

Riccardo Guidi

Il welfare come costruzione socio-politica

Principi, strumenti, pratiche



Sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Riccardo Guidi

Il welfare come costruzione socio-politica

Principi, strumenti, pratiche



Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Introduzione	pag. 5
1. I processi politici in tempi di modernità riflessiva	» 6
2. Dopo la deliberazione: nuovi principi, strumenti e attori?	» 8
3. Politiche e pratiche: interpretare processi di “implementazione”	» 11
4. Welfare sussidiario: ibridazione e <i>rescaling</i>	» 14
5. La struttura del volume	» 18
Parte prima	
Come cambiano le istituzioni. Neo-istituzionalismi e oltre	» 23
1. Persistenza e mutamento istituzionale: <i>institutions matter</i>	» 24
2. Il ruolo delle idee nelle riforme dei sistemi di welfare	» 28
3. Neo-istituzionalismi e oltre. Un primo bilancio	» 34
Dopo la deliberazione. Regole, discrezionalità, <i>sensemaking</i>	» 40
1. Potere della legge, potere degli attori. Due approcci all’“implementazione”	» 41
2. Come cambia un’organizzazione. Il contributo degli studi socio-cognitivisti	» 48
3. Dopo la deliberazione. Un primo bilancio	» 54
Tradurre, performare, innovare. Studiare le riforme amministrative con l’<i>actor-network theory</i>	» 56
1. La riforma come processo di «ri-significazione locale»	» 57
2. Riforme come strumenti da «performare» in reti di relazioni	» 59
3. Una sociologia delle «associazioni»	» 62
4. Performare, tradurre e disputare: <i>is this politics?</i>	» 67
5. Studiare le riforme con l’Ant. Un primo bilancio	» 72

Parte seconda

Un nuovo strumento per il welfare. La partnership pubblico-privato	pag. 77
1. Paradigmi di riforma e Partnership pubblico-privato	» 79
2. La critica “post-democratica”: i suoi meriti e i suoi limiti	» 85
3. <i>Welfare partnership</i> in Italia: due cicli di riforma	» 89
Traduzioni variabili delle riforme del welfare	» 93
1. Npm e “Terza Via”: «effetti corrosivi» sugli <i>state social workers</i>	» 94
2. <i>Institutions matter</i> . Le variabili istituzionali della traduzione	» 99
3. <i>Actors matter</i> . Le variabili <i>actor-dependent</i> della traduzione	» 102
4. Quale traduzione, quale politica?	» 107
Costruire strumenti. Alla fondazione delle <i>welfare partnership</i> italiane	» 109
1. Verso le <i>welfare partnership</i> : tre momenti «associativi»	» 110
2. Arruolare la sociologia? La conoscenza come strumento di auto-legittimazione	» 117
3. Un’agibilità politica sospesa per le <i>welfare partnership</i>	» 120
<i>Welfare partnership</i> in Toscana: figure dell’«associazione» e traiettorie di politicizzazione	» 122
1. <i>Welfare partnership</i> e <i>rescaling</i> . Sentieri e tensioni istituzionali	» 124
2. Figure dell’«associazione» nelle <i>welfare partnership</i> toscane	» 129
3. Le traiettorie delle <i>welfare partnership</i> . Qualche conclusione	» 135
Bibliografia di riferimento	» 145

Introduzione

Questo libro origina da una prioritaria considerazione attribuita alla *pratica* del diritto e dei diritti in un campo complesso e in trasformazione come il sistema di welfare. A partire da questa priorità, l'interesse generale di ricerca riguarda lo statuto ed i caratteri delle fasi post-deliberative delle riforme dei servizi socio-assistenziali. Alcune domande possono introdurre il lavoro: dopo la deliberazione tipica degli organi politici della democrazia rappresentativa (ma anche delle nuove arene deliberative locali), il welfare è soltanto il regno della tecnica amministrativa, sottratto alla "creatività" degli attori? I processi di traduzione in pratica delle riforme dei servizi socio-assistenziali hanno un carattere politico? Se sì, quale?

Il *carnet* delle domande (che potrebbe essere più lungo e specifico) ed il loro spessore superano di gran lunga la mia capacità di rispondervi, ma circoscrivono un ambito verso il quale orientare il lavoro. Ciò su cui più puntualmente intendo lavorare in queste pagine sono alcuni caratteri politici assunti dal sistema di welfare italiano dopo le riforme degli anni '90 e degli anni 2000, con una peculiare focalizzazione sull'ambito dei servizi socio-assistenziali e, in questo contesto, sull'utilizzo di alcuni nuovi strumenti amministrativi come le cosiddette "Partnership pubblico-privato".

La tesi generale che questo libro propone è che i processi di traduzione pratica delle deliberazioni pubbliche nel campo del welfare contengono alcuni caratteri peculiari che li rendono "politici" quanto i processi e gli esiti della deliberazione, sebbene diversamente da essi. Sulla base di questa posizione si possono osservare meglio alcune 'luci e ombre' nella traduzione delle riforme del welfare. I processi di traduzione pratica delle deliberazioni possono forse essere intesi come sedi di una politicità "minore" del welfare, a fronte di una politicità "maggiore" riconducibile alle decisioni sui principi di giustizia ed ai processi di costruzione della legislazione sociale.

Cercando di articolare meglio queste affermazioni in una traiettoria che va dal generale al particolare, ciò che propongo in queste pagine è che:

(a) nel campo del welfare (e non solo) esiste una politicità meno appariscente ed eventualmente meno “nobile”, eppure quotidiana e significativa, situata *dopo le deliberazioni pubbliche* ed avente per protagonisti *altri attori* (oltre a quelli che più tradizionalmente possiamo chiamare ‘politici’);

(b) ogni ciclo di riforma del welfare ci consegna, oltre a principi e scelte d’indirizzo, degli *strumenti* intorno all’uso dei quali si coagulano processi di traduzione locale delle riforme che esprimono (anche) una peculiare politicità del welfare;

(c) le riforme dell’assistenza sociale italiana degli anni ’90 e 2000 hanno promosso l’adozione di nuovi strumenti per la gestione e la programmazione locale dei servizi, dall’uso dei quali si è avviata una *nuova fase della “politicità minore” del welfare*.

Questi punti circoscrivono un interesse di ricerca che, nel complesso, supera i propositi specifici di questo volume. In queste pagine proverò a porre le basi per un programma di lavoro che auspico possa durare e crescere nel tempo e a testare alcune ipotesi osservando un caso specifico, quello delle partnership tra istituzioni locali e volontariato per la gestione dei servizi socio-assistenziali.

Il percorso che propongo non è molto ortodosso rispetto agli studi correnti dei processi politici: non mi occuperò di deliberazione né di attori politici tradizionali. Inoltre considererò criticamente approcci di studio diversi tra loro e, parzialmente insoddisfatto di come trattano i processi post-deliberativi, proverò a ‘tradurre’ nel mio campo di osservazione alcune proposte emergenti della sociologia della scienza e della tecnologia. Si tratta dunque di un percorso sperimentale, ricco di insidie difficili da scansare, ma spero non banale. Vi sono comunque alcune direttrici sufficientemente chiare nelle quali è possibile collocare il possibile contributo di questo studio.

1. I processi politici in tempi di modernità riflessiva

Almeno dagli anni ’90 le profonde ristrutturazioni osservabili nel campo dei fenomeni politici si sono guadagnate un posto centrale nella riflessione di coloro che sono impegnati/e a definire i mutamenti delle società contemporanee. Una delle proposte interpretative che, nell’ambito delle riflessioni sulla modernità riflessiva, hanno riscosso più successo vi è la tesi di Ulrich Beck sul peso politico assunto da attori e campi d’azione tradizionalmente considerati extra-politici. Le nozioni beckiane di «sub-politica» e di «sub-

politicizzazione della società» (Beck, 1994, 17-23) cercano di rendere conto di una nuova delimitazione della sfera dei fenomeni politici nella modernità riflessiva, «fuori e oltre» le tipiche istituzioni politico-rappresentative degli Stati nazionali.¹ In questa lettura, con l'avvento della nuova fase della modernità, le sedi dell'azione politica, in definitiva, si pluralizzano, frammentano e disperdono (de Vries, 2007). Il quadro istituzionale che garantiva le risorse di legittimazione democratica e gli strumenti di governo della cosa pubblica non basta più a “contenere” gli effetti ‘politici’ degli atti di soggetti come le *corporations*, i consumatori o i laboratori scientifici.²

Incontrando in modo significativo la riflessione di Bauman, 1999 sul deterioramento delle mediazioni tra pubblico e privato, la tendenza alla sub-politicizzazione della società corrisponde anche ad un'erosione dell'efficacia delle istituzioni politiche. Nella fase avanzata della modernità, la loro capacità effettiva di proteggere dai rischi sociali è complicata dalla difficoltà di iscrivere gli atti privati entro dei quadri collettivi che riescano a dar loro un ordine. Nelle società contemporanee globalizzate, «dove una larga parte del potere, e la parte più fondamentale, è sottratto alla politica», sostiene Bauman, 1999, 5, i «ponti tra la vita pubblica e privata [...] sono in larga parte assenti», l'«arte del tradurre» in pubblico ciò che è privato (e viceversa) «è ridotta ad uno stato pietoso» (ibidem, pp.2-3) e le istituzioni politiche esistenti hanno poco da offrire.

Le tesi sulla frammentazione e la dispersione della sfera politica e sulla complicazione delle mediazioni tra pubblico e privato nella modernità avanzata possono introdurre il vasto dibattito sulla ristrutturazione dei processi di *policy-making*. Come ha sostenuto Maarten Hajer, i processi politici, tendono ad acquistare «un nuovo ruolo e una nuova dinamica, [...] *cambiano significato ed importanza*» (Hajer, 2003, 184). Non sono orientati solo al *problem-solving* ma anche a valutare punti di vista, negoziare regole

¹ Se non diversamente specificato, tutte le traduzioni in italiano delle citazioni da contributi in lingua originale sono a cura di Riccardo Guidi (coadiuvato in alcuni casi da Marta Bonetti che ringrazio).

² La tendenza verso la dispersione delle sedi della politica ha un carattere decisamente ambivalente. Nonostante Beck ne declini anche il carattere di opportunità -più di prima è infatti possibile «dare forma alla società *dal basso*» (Beck, 1996, 18)-, è altrettanto chiaro che essa rende più problematico il governo della complessità. La sub-politicizzazione della società è uno dei sintomi della ristrutturazione dei rapporti esistenti tra pubblico e privato che, sul piano politico, complica i processi di aggregazione e coordinamento degli interessi (Beck, 1994, 23). La dinamica tipica del corso di *policy* della fase “industriale” (dall'alto/dal centro verso il basso/la periferia) tende ora ad essere contrastata da un movimento inverso: atti locali, prodotti da soggetti semi-pubblici o privati, spesso aventi un profilo globale, producono, sommandosi gli uni agli altri, conseguenze politicamente apprezzabili (Holzer, Sørensen 2003, 80).

del gioco, sviluppare conoscenze condivise e generare fiducia tra attori interdipendenti (ibidem, 183-184). Anche in virtù del contributo di Habermas, 1996, dalla ristrutturazione dei processi di *policy-making* si è immaginato che potesse venire un contributo a contrastare la crisi di legittimità e di efficacia delle istituzioni.

La ricerca simultanea di efficacia, efficienza e legittimazione ha contraddistinto, almeno a partire dagli anni '90, la citatissima svolta dal *government* alla *governance* e la crescita di attenzione ai *network*, alla 'comunità', ai 'patti' come risorse decisive per il *policy-making*, nonché molteplici esperimenti di democrazia partecipativa e deliberativa. Con tutti questi, il panorama degli strumenti delle politiche pubbliche si è decisamente arricchito, generando nuove speranze ma anche la necessità di distinzioni e revisioni critiche (Pellizzoni, 2005, 2008). Tra queste ultime, una che merita forse più attenzione di quanto ha finora ricevuto riguarda il rapporto tra momenti deliberativi e post-deliberativi delle nuove politiche pubbliche.

Bauman, 1999, 6 ha offerto al proposito una provocazione non banale: anche qualora le nuove *agorà* deliberative fossero affollate di cittadini attivi avremmo oggi più di un tempo il problema di tradurre in pratica le loro decisioni.

Assumiamo per un momento che sia accaduto qualcosa di straordinario e che gli spazi pubblico/privati siano pieni di cittadini desiderosi di dibattere sui loro valori e di discutere le leggi che dovrebbero guidarli - *dov'è l'agenzia sufficientemente potente da portare a compimento le loro decisioni?* (corsivo mio).

La crisi di legittimazione della politica ha effettivamente investito anche (e forse soprattutto) i processi di "implementazione" delle decisioni pubbliche che, almeno a partire dalla metà degli anni '70, sono apparsi più complessi e meno efficienti di quanto auspicato. Un vasto fronte di riforme istituzionali è stato dedicato, a partire dagli anni '80, a (provare a) ristrutturare i principi, i modi e gli strumenti con i quali raggiungere gli obiettivi fissati con le deliberazioni.

2. Dopo la deliberazione: nuovi principi, strumenti e attori?

Le riforme ispirate ai principi del neo-managerialismo e della *network governance* hanno inciso profondamente sugli strumenti a disposizione dell'amministrazione statale per "implementare" le politiche pubbliche. Accompagnate dall'esaltazione delle virtù del privato e dall'accusa genera-

lizzata di inefficienza della burocrazia pubblica, le partnership tra agenzie statali e soggetti privati sono diventate uno degli strumenti più celebrati, promossi ed utilizzati per la realizzazione di opere e servizi ‘pubblici’ in moltissimi ambiti di *policy* (Hodge, Greve, Boardman, 2010a). Le cosiddette ‘partnership pubblico-privato’ hanno portato sulla scena dell’“implementazione” delle politiche pubbliche un nuovo attore, il ‘partner’ privato, e hanno contribuito ad imprimere un notevole cambiamento nelle forme tipiche della burocrazia pubblica.

La ricerca e la diffusione di nuovi strumenti per l’“implementazione” ha generato, a valle dell’organizzazione statale, una tensione sulle forme organizzative e sul lavoro di coloro che tradizionalmente sono stati chiamati a tradurre in pratica i principi di cittadinanza sociale ed i programmi di protezione sociale (Bifulco, 2008). Una consistente letteratura ha indicato questa tensione parlando di transizione *dalla burocrazia alla post-burocrazia* (Grey, Garsten, 2001, Hecksher, 1994, Johnson et al., 2009, Pollitt, 2009). Nella prima vi domina l’idealtipo weberiano di burocrazia nel quale la sfera politica e quella amministrativa sono ritenute alternative: alla prima viene attribuito il compito di selezionare priorità ed assumere decisioni e dalla seconda si attende che assicuri «la loro fedele e imparziale (non-politica) esecuzione» (D’albergo, 2006, 98). Nella prospettiva classica di guardare alla burocrazia, dunque, coloro che ne fanno parte non possiedono alcuna quota significativa di discrezionalità operativa ed agiscono seguendo pressochè esclusivamente e letteralmente le indicazioni contenute in strumenti rigidi di orientamento, come leggi e procedure standard.

Questa visione della burocrazia ha ricevuto varie critiche nel corso del tempo. Già prima della svolta che hanno cercato di imprimere sulle burocrazie pubbliche le riforme degli anni ’80 e ’90, studiosi come Crozier e Lipsky, da punti di vista diversi, hanno reso visibile la consistenza e l’importanza dei margini di libertà degli operatori delle organizzazioni complesse (Crozier, Friedberg, 1977, Lipsky, 2010[1980]). Nelle molteplici pieghe informali delle burocrazie, a tutti i livelli gerarchici, vari fattori rendono ineliminabili dalla pratica lavorativa ordinaria la strategia, il conflitto, la manipolazione, la riformulazione, segnando una tendenza che quantomeno sporca la separazione tra politica e amministrazione proposta da Weber. In epoca pre-riformatrice, Lipsky ha tratto una conseguenza radicale dall’osservazione di ciò che accade alla frontiera tra l’organizzazione dello Stato e l’utente: gli operatori della pubblica amministrazione che si confrontano quotidianamente con funzioni nodali del sistema delle politiche pubbliche all’interfaccia con il cittadino (ad esempio *social workers* e poli-

ziotti) sperimentano un tale livello di discrezionalità da poter essere definiti veri e propri *policy-maker* (Lipsky, 2010[1980], 13).

Con la lunga stagione riformatrice delle amministrazioni pubbliche degli anni '80 e '90 il modello weberiano di burocrazia è parso ancora più inattuale ed è stata avanzata l'ipotesi di una progressiva trasformazione delle modalità e del soggetto tipici dell'"implementazione" verso la *post-burocrazia*. Sebbene le denominazioni di discontinuità radicale siano in generale piuttosto rischiose, questa letteratura si è sforzata di definire i tratti della transizione. Per Grey, Garsten, 2001, 230, i suoi caratteri sarebbero «la riduzione dei livelli formali di gerarchia, l'enfasi sulla flessibilità [...], la creazione di una frontiera più permeabile tra il dentro e il fuori delle organizzazioni». Johnston et al., 2009, 30 hanno analogamente proposto di riferirsi alla post-burocrazia come

un'organizzazione più piatta, meno gerarchica, più connessa (*networked*) e flessibile, nella quale i dipendenti (*employees*) sono necessariamente investiti da livelli elevati di 'autonomia responsabile' in modo da far fronte a un ambiente di lavoro più volatile.

Il termine 'post-burocrazia' è stato usato anche con riferimento alle trasformazioni delle burocrazie delle *corporation*. Charles Heckscher (Heckscher, 1994) ne ha tracciato un profilo incentrato sulla crescita delle forme interattive di cooperazione (contro le forme gerarchiche), sull'affermazione dei metodi dialogico-consensuali per legittimare le funzioni autoritative (in contrapposizione con quelle razionali-legali), sulla capacità di utilizzare il processo («*Don't try to make a rule, use the process*», ibidem, 40). In questo quadro emergono nuovi strumenti di autorità che richiamano alla *mission* dell'organizzazione, istituzionalizzano il dialogo anche per creare fiducia, propongono linee-guida per l'azione che prendono la forma di principi orientativi piuttosto che di regole da applicare (ibidem, 25-26).

Che si tratti o meno di un mutamento radicale (il che è da verificare), il ricorso a nuovi strumenti di "implementazione" sembra segnare una nuova tappa negli equilibri tra politica e amministrazione. La fase post-deliberativa del ciclo delle politiche pubbliche sembra diventare più spessa e più incerta e pare caratterizzarsi anche per la tendenza verso la condivisione delle funzioni di guida tra decisori ed esecutori (d'Albergo, 2002, 77). Senza esagerare la portata dei mutamenti in corso, pare ragionevole ritenere, con Fedele, 1998, 103-104 (corsivo mio) che

L'idea di separare l'attività di direzione e regolazione legislativa da quella amministrativa di esecuzione è in realtà più facile a dirsi che non a farsi, perché

non esistono delle regole grazie alle quali, nei diversi casi, questa divisione può essere definita una volta per tutte. Anche *i compiti esecutivi presentano infatti dei momenti di autonomia che hanno un'intrinseca valenza politica* di cui, in un sistema democratico, deve rispondere o chi esegue o chi è capo di chi esegue.

In queste pagine cercherò di qualificare la «valenza politica» dei «compiti esecutivi», prendendo a riferimento specifico ciò che accade nei servizi socio-assistenziali. Prima però mi pare opportuno collocare il lavoro nel quadro di un approccio allo studio dei mutamenti istituzionali e andare alla ricerca di uno statuto specifico dei processi di “implementazione” dei provvedimenti di riforma. In questa sede si valorizzerà soprattutto il contributo originale che la sociologia può portare all’analisi delle politiche pubbliche e in particolare si farà riferimento alla letteratura sui processi politici che ha manifestato una crescente consapevolezza dell’importanza dei fattori discorsivi e interpretativi.

3. Politiche e pratiche: interpretare processi di “implementazione”

Dagli anni '90, il campo politico-amministrativo è stato contrassegnato, come pochi altri, da un nuovo vocabolario che ha occupato l’area semantica della discontinuità migliorativa rispetto ad un passato funesto. *'New Public Management'*, *'governance'*, *'post-burocrazia'*, *'Re-inventing Government'*, *'modernizzazione'*, *'partnership pubblico-privato'* e molti altri termini hanno accompagnato la stagione riformatrice degli anni '90 (e si sono sostituiti a termini più cupi quali quelli di *'tagli'*, *'retrenchment'*, *'privatizzazione'*...). Dietro/dentro a queste formule linguistiche risiedono analisi e prescrizioni piuttosto semplici che si confanno molto bene a lasciare il segno nei corsi di formazione (*'take the message!'*) o nei documenti d’intenti politici, ma anche nelle credenze dell’“uomo della strada” (per un esempio emblematico, si veda Blyth, 2002, VII-VIII).

In moltissimi/e hanno ritenuto che l’utilizzo di un vocabolario di discontinuità per lo studio dei fenomeni sociali e, ancor più, dei fenomeni politico-amministrativi rischi di assecondare desideri e retoriche di cambiamento, di esagerare i mutamenti effettivi in corso e di renderne invisibile la variabilità contestuale. Gli sforzi consistenti verso la verifica empirica delle ipotesi di discontinuità che ne sono seguiti hanno spesso “riaddrizzato la rotta” restituendo scenari decisamente più complessi di quelli descritti da questo vocabolario e/o lo hanno smentito. Nonostante la simpatia per questo tentativo di smascherare le retoriche, in questa sede si è più orientati a

focalizzare l'attenzione su come i principi e i paradigmi (e più in generale le idee e la conoscenza) vengono utilizzati per generare cambiamenti istituzionali e di quale legame può essere pensato tra principi, strumenti e pratiche degli attori che popolano il nuovo welfare e, in particolare, un suo strumento tipico come la partnership pubblico-privato.

Sebbene non sia questa la sede per districare questioni epistemologiche complesse, per collocare questo lavoro posso richiamare in generale la tendenza post-positivistica agli studi politici politici (Dryzek, 2002, Marsh, Savigny, 2004) e in particolare gli approcci interpretativi recentemente proposti da Rod Rhodes e Mark Bevir, tra gli altri. In un recente contributo che ha cercato di precisare il significato della svolta interpretativa allo studio dei processi politici, Colin Hay, 2011, 168 ha scritto che

L'interpretativismo pone le interpretazioni al cuore della vita sociale e politica e della sua analisi [...] Le interpretazioni contano poiché [...] sono queste che guidano il comportamento e le condotte degli attori. [...] Perciò l'analisi politica di stampo interpretativistico è innanzitutto interessata a [...] ricostruire i significati e le convinzioni (*beliefs*) dei partecipanti ai processi e alle pratiche politiche.

Tuttavia vi è poco di idealistico in questa attenzione ai significati. Hay precisa

È la convinzione (*conviction*) ontologica che le azioni e le pratiche in particolare siano esse stesse informate e inquadrare (*shaped and framed*) dalle idee (convinzioni (*beliefs*), comprensioni e significati) che guida gli interpretativisti in primo luogo alle idee. La svolta teoretica 'alle' idee, in altre parole non è una svolta 'dalle' azioni, dalle pratiche e dalle istituzioni (ibidem).

Al termine della ricostruzione, Hay, simpatizzando con l'approccio interpretativistico ne ha anche auspicato uno sviluppo che, in questa sede, prenderò a riferimento:

La mia speranza è che [gli interpretativisti] si uniscano ad altri per esplorare la relazione tra le idee che gli attori portano, i discorsi intersoggettivi e le tradizioni sulle quali essi si appoggiano per sviluppare tali idee, e i contesti istituzionali ed extra-discorsivi nei quali quelle idee e quelle tradizioni acquisiscono e mantengono risonanza. Questa è un'agenda di ricerca profondamente interpretativistica ma è anche un'agenda di ricerca profondamente istituzionalista (ibidem, 181).

La prospettiva interpretativistica allo studio dei processi politici si è imposta negli ultimi anni come uno dei filoni più promettenti dell'analisi poli-

tica. Aldilà dei suoi successi, in questa sede interessa più osservare che questo approccio, maturato principalmente sul terreno della *public administration* e della *political science* negli ultimi dieci anni, incontra sul terreno sociologico una tradizione di studio assai consolidata. Se da una parte la tradizione di ricerca interpretativistica costituisce un'eredità tipica della sociologia classica, in particolare di Max Weber come anche Hay riconosce (ibidem, 172), è soprattutto nel campo specifico della sociologia dell'organizzazione, con il contributo fondamentale di Karl Weick (Weick, 1995), che più si apprezzano i risultati della svolta interpretativa contemporanea.

Chiarito questo *frame* generale dello studio (su cui ritornerò abbondantemente nei primi tre capitoli) e precisando che questo lavoro ha una finalità ristretta al suo specifico oggetto di studio, in questa sede ritengo che un'attenzione ai modi con i quali gli attori utilizzano gli strumenti che ereditano nelle relazioni che hanno tra loro e con (ciò che ritengono essere) il contesto sia utile a studiare come sta cambiando il sistema di welfare.

La scelta di spendere il termine “costruzione” nel titolo di questo libro non deve essere sopravvalutata né idealizzata. Il richiamo è alla circostanza per cui gli attori che ho osservato all'opera sul terreno delle partnership pubblico-privato nel campo del welfare non mettono mai in pratica comportamenti banali, ma “costruiscono” (o forse più precisamente, “performato”) la propria azione sulla base dei diversi strumenti che utilizzano. Un carattere post-positivistico dell'approccio che utilizzerò consiste nel ritenere i principi, gli strumenti e le pratiche non univocamente riducibili gli uni agli altri. In uno strumento amministrativo che gli attori delle burocrazie pubbliche ereditano da una riforma possono risiedere molteplici principi. L'adozione per legge di uno strumento di governo che viene proposto/imposto alle amministrazioni locali può essere l'esito di accordi “non pacificati” ed il suo utilizzo pratico può essere condotto mediante altri strumenti o contemporaneamente all'utilizzo di altri strumenti. Inoltre tutti gli strumenti possono essere utilizzati diversamente e addirittura contro i principi che contengono. Le pratiche di utilizzo degli strumenti amministrativi, infine, avvengono dentro relazioni tra attori diversi il cui modo di stare insieme non è scontato.

In queste considerazioni introduttive si possono riconoscere tracce della sociologia e dell'antropologia della scienza e della tecnica dell'*actor-network theory* (Law, 1999) ed elementi vicini alla sociologia della critica (Boltanski, 1990). Queste proposte interpretative sono recentemente state utilizzate per lo studio dei processi di traduzione e ri-significazione locale delle riforme (Gherardi, Lippi, 2000, Pipan, Czarniawska, 2010) e per qualificare un programma di ricerca che offra maggiore considerazione agli

«strumenti per governare» (Lascoumes, Le Galés, 2008a). La proposta che avanza è che la “complicazione” dei nessi tra pratiche, strumenti e principi possa contribuire ad arricchire la prospettiva interpretativa e neo-pragmatica agli studi sui cambiamenti istituzionali e amministrativi definendo in particolare un modo di guardare all’“implementazione” delle politiche pubbliche che prenda sul serio i fenomeni interpretativi e «associativi» che vi si realizzano.

Il campo delle politiche e dei servizi di welfare presenta molteplici opportunità per sviluppare questi interessi e questa prospettiva di ricerca. Alcune dinamiche di cambiamento che lo caratterizzano sembrano infatti avere posto le basi per rendere particolarmente significative le fasi post-deliberative.

4. Welfare sussidiario: ibridazione e *rescaling*

Come documentano i manuali di politiche sociali, i sistemi di welfare tipici del periodo post-bellico hanno sperimentato, a partire dagli anni '70, molteplici fattori di crisi in tutti i paesi occidentali (Ferrera, 2006, Kazepov, Carbone, 2007). La fine dell'epoca dell'oro del welfare (1945-1975) è stata accompagnata da una forte re-ideologizzazione del dibattito su di esso (Kazepov, Carbone, 2007, 23) ed è stata segnata da una crescita dell'insoddisfazione per le *performance* delle politiche e degli apparati pubblici. La strutturalità dei fattori di crisi e l'esistenza di elementi di convergenza nella critica agli assetti dei sistemi di welfare hanno alimentato, a partire dagli anni '80, più stagioni di riforme che hanno riguardato tutti gli ambiti tipici dei settori tipici del welfare statale (previdenza, sanità, assistenza sociale).

I sistemi di welfare costituiscono, nel complesso, almeno dagli anni '80, un campo in profonda trasformazione i cui cambiamenti puntuali non esauriscono la comprensione della natura delle riforme introdotte (Van Berkel e Van der Aa, 2004, 2). Accanto al mutamento specifico inerente singole politiche o programmi, nei processi di formulazione ed attuazione delle politiche sociali si sono progressivamente affermati nuovi principi e nuovi strumenti, l'utilizzo dei quali ne ha mutato significativamente il *policy-making*. Tra coloro che più di recente hanno guardato alla riconfigurazione dei processi di *policy-making* nel campo del welfare (Svallfors, 2007, Kazepov, 2010) esiste una buona convergenza nell'osservare soprattutto due grandi direttrici che hanno guidato di trasformazione:

(a) il *rescaling*, con la conseguente crescita del ruolo degli attori sub-nazionali (regioni e municipalità) e sovra-nazionali (come l'UE);

(b) il ruolo crescente degli attori privati nell'orientamento e nella "implementazione" delle politiche sociali.

Il *rescaling*, che richiama la componente della *polity* nello studio dei fenomeni politici associati ai mutamenti del welfare,³ è stato recentemente messo al centro degli studi sulle trasformazioni delle politiche sociali soprattutto a partire dai lavori di Brenner secondo il quale la definizione di una scala appropriata per lo svolgimento dei rinnovati funzionamenti dello Stato e del capitale è diventata una questione politica centrale. Non soltanto, infatti, la scala è socialmente costruita ma il processo di rimodulazione delle geografie delle regolazioni acquisisce lo statuto di lotta socio-politica di prioritaria rilevanza. Lo spazio, sostiene Brenner, diventa per i poteri economici e statuali «il vero oggetto e la posta in gioco di tali battaglie, piuttosto che l'arena in cui esse hanno luogo» (Brenner, 2005, 48, cfr. anche Brenner, 2009, 63). Il connotato socio-politico dei processi di *rescaling* deriva soprattutto dalla circostanza per cui, nell'approccio di Brenner, la produzione di scale appropriate per lo svolgimento di determinate funzioni comporta la costruzione di nuove gerarchie tra unità spaziali, la definizione delle priorità dell'agenda da parte dell'agenzia che produce la nuova scala e la costruzione o il rafforzamento di alcuni attori a discapito di altri (Brenner, 2001, 599-600).⁴

La seconda direttrice nella trasformazione del *policy-making* nel campo del welfare riguarda il ruolo crescente degli attori non statali nelle politiche e nei servizi pubblici. Come è stato osservato da molti, i sistemi di welfare contemporanei, pur nella varietà delle realizzazioni, sono segnati nel complesso dalla tendenza verso l'«ibridazione» delle organizzazioni che programmano ed erogano servizi (Evers, 2005, Billis, 2010) e verso scenari di

³ La componente della *polity* ha recentemente ricevuto, nella *policy-analysis*, una rinnovata attenzione. Secondo Hajer, 2003, 182-183, ciò si spiega con la rottura della «sincronia territoriale» tra istituzioni politiche, aderenze culturali e processi societari, fissata, fino agli anni '80, al livello dello Stato nazione. L'effetto di questa frattura sarebbe quello di disperdere i processi di *policy-making*, pluralizzare le loro funzioni e i loro attori, rendere appropriati altri strumenti rispetto alla situazione post-bellica. In ragione di questi mutamenti, la componente della *polity* viene reintrodotta nel dibattito come elemento problematico e torna ad essere «un topic per le analisi empiriche» (ibidem, 176).

⁴ Il *rescaling* nel campo delle politiche sociali ha ricevuto recentemente un'attenzione specifica che, seguendo la via proposta da Brenner, si è spesso concentrata sulla ristrutturazione dei rapporti esistenti tra ambiti ed attori locali, regionali, nazionali e sovra-nazionali per la regolazione dei servizi di welfare (erogati per di più a livello locale). In alcuni casi i fenomeni osservabili nelle politiche e nei servizi a livello locale sembrano determinare consistenti sviluppi *path-breaking* dei regimi di welfare nazionale (Mahon, 2005) o rendere più complicato il giudizio sull'avanzata neoliberista nelle politiche sociali (Mahon, MacDonald, 2010).

«co-produzione» delle politiche e dei servizi (Brandsen, Pestoff, 2006). Ripercorrendo la storia dei sistemi di welfare degli ultimi trent'anni, Billis ha parlato al proposito di uno spostamento organizzativo dalla *welfare bureaucracy* al *welfare hybrid*. In questa transizione, il 'terzo settore' ha attratto progressivamente l'attenzione dei *policy-makers* e si è infine guadagnato l'attributo di «giocatore centrale nell'arena politica» (Billis, 2010, 9-10). Ritenuto un'opportunità per la crescita della legittimità, dell'efficacia e dell'efficienza dei sistemi di welfare, il coinvolgimento del terzo settore nei processi di programmazione e gestione dei servizi di welfare è stato uno degli elementi su cui si sono incardinate le riforme degli assetti dell'assistenza sociale, in Italia e non solo (Costa, 2009).

La letteratura si è diffusamente concentrata su questa direttrice di cambiamento, insistendo spesso e da prospettive critiche diverse sui caratteri di ambiguità dell'ibridazione. Vi è chi ha messo soprattutto in rilievo il carattere vulnerante dell'ibridazione pubblico-privato sulla democrazia sostanziale, sulla cittadinanza sociale e sui processi della loro *accountability* (de Crouch, 2003, Leonardis, 1998, Flinders, 2005). Altri hanno visto nell'ibridazione una nuova tappa della colonizzazione delle logiche di sistema su quelle vitali (Fazzi, 1998) o hanno osservato la spinta che il *welfare-mix* ha dato verso il declino delle componenti politiche del terzo settore ed il successo di quelle manageriali (Ascoli, Ranci, 2003). Coloro che hanno studiato questo mutamento con un'attenzione critica orientata allo studio del nuovo *welfare policy-making* hanno osservato alcune contraddizioni nella partecipazione del 'terzo settore' (Villa, 2011) e hanno evidenziato la problematicità dei dispositivi di apprendimento istituzionale nelle organizzazioni ibride (Bifulco, Centemeri, 2008).

Le tendenze al *rescaling* e all'«ibridazione» contengono probabilmente al proprio interno più fenomeni e si prestano a letture interpretative differenti se non contrastanti. Pare comunque indubitabile che esse costituiscano degli snodi estremamente rilevanti dei sistemi di welfare contemporanei e che da esse transitino caratteri importanti del nuovo *policy-making* osservabile nel campo del welfare. *Rescaling* e ibridazione hanno altresì un ruolo importante nella composizione semantica di termini-chiave delle nuove politiche sociali europee come *governance* multi-livello o sussidiarietà (Kazepov, 2010, 37). Orientati dal principio della massima vicinanza delle politiche e dei servizi pubblici al cittadino, questa terminologia sintetizza la riarticolazione del *policy-making* nel campo del welfare; fissa la priorità attribuita alla scala locale degli interventi (sussidiarietà *verticale*) e al protagonismo degli attori della società civile (sussidiarietà *orizzontale*).

I processi in corso aprono uno spazio inedito per le regolazioni dei servizi di welfare sotto il segno di *policy networks* «fragili ed ambigui» (Van Gestel, Herbillon, 2010, 417), ai quali si può guardare per i rischi e le opportunità che possono offrire. Gli esiti del progetto comparativo “*Rescaling of social welfare policies toward multi-level governance in Europe*” hanno restituito un quadro articolato sinteticamente come in Figura 1.

Fig. 1 - Rischi e opportunità del processo di sussidiarizzazione delle politiche sociali (rielaborazione da Kazepov, 2010, 66-67)

<i>Rischi</i>	<i>Opportunità</i>
Potenziale divergenza tra territori sub-nazionali e istituzionalizzazione delle loro crescenti disparità.	
Coordinamento territoriale degli attori coinvolti nella <i>policy</i> .	Apertura di sperimentazioni locali. Più libertà per l'azione di base.
Diffusione di strategie di “rimozione della colpa” implicite nel processo di <i>rescaling</i> .	Legittimazione delle scelte politiche.
<i>Accountability</i> del processo di <i>decision-making</i> .	

I rischi e le opportunità della sussidiarizzazione delle politiche sociali non sono probabilmente dissimili a quelli osservabili in altri ambiti delle nuove politiche pubbliche. Rispetto ad altri ambiti di *policy*, il welfare si caratterizza tuttavia peculiarmente almeno per alcuni elementi fondamentali che rendono problematico il dispiegamento di tutti i caratteri citati. Rispetto agli *oggetti specifici* che si trattano nel campo del welfare, occorre menzionare la circostanza per cui, soprattutto nelle politiche e nei servizi socio-assistenziali, non è agevole definire degli standard. Il che complica la valutazione sulla loro qualità, esaltandone le componenti processuali e relazionali nonché le competenze tecniche che vi si connettono. Rispetto ai *soggetti specifici*, occorre fare riferimento ad almeno due elementi tra loro collegati. Innanzitutto i destinatari dei servizi di welfare si caratterizzano per le peculiari condizioni di fragilità che rendono delicata e complessa la relazione con coloro che li progettano e li erogano. Inoltre, anche in ragione di tale fragilità (e delle asimmetrie di potere che si producono nei confronti dei *provider*) emerge spesso per i destinatari l'urgenza di essere rappresentati nei rapporti con i *provider* con le conseguenti complicazioni tipiche dei processi di rappresentanza.