come veri e propri partner di progetto: in questi casi i soggetti del terzo settore avrebbero assunto un atteggiamento scarsamente proattivo, prevalentemente orientato a fornire servizi su cui la loro attività è già consolidata e a difendere i propri territori di insediamento storico, in reciproca competizione.

“Ci sono state difficoltà... abbiamo dovuto cambiare prospettiva... il consorzio dà l'appalto a degli esecutori che non pensano... questa cosa nel tavolo di progettazione è stata evidente in diverse occasioni. Ci chiedevano: ‘diteci che cosa volete che noi facciamo e noi lo facciamo’... questa fatica si è verificata. Altra difficoltà che non è superata anche in itinere... le cooperative hanno preso parte al lavoro ognuno con il proprio progetto e con la tendenza a difendere il micro progetto e facendo difficoltà...” (Int. 18)

“La difficoltà è stata di dire... cosa ci guadagno? ... cosa penso di vendere di quello che sto già facendo... noi abbiamo insistito... noi la fatica la facciamo con voi... noi chiedevamo di pensare [...] non sempre allo stesso modo, pensiamo a fare in modo diverso [...] non quello che sto già facendo e me lo posso rivendere anche lì...” (Int. 17)

“[...] le cooperative erano con un atteggiamento ‘dateci i soldi e poi vediamo noi cosa fare’... noi stiamo imparando, queste fatiche sono altamente attese” (Int. 18)

“[...] c’è anche un aspetto che è nuovo, ma non semplice... il terzo settore... le cooperative hanno dovuto mettersi attorno ad un tavolo, le cooperative che un po’ si erano spartite i territori si sono trovate a dover cooperare insieme e non sono abituate” (Int. 23)

“Nel passaggio dalla coprogettazione alla attuazione... alcuni attori si sono trovati ad attuare azioni che non corrispondono al loro immaginario... specialmente in avvio c’è stato un problema di coordinamento di soggetti del terzo settore. [...] Altra cosa complicata è creare una unica cabina di regia [...] lì c’è stato un po’ di silenzio... il terzo settore tra di loro sono in competizione... sulla parte di cabina di regia pubblico privata siamo un po’ in alto mare...” (Int. 29)

“Noi avevamo una rete di attori, ma abbiamo un terzo settore che non riesce a proporsi in modo slegato dall’appalto, questa è una criticità... le nostre cooperative storicamente hanno avuto un ruolo di sudditanza/traino senza essere propositive. [...] le cooperative non sono abituate a innovare, sono abituate a erogare servizi in modo classico.” (Int. 52)

Si tratta di un atteggiamento che talvolta ha imposto una fase di esplicita e faticosa negoziazione sui contenuti delle azioni e sul budget assegnato, con esiti non necessariamente soddisfacenti.

“Abbiamo una cabina di regia con i legali rappresentanti e poi un secondo tavolo costituito dai responsabili dei consorzi e i direttori che danno indirizzi al project manager [...] I mesi estivi sono stati molto difficili... si è aspettato settembre, le cooperative in alcuni casi non avevano personale... c’è stata una fase di ricontrattazione non soft con le cooperative sulle piante organiche che loro avevano allocato sul progetto... [...] Il risultato? Non entusiasmante... la cooperativa ha tenuto il punto sull’organizzazione, abbiamo asciugato le ore che sono state molto ridotte” (Int. 18)

Dall'altro lato ci sono realtà in cui gli enti gestori hanno descritto il contributo del terzo settore come particolarmente rilevante e produttivo. In questi casi i soggetti del terzo settore si sarebbero distinti per la capacità di proporre soluzioni originali, di risolvere problemi inattesi durante il processo di attuazione o di promuovere autonomamente altri progetti di welfare di comunità finanziabili sulla Misura 2 di We.Ca.Re., strettamente integrati e coerenti con le azioni avviate con la Misura 1, oggetto del presente report.

“Le cooperative hanno accettato e capito di mettere del loro... non hanno cercato di farsi pagare delle cose che già fanno, c'è stato un coinvolgimento reale che è andato avanti. Non ce lo aspettavamo neanche. Anche noi abbiamo cambiato il nostro modo di coprogettare [...] durante il progetto ci siamo resi conto di cose che servivano in più sulla comunicazione e abbiamo cercato di risolvere con le cooperative [...] dovevamo fare un logo per We.Ca.Re. ... abbiamo incontrato un grafico e poi un altro... ad un certo punto una cooperativa ha messo a disposizione un grafico con cui collabora, non è che l'abbiamo pagato... l'abbiamo risolto così” (Int. 14)

“Molto fanno i partner... nella manifestazione di interesse abbiamo chiesto che proponessero un valore aggiunto con la coprogettazione. Sul fronte lavoro abbiamo una eccellenza, una cooperativa di tipo B, è una azienda in tutto e per tutto. [...] Non solo questo partner è efficiente, ma dal punto di vista della visuale è un ex manager e quindi lui è sempre più avanti di noi.” (Int. 38)

Un problema che ha riguardato diversi territori è il rapporto con le associazioni di volontariato che, specialmente nelle aree interne della regione, sono generalmente deboli sul piano organizzativo e con una limitata esperienza pregressa di collaborazione e integrazione con i servizi.

“In questo momento i problemi principali sono i rapporti con le amministrazioni comunali e le associazioni di volontariato. Mettere in rete tutte queste realtà non è così semplice. Sono stata 10 anni nel territorio della Valle [...], con difficoltà abbiamo costruito il servizio di assistenza domiciliare, e da sempre c'è stata la difficoltà di mettere in comunicazione le varie associazioni di volontariato. Un esempio concreto: un volontario non è così ben disposto per andare a operare in un comune diverso dal suo... In questo momento questo può rappresentare uno scoglio.” (Int. 35)

“Viviamo una difficoltà oggettiva sulle associazioni di volontariato... i giovani non si prestano facilmente, anche per la chiusura dei vecchi soci verso le novità... per far parlare le associazioni [...] ci ho messo due anni e mezzo... tutte queste associazioni davano da mangiare [ai bisognosi n.d.r.], e si è scoperto che qualche utente faceva “il furbetto”, andava a prendere il cibo da più parti. [...] la difficoltà è fare in modo che le persone si parlino. Le associazioni sono composte da persone di 45/50 anni... Se vogliamo costruire una comunità dovremmo investire di più sull'intervento pubblico. L'alternativa è il depauperamento totale” (Int. 34)

Sulla lentezza del processo di attuazione hanno inciso negativamente anche una serie di problemi, difficoltà ed incertezze sul piano strettamente amministrativo: dalle procedure necessarie a rispettare la privacy dei soggetti coinvolti negli incontri territoriali, alle modalità con cui assegnare deleghe a soggetti attuatori che non siano già partner di progetto, alle regole per la rendicontazione. Sono questioni che, pur non avendo posto ostacoli insormontabili, hanno richiesto un impegno di tempo e di risorse talvolta consistente e proporzionalmente più oneroso per gli enti gestori di dimensioni limitate che non dispongono di una struttura amministrativa robusta.

“Una delle difficoltà è la parte giuridico amministrativa, la normativa richiede di intraprendere percorsi corretti che diano a tutti la possibilità di partecipare e ci siamo trovati in difficoltà, non abbiamo la struttura amministrativa... in We.Ca.Re. abbiamo previsto un accompagnamento giuridico... è una criticità che rischia di inficiare un percorso...” (Int. 25)

“Anche le cooperative hanno questioni specifiche... la questione della delega alle cooperative” (Int. 16)

“La chiarezza sugli aspetti rendicontativi... è stato difficile capire, un po' perché siamo in tanti... a livello operativo difficoltà non ne abbiamo riscontrate forse per la nostra esperienza... se non più a livello amministrativo, c'è stata la difficoltà sull'incertezza dei tempi di avvio... poi c'è stata la comunicazione della proroga” (Int. 26)

“Per molto tempo non sono arrivate indicazioni su come fare i contratti, su come fare la rendicontazione eccetera... chi dovrà fatturare non sapeva come fare, ci sono stati mesi di incertezza, quello è stato il pezzo più faticoso.” (Int. 44)

“Ci sono difficoltà su come rendicontare queste attività. Una serie di questi che avevamo posto alla Regione e alla società di accompagnamento non hanno avuto risposte. Per alcune attività si stanno spendendo dei soldi e spero non ci siano sorprese più avanti...” (Int. 45)

“L'esordio è stato interessante ma complesso... dalla fase preliminare fino alla prima stesura si è creata qualche criticità per il fatto che come buona parte dei Consorzi siamo un ente piccolo, spesso in condizioni di difficoltà nella gestione dell'ordinario...” (Int. 50)

L'irruzione del coronavirus e delle conseguenti misure di distanziamento sociale ha determinato l'interruzione della maggior parte delle attività tra marzo e giugno 2020. Le azioni di animazione territoriale e di costruzione della rete già avviate sono state generalmente sospese. Analogamente l'attuazione degli interventi che prevedevano l'erogazione di servizi è stata interrotta; nella maggior parte dei casi, peraltro, l'erogazione vera e propria non era ancora iniziata. Le attività di “back office” sono parzialmente proseguite, con modalità a distanza. Tuttavia hanno subito un notevole rallentamento, anche perché gli enti gestori sono stati nel frattempo direttamente coinvolti nella gestione delle misure assistenziali di carattere emergenziale stabilite a livello nazionale.

“Il 26 marzo doveva esserci un'occasione in cui saremmo intervenuti per presentare la nostra attività – una serie di workshop con un evento finale – ma al momento siamo fermi.” (Int. 45)

“Abbiamo fatto in tempo a realizzare due tavoli territoriali [...] sui due comuni più grandi [...]. Dovevamo, a fine febbraio, avviare quello sul territorio di [...] ma abbiamo dovuto sospendere” (Int. 60)

“Era stato fissato un incontro poi saltato per il Covid, e non è ancora stato riproposto.” (Int. 61)

“Il nostro lavoro sarebbe dovuto iniziare adesso, ma è un'attività che è per il momento andata in stand-by [causa *lockdown*] ... il grosso del nostro lavoro è stato ad oggi organizzativo... dal punto di vista pratico eravamo pronti a entrare nella situazione, ma non è ancora stato possibile. [...] Negli ultimi tre mesi le nostre modalità di lavoro non si sono ancora normalizzate... abbiamo lavorato tre mesi nell'emergenza e ora dobbiamo fare lo sforzo di riallacciare i fili del progetto... ripartire è estraniante da un certo punto di vista...” (Int. 43)

Come esplicitato nella premessa, una buona parte delle interviste su cui si basa il presente report sono state realizzate durante il periodo di *lockdown*, in una fase in cui per gli stessi intervistati, così come per tutti, era particolarmente difficile immaginare in termini chiari le conseguenze della pandemia anche nel breve periodo. Con l'ingresso nella successiva fase di riapertura e contenimento del virus, tuttora in corso, è ragionevole ritenere che la gran parte delle attività possa riprendere, seppure con limitazioni e inevitabili rallentamenti. È allo stesso tempo ragionevole ipotizzare che consistenti difficoltà riguarderanno almeno due categorie di interventi tra quelli previsti nei progetti: i servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale; i servizi per l'inserimento socio-lavorativo.

I servizi del primo tipo, come visto, richiedono l'attivazione di un fitto tessuto di relazioni informali, sulla base di azioni di animazione territoriale: azioni da ridefinire nelle loro modalità concrete e che probabilmente scontreranno una maggiore diffidenza da parte dei cittadini. Va peraltro segnalato come in un caso in cui l'animazione territoriale era già stata realizzata con un certo successo prima del *lockdown*, la rete di volontari si sarebbe rivelata una risorsa utile proprio durante il *lockdown* stesso.

“In questi mesi avremmo dovuto avviare le fasi successive... l'animazione territoriale è un po' iniziata, perché mentre stringevamo relazioni col territorio ci sono stati momenti in cui i facilitatori hanno animato momenti di festa, ad esempio a Natale... Questo ha dato i suoi frutti durante l'emergenza Covid: i facilitatori sono stati individuati come punti di riferimento. Noi stiamo cercando di tenere contatti con gli interlocutori istituzionali ASL e Croce Rossa, ma anche coi cittadini, e i nostri numeri di telefono hanno avuto 350/400 chiamate in 5 o 6 giorni.” (Int. 36)

I servizi per l'inserimento lavorativo, come più in generale le politiche attive del lavoro, nei prossimi mesi saranno fortemente sotto pressione: è presumibile infatti che la crisi economica determinata dalla pandemia causerà sia un aumento dei disoccupati e un conseguente incremento della domanda di servizi, sia una diminuzione dell'offerta di lavoro da parte delle aziende.

Indipendentemente dall'impatto della pandemia, è diffusa tra gli enti gestori la preoccupazione in merito alla continuità nel tempo degli interventi in seguito alla conclusione di We.Ca.Re. Non si tratta di una preoccupazione generalizzabile a tutti gli interventi. È ragionevole ritenere che gli interventi che richiedono un impegno di risorse limitato da parte del sistema pubblico, potranno essere, almeno in parte, stabilizzati. Possono rientrare in questa categoria i servizi di innovazione sociale in senso stretto, ma solo a patto che si riesca nel tempo a disposizione ad attivare e consolidare a livello locale una effettiva rete di soggetti della società civile. In secondo luogo, possono rientrare in questo gruppo una parte degli altri servizi di welfare, caratterizzati da un intervento professionale limitato e assolvibile dal personale degli enti gestori, anche facendo leva su innovazioni nei processi di lavoro mutate dall'esperienza realizzata durante We.Ca.Re. in grado di produrre qualche economia di scala o qualche incremento di efficienza.

“Io credo che quel tipo di attività lì [...] la finanzieremo da soli [dopo la conclusione di We.Ca.Re.] ... sono OSS e se l'intervento funziona lo manterremo” (Int. 14)

“Nel nostro ragionamento ci siamo resi conto che la maggior parte degli interventi saranno sostenibili senza fondi ma con personale pubblico, l'unico aspetto che non si potrà fare è questa parte di matching che ha bisogno di competenze specifiche e poi l'ente pubblico difficilmente può fare questo [...] senza fondi non si riuscirà...” (Int. 44)

La continuità della maggior parte degli interventi non si può tuttavia né dare per scontata, né considerare di semplice realizzazione. Come visto, infatti, si tratta di servizi di welfare territoriale in cui l'intervento della società civile è al più di carattere complementare e che necessariamente richiedono risorse economiche

consistenti e non sostituibili, a partire da quelle di coordinamento. Questa consapevolezza è molto diffusa tra gli intervistati, seppure esplicitata con toni diversi, più o meno marcati e allarmati.

Il tema delle risorse è inoltre centrale anche in rapporto alla sostenibilità nel tempo degli uffici di progettazione così come per le attività dedicate alla condivisione e alla diffusione delle informazioni: pur non richiedendo risorse economiche consistenti necessitano di un impegno costante nell'aggiornamento delle informazioni da parte di una platea di soggetti eterogenea e che, concluso We.Ca.Re, potrebbe venire a mancare.

4. Conclusioni

Il programma We.Ca.Re. si articola in diverse misure utili a finanziare la sperimentazione di servizi innovativi da parte del terzo settore, a promuovere interventi di welfare aziendale e a stimolare la sperimentazione di azioni di innovazione sociale del welfare territoriale.

La Misura 1 si è concretizzata in 22 progetti avanzati da altrettante aggregazioni territoriali, di diverse dimensioni: un progetto copre il comune capoluogo di Regione; altri due progetti riguardano aggregazioni territoriali particolarmente estese, superiori al mezzo milione di abitanti e che vedono la partecipazione di un numero plurimo di enti gestori; 13 progetti coprono un bacino di popolazione intermedio, compreso tra i 100.000 e i 200.000 abitanti; 6 progetti riguardano territori con una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti.

I 22 progetti non rappresentano interventi unitari ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati. Questi interventi possono essere aggregati in alcune categorie omogenee e classificati in base a due dimensioni: la loro aderenza o meno ad una definizione stringente del concetto di innovazione sociale; la loro caratterizzazione o meno in termini di servizi rivolti a specifiche categorie di utenti. La Tabella 7 propone un quadro sinottico.

Tabella 7 – Classificazione degli interventi contenuti nei progetti

	<i>Servizi</i>	<i>Azioni</i>
<i>Innovazione sociale</i>	Auto-mutuo-aiuto e scambio solidale (9 progetti)	Informazione (9 progetti)
<i>Welfare territoriale</i>	Inserimento socio-lavorativo Minori e famiglie Anziani e soggetti non autosufficienti Emergenza abitativa (19 progetti)	Uffici progettazione Tavoli e reti stakeholder Omogeneizzazione e integrazione dell'offerta (13 progetti)

Fonte: nostre elaborazioni

Gli esiti dell'indagine evidenziano che generalmente i progetti avanzati dai territori non hanno un carattere di unitarietà, ma ciascuno di essi è costituito da un insieme di azioni più o meno eterogenee e interconnesse tra di loro. Lo stesso processo di progettazione delle azioni a livello territoriale ha prevalentemente assunto un carattere incrementale. In molti casi gli attori, più che sviluppare idee progettuali completamente nuove, hanno agito al margine di quanto già esistente. La maggior parte delle azioni contenute nei 22 progetti non si possono dunque considerare azioni di innovazione sociale in senso stretto, ma semmai interventi che rispondono ad altre due principali logiche: estendere nello spazio o nel tempo servizi pre-esistenti o rafforzare la capacità di progettazione degli enti gestori in connessione con altri soggetti pubblici o del terzo settore.

Allo stesso tempo, esiste un nucleo di interventi che si possono considerare potenzialmente in grado di determinare innovazioni sul sistema di offerta ispirate al concetto di innovazione sociale. In 9 progetti su 22 si prevede la realizzazione di servizi di innovazione sociale in senso proprio. Si tratta di servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale basati sulla attivazione di reti locali della società civile, in seguito ad azioni di animazione territoriale. In uno stesso numero di progetti, 9 su 22, sono contenute azioni di condivisione e diffusione delle informazioni sui servizi e le opportunità esistenti sul territorio, mettendo in rete soggetti pubblici e privati e ricorrendo ampiamente a piattaforme informatiche ed on-line. Considerando nel loro insieme queste due categorie di interventi, la maggior parte dei progetti – 16 su 22 – contiene almeno un intervento di innovazione sociale in senso stretto. Posto che il grado di attuazione di questi interventi è tuttora generalmente limitato non è tuttavia possibile al momento esprimere giudizi in merito alla efficacia e all'effettiva sostenibilità nel tempo di questi interventi.

Allo stesso tempo va sottolineato come il tratto prevalente della Misura 1 di We.Ca.Re. riguarda il rafforzamento del welfare territoriale, anche indipendentemente dalla promozione dell'innovazione sociale. A questo proposito va rimarcato che quasi tutti i progetti, 19 su 22, prevedono il finanziamento di servizi di welfare territoriale che non si possono considerare interventi di innovazione sociale in senso proprio. Si tratta infatti generalmente dell'estensione nello spazio e nel tempo di servizi parzialmente pre-esistenti ma non garantiti in termini uniformi e stabili sul territorio: servizi per l'inserimento socio-lavorativo, servizi per i minori e le famiglie, servizi per gli anziani e i soggetti non autosufficienti, servizi per contrastare l'emergenza abitativa. L'obiettivo di fondo sembra dunque essere promuovere una maggiore continuità dell'offerta, in particolare in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o adeguatamente capillari sui territori e, eventualmente, tramite questi interventi "pilota" potenziare la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che possono presentare assonanze e elementi comuni con il concetto di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per l'azione sussidiaria della società civile locale, ma molto difficilmente potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione di We.Ca.Re.

Oltre la metà dei progetti, 13 su 22, include azioni che riguardano la progettazione e la governance delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli stakeholder, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la governance collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali rispetto ai quali è però prematuro esprimersi in merito alla loro efficacia.

La sostenibilità economica, inoltre, è ad oggi il criterio più critico. Alcune attività sembrano presentare potenzialità riguardo alla sostenibilità economica, ma non sono molte e, anche in questo caso, è prematuro esprimersi.

Complessivamente il primo anno di attuazione dei progetti ha evidenziato diverse difficoltà. L'avvio delle prime attività ha infatti generalmente scontato un rilevante ritardo legato alla necessità di rimodulare i progetti e di definire la progettazione esecutiva delle azioni. La governance dei progetti è spesso stata caratterizzata da dispendiose negoziazioni sia tra i partner pubblici, sia tra questi ultimi e i soggetti del terzo settore, per quanto non manchino situazioni in cui questi problemi non sembrano essersi verificati o sembrano aver avuto una minore incidenza per l'avvio delle attività. Il coinvolgimento e l'attivazione della società civile e in particolare delle associazioni di volontariato, spesso frammentate e deboli sul piano organizzativo è un nodo problematico che è stato incontrato in molti territori. Molti enti gestori inoltre, soprattutto quelli di dimensioni minori, hanno incontrato significative difficoltà sul piano amministrativo che ne hanno chiaramente rallentato il passo.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria con il conseguente *lockdown*, verificatosi quando l'attuazione degli interventi era ancora ad uno stadio piuttosto iniziale, nella maggior parte dei territori ha causato una sostanziale interruzione di gran parte delle attività in corso.

È al momento difficile stabilire con certezza quali saranno gli effetti negativi della pandemia sul medio e lungo periodo. Si può tuttavia ragionevolmente supporre che nei prossimi mesi almeno due categorie di interventi affronteranno difficoltà particolarmente consistenti: i servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale, basati su una stretta rete di rapporti informali più difficili da intessere e consolidare nel nuovo contesto; i servizi per l'inserimento socio-lavorativo che dovranno fare i conti con un quadro generale segnato dalla crisi economica.

Per quello che l'odierno grado di attuazione consente di osservare, la Misura 1 appare relativamente promettente in merito all'obiettivo di contribuire a modificare la governance territoriale delle politiche di welfare; è tuttavia del tutto prematuro esprimersi in modo conclusivo in merito all'effettiva portata e alla stabilità nel tempo dei cambiamenti già rilevabili nei territori al livello delle relazioni tra gli attori. In merito all'obiettivo di contenuto riguardante la riforma del sistema di welfare, suggeriamo una cautela ancora maggiore: nei casi studiati coesistono infatti elementi propriamente riconducibili all'innovazione sociale con elementi di continuità con esperienze pregresse; inoltre la sostenibilità economica dei progetti, per quanto potenziale nella maggiore parte delle azioni, al momento attuale in nessun caso si può dare per scontata o per acquisita.

5. Bibliografia

Cancellieri G., Speroni L. (2018), Le esperienze di innovazione sociale in Italia. In: Caroli, M. (ed.) Evidenze sull'innovazione sociale e sostenibilità in Italia. Quarto rapporto. Milano: Franco Angeli. 40.

Dente B. (2011), Le decisioni di policy. Bologna: Il Mulino.

Fondazione Brodolini, (2018), ESF Performance and Thematic Reports: the ESF Support to Social Innovation. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Godin, B. (2015), Innovation Contested: The Idea of Innovation over the Centuries. London: Routledge.

Hood C. C. (1983), The Tools of Government. Londra: Macmillan.

Maiolini R., Lo stato dell'arte della letteratura sull'innovazione sociale. In: Caroli, M. G. (ed.) Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull'innovazione sociale. Milano: Franco Angeli, 24.

Mills Scofield, D. (2011), Be a Heretic – Innovate! Forbes. www.forbes.com/sites/work-in-progress/2011/07/07/be-a-heretic-innovate/#d8eedc65825e/.

Vino A. (2020), L'attuazione del Reddito di Inclusione in Piemonte: modelli di gestione e processi di innovazione, Politiche Piemonte, 62, 18-23.