

# 2020 O 1970: DOVE ANDRÀ IL WELFARE SOCIALE?

INTERVISTA A CRISTIANO GORI, DIRETTORE – WELFARE OGGI

a cura di Sonia Guarino

## L'ARRETRAMENTO IN ATTO

### Qual è la situazione del welfare sociale in Italia?

Pur con le notevoli differenze territoriali che contraddistinguono il nostro Paese, penso sia possibile individuare alcune tendenze condivise, benché in misura diversa, da tutta la realtà italiana. Oggi il welfare sociale sta vivendo un complessivo fenomeno di arretramento, che si concretizza principalmente:

a – Nella spesa pubblica. La spesa sociale comunale arriva da un lungo periodo di crescita, ma dal 2011 in avanti ha iniziato a contrarsi. La spesa socio-sanitaria delle Asl è anch'essa aumentata costantemente per lungo tempo, ma la crescita si è fermata nel 2013. Mancano dati nazionali riferiti al periodo successivo, tuttavia da molte Regioni arrivano segnali che indicano come in seguito sia cominciato anche in questo ambito un periodo di contrazione.

b – Nell'accesso ai servizi. Attualmente assistiamo, per la prima volta dal 1970, a una riduzione nella percentuale dei bambini di età tra 0 e 3 anni che frequentano l'asilo nido. È la conseguenza delle politiche di questi anni, che hanno portato alla costruzione di nuovi nidi

### Cos'è il welfare sociale?

È l'insieme degli interventi rivolti perlopiù ad anziani non autosufficienti, persone con disabilità, individui in condizione di povertà ed emarginazione, famiglie con bambini piccoli, immigrati. Tali interventi sono erogati al fine di alleviare, rimuovere, prevenire condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia. In questa intervista si parla del welfare sociale a titolarità pubblica, inteso come i servizi alla persona o le prestazioni monetarie che l'ente pubblico contribuisce, almeno parzialmente, a finanziare; sovente la gestione è assegnata a soggetti privati (prevalentemente terzo settore). A livello locale ci si riferisce, pertanto, ai servizi sociali e socio-educativi di competenza dei Comuni, e ai servizi socio-sanitari di titolarità delle Asl (Regione).

(Cfr. CRISTIANO GORI, VALENTINA GHETTI, GISELDA RUSMINI, ROSEMARIE TIDOLI, *Il welfare sociale in Italia*, Carocci editore, 2014, prima ristampa)

senza l'affiancamento di una politica economica che ne sostenesse, almeno parzialmente, i costi di gestione. Anche nei servizi domiciliari comunali agli anziani, la percentuale di anziani assistiti è in diminuzione. Le motivazioni sono da ricondursi all'intreccio fra le più recenti difficoltà di bilancio degli enti locali e il fenomeno delle badanti, la cui diffusione è cominciata alla fine dello scorso millennio ed ha poi proseguito senza sosta, a fronte dell'incapacità dei servizi di rispondere a nuovi bisogni. Vi è, nondimeno, la difficoltà di un numero crescente di poveri a ricevere risposte da parte dei comuni. L'utenza dei servizi comunali contro la povertà è sempre stata piut-

tosto contenuta. Negli ultimi anni il numero di poveri è molto cresciuto, ma la dimensione di tale utenza è rimasta sostanzialmente invariata. Dunque vi sono sempre più indigenti le cui situazioni non vengono prese in carico dai servizi locali; per ottenerla bisogna essere in condizioni particolarmente gravi. Di contro, in assenza di adeguate risposte pubbliche, sempre più persone si riversano in luoghi gestiti dall'associazionismo privato, come i centri di ascolto delle Caritas. Gli esempi che ho portato hanno origini molto diverse tra loro, ma convergono tutti verso la stessa direzione, quella di una riduzione delle possibilità di ricevere servizi pubblici. Si potrebbero fare tanti altri esempi.

c – Nella qualità dei servizi. Livelli di qualità che fino a qualche anno fa venivano dati per scontati, oggi sono messi in discussione. Pochi Comuni o Regioni hanno deciso esplicitamente di abbassare la qualità, ad esempio riducendone gli standard, ma spesso sono state compiute delle scelte – ad esempio, in materia di sostituzioni e di altri aspetti della gestione del personale – che conducono, indirettamente, a tale esito. Sovente anche le convenzioni fra ente pubblico e terzo settore pongono vincoli così stretti da costringere quest'ultimo a dover incidere negativamente sulla qualità.

#### Com'era la situazione prima di questa fase di arretramento?

A mio parere, per comprendere il periodo che stiamo vivendo dobbiamo collocarlo storicamente, riflettendo sul punto dal quale siamo partiti. Lo sviluppo del *welfare* sociale, come lo conosciamo oggi, è iniziato nel nostro Paese nella seconda metà degli anni '70. Come si presentava il nostro settore allora? L'accesso era riservato solo a casi molto gravi e in difficoltà economica; ad esempio, non bastava essere anziani fragili, bisognava avere una significativa non autosufficienza e trovarsi, se non proprio in povertà, in una precaria situazione economica. Lo stesso dicasi per la disabilità. Più in generale, l'utenza era circoscritta e composta da persone in condizioni assai gravi, con riferimento sia alle disponibilità economiche sia ai bisogni sociali.

La qualità era ben più bassa di oggi, e nuove impostazioni in proposito cominciarono solo in quel momento ad ottenere l'attenzione che meritavano. Sino ad allora, infatti, i servizi erano rimasti stretti nella morsa tra la qualità presta-

zionale di natura prettamente sanitaria/ospedaliera e quella culturale della cura tipicamente sud europea secondo la quale per gli interventi sociali non ci fosse bisogno di una qualità professionale, ma fosse sufficiente essere "una brava mamma di famiglia". L'offerta dei servizi era, inoltre, dominata da quelli residenziali. Come noto, una delle spinte alla radicale modifica del sociale e dello stesso concetto di assistenza è venuta proprio dal desiderio di superare le condizioni di istituzionalizzazione per persone con situazioni di disabilità e salute mentale.

Da allora e fino alla conclusione dello scorso decennio, il *welfare* sociale italiano ha conosciuto 30 anni di costante espansione. Tale espansione ha riguardato l'incremento della spesa, l'innalzamento della qualità, l'ampliamento dell'utenza, lo sviluppo dei servizi domiciliari e territoriali, così come altri aspetti. L'espansione però è stata minore di quanto sarebbe stato necessario con riferimento ad ognuna delle dimensioni menzionate. È un punto che ora si tende a dimenticare: se oggi parliamo di arretramento, bisogna allo stesso tempo ricordare che non è mai esistita un'"età dell'oro" del *welfare* sociale. In altre parole, il nostro settore ha iniziato ad arretrare ben prima di aver raggiunto il livello necessario di sviluppo e consolidamento. Faccio un esempio con la spesa, sulla quale ci sono più dati disponibili, ma la stessa dinamica si applica a tutte le dimensioni del *welfare* sociale. A metà degli anni '90 la spesa sociale dei Comuni era lo 0,3% del Pil. Nel 2010, prima della contrazione, è divenuta dello 0,46%, con una crescita del 50%. Nel 1997 la Commissione Onofri, un gruppo di esperti nominato dal

governo Prodi, diede alcune indicazioni generali sulla riforma del *welfare*, condivise dalla gran parte degli esperti di diversi orientamenti politici: una delle raccomandazioni era che la spesa per i servizi sociali comunali passasse dallo 0,3% all'1,4% del Pil in 15 anni (si veda la tabella 1). Forse quello dell'1,4% era un dato troppo ambizioso, ma in ogni modo siamo arrivati allo 0,46%. Dunque, la crescita è stata, allo stesso tempo, notevole rispetto al punto di partenza e decisamente inadeguata rispetto ai bisogni esistenti.

In questi ultimi anni, con la crisi, il *welfare* sociale ha iniziato a fare dei passi indietro in tutte le dimensioni nelle quali era andato avanti in precedenza: man mano la spesa diminuisce, l'accesso ai servizi si riduce e tende a concentrarsi su casi sempre più gravi, la qualità viene messa in discussione e i primi servizi che vengono tagliati sono quelli territoriali.

#### ANNI DECISIVI DAVANTI A NOI

##### Ma perché tu parli di 2020 e 1970?

Perché mi pare si possa sintetizzare così il bivio davanti al quale si trova il *welfare* sociale. Dopo la fase costitutiva degli anni '70 abbia-

Anno	Spese come % Pil
1995	0,3
2005	0,39
2010	0,16
2011 - in corso	Riduzione
Obiettivo della Commissione Onofri (1997) per il 2012	1,4

Tabella 1 – La spesa dei Comuni in Italia Istat, anni vari

mo vissuto un trentennio di sviluppo, seppure inferiore alle esigenze della società, che si è arrestato alla fine dello scorso decennio. Negli ultimi anni, invece, abbiamo vissuto l'arretramento del quale ho parlato all'inizio.

Ora siamo davanti ad un bivio. Il sistema potrà riprendere un percorso di crescita, che dovrebbe essere insieme quantitativo e qualitativo, cioè costituito sia dal potenziamento dell'offerta sia da un intervento migliorativo sulle criticità emerse nel precedente periodo di sviluppo. Oppure si continuerà a compiere passi all'indietro, puntando esattamente verso la situazione dalla quale siamo partiti negli anni '70: spesa esigua, pochi utenti e in condizioni molto gravi, riduzione della qualità, prevalenza della residenzialità. Ovviamente siamo ben lontani da tale realtà, ciò che mi colpisce è che la direzione dell'arretramento sia – in tutti i suoi tratti fondamentali – quella di “procedere all'indietro verso la casella di partenza”.

Entro il prossimo decennio sarà possibile capire quale direzione prenderà il sistema, ma non si possono fare previsioni, il quadro è assolutamente incerto.

**Il futuro del welfare si giocherà, dunque, nei prossimi 10 anni?**

Sì, forse anche prima. Infatti, mentre negli ultimi anni il sistema ha cominciato ad arretrare, i bisogni

sociali sono diventati sempre più forti. E sicuramente non diminuiranno. Basta guardare l'esplosione della povertà assoluta – con l'auspicata ripresa economica la sua diffusione dovrebbe diminuire un po', ma certo non tornerà ai livelli del 2007 – e alla costante crescita dei grandi anziani, gli utenti principali dei servizi per la non autosufficienza (tabelle 2 e 3). Se non ci saranno maggiori investimenti sulla spesa, sui diritti e sulla qualità, al massimo in un decennio si tornerà inevitabilmente ad un sistema di welfare sociale fortemente residuale.

**Tu parli di incertezza per i prossimi anni. Cosa significa questo per gli operatori?**

Per chi è nei servizi da tempo, si tratta di un cambio di scenario con un impatto profondo da un punto di vista professionale, direi quasi esistenziale. Negli ultimi 30 anni chi lavorava nei servizi era abituato – nella maggior parte dei casi – a passi in avanti con continuità e aveva l'aspettativa che le cose sarebbero sempre migliorate, anche se di poco. Certo, gli operatori si lamentavano che i progressi non erano sufficienti, ma intanto qualche miglioramento, magari minimo e rafforzava la convinzione che ciò sarebbe accaduto anche in futuro. Dall'inizio di questo decennio, l'operatore non sa più cosa accadrà domani. L'aspettativa di costanti miglioramenti è venuta meno; nei prossimi anni, il sistema potrebbe compiere notevoli passi in avanti o grandi passi indietro. Questa indeterminatezza, oltre ad avere una ricaduta immediata sui servizi, comporta delle conseguenze motivazionali e esistenziali molto forti per gli operatori, che sono costret-

ti a lavorare in un contesto privo di certezze. Per questo motivo, lavorare nel sociale è oggi – allo stesso tempo – così importante e così complicato: è come se la complessità, sempre implicita nel lavoro sociale, oggi a causa della totale incertezza sul futuro si sia accentuata al massimo grado.

**IL FINANZIAMENTO PUBBLICO COME SCELTA POLITICA**

**Quindi, su quali nodi si deciderà il futuro?**

Gli aspetti da prendere in considerazione per rispondere sono diversi, e su alcuni non ho le idee molto chiare. Vorrei concentrarmi qui su due punti: il finanziamento pubblico come scelta politica e la natura dell'innovazione organizzativa oggi. Un altro passaggio decisivo riguarda il rapporto tra politiche pubbliche e cambiamenti del terzo settore: in merito condivido quanto sostenuto da Luca Fazzi nella sua intervista sul numero 1/2015 della nostra rivista, alla quale rimando.

**Partiamo dal finanziamento, allora.**

Qui il quadro è chiaro: o saranno stanziati maggiori risorse pubbliche, oppure si diffonderà più disagio sociale. Tutti gli studi empirici, realizzati in Italia e all'estero, mostrano che quest'alternativa non è eludibile.

Anno	Persone in p. assoluta (Va)	Persone in p. assoluta (%)
2007	2,4 milioni	4,1
2013	6 milioni	9,9

Tabella 2 – La povertà assoluta in Italia Istat, anni vari

Anno	%
2001	4,1
2010	5,9
2030	9,4

Tabella 3 – 80+ come % della popolazione totale in Italia Istat, anni vari

Durante gli anni scorsi si è sviluppato un ampio dibattito nel quale diversi soggetti hanno affermato che varie realtà di secondo *welfare*, cioè forme organizzate di finanziamento privato (ad es. il *welfare* aziendale, i fondi legati alla contrattazione di primo livello, le assicurazioni private, le fondazioni) avrebbero potuto sostituire un adeguato finanziamento pubblico. I dati di ricerca mostrano che non è così. Ad esempio, le fondazioni dispongono di una quantità di risorse economiche che – anche nei casi più favorevoli – non sono comunque paragonabili a quelle che può muovere l'ente pubblico. L'OCSE è intervenuta nel dibattito sull'assistenza agli anziani non autosufficienti, spiegando in un rapporto (*Help Wanted?* Pubblicato nel 2011) che le assicurazioni private hanno possibilità di diffusione molto limitate e che, pertanto, non rappresentano un'alternativa ad un'adeguata spesa pubblica. Tale intervento si è reso necessario perché in molti Paesi, a causa dei complessivi vincoli di bilancio, erano maturate aspettative verso queste assicurazioni come alternativa alle politiche pubbliche per la tutela della non autosufficienza. Si potrebbero fare molti altri esempi, ma il messaggio che emergerebbe sarebbe sempre lo stesso.

Le esperienze di secondo *welfare* possono svolgere un'importante funzione integrativa delle risposte pubbliche, e in molti contesti locali sono particolarmente stimolanti, ma a livello di sistema non possono sostituire la necessaria strutturazione pubblica. D'altra parte, se questo è stato chiamato "secondo *welfare*" e non "primo *welfare*", un motivo ci sarà... È da notare che gli studiosi che più si sono occu-

pati di questo tema, Franca Maino e Maurizio Ferrera, sin dall'inizio hanno proposto per il secondo *welfare* un ruolo complementare e non sostitutivo del finanziamento pubblico.

A volte, si confonde il finanziamento con la progettazione e la gestione dei servizi. Il finanziamento, e la tutela dei diritti che ne consegue, non può che essere a prevalenza pubblica. Accanto a ciò, la progettazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi possono essere pubblici e privati, con un ruolo forte del terzo settore.

#### Sarà possibile trovare queste risorse?

Oggi più che mai, le decisioni sul finanziamento sono scelte politiche nel senso migliore del termine: le risorse sono scarse e chi governa deve decidere in base a quelle che ritiene siano le priorità per la società.

Un motivo di ottimismo – per quanto possa apparire paradossale – è che, non essendo mai stato il *welfare* sociale una priorità della politica, qualora dovesse diventarlo la situazione cambierebbe automaticamente in meglio. Inoltre, rispetto al totale della spesa pubblica, il *welfare* sociale assorbe poche risorse, e sarebbe possibile quindi aumentare di molto la spesa con

pochissimi sforzi sul resto della finanza pubblica.

Il punto critico è che nei prossimi anni la competizione per avere risorse pubbliche sarà sempre più aspra, perché innumerevoli settori del comparto pubblico chiederanno maggiori stanziamenti, che non saranno disponibili per tutti. Nel 1950 la spesa pubblica era intorno al 20% del Pil, oggi siamo arrivati a circa il 50% e non può più crescere. Fino a pochi anni fa, per rispondere a un nuovo bisogno eravamo abituati ad aggiungere risorse e interventi. Siamo ad una svolta: la politica di domani sarà invece quella di sottrarre: per dare qualcosa di più ad un settore, lo si dovrà togliere ad un altro. La difficoltà di questi anni è che non siamo ancora entrati pienamente in quest'ottica.

#### Cosa c'entrano i diritti in tutto questo?

Pensiamo a cosa sta accadendo sul tema della povertà. L'assenza del diritto ad una misura contro la povertà (il reddito minimo) ha fatto sì che negli anni della crisi, proprio mentre le domande aumentavano fortemente, paradossalmente sia successo che gli enti locali le abbiano rifiutate sempre di più. Ciò non si dovrebbe più verificare in futuro: la sfida dovrebbe essere

	Valore attuale (target ottimale) % Pil
Assistenza agli anziani non autosufficienti	1,32 (1,75)
Servizi alla prima infanzia	0,1 (0,2)
Lotta alla povertà	0,1 (0,5)
Spesa per la protezione sociale	29,5
Spesa pubblica al netto degli interessi	45,4
Fonte: Istat, Rgs, studi vari	

Tabella 4 – Spesa pubblica per il welfare sociale in Italia  
Fonte: GORI, GHETTI, RUSMINI, TIDOLI, *Il Welfare Sociale in Italia*, Carocci, 2014

quella di utilizzare maggiori risorse per portare il sistema ad un livello di consolidamento, che impedisca poi di tornare indietro. Questo passaggio può venire realizzato solo introducendo adeguati diritti, che si traducono nei livelli essenziali.

Per portare un esempio concreto dell'importanza dei diritti e dimostrare che non sarebbe impossibile, come affermato sopra, aumentare la spesa sociale con stanziamenti tutto sommato contenuti, possiamo rifarci alla tabella 4. Nonostante nell'opinione comune e nel dibattito politico sia diffusa l'idea che il *welfare* costi troppo, nulla potrebbe essere più lontano dal vero. I dati esposti in tabella mostrano che il *welfare* ha un peso modesto sia in rapporto alla spesa totale per la protezione sociale che – a maggior ragione – in rapporto alla spesa pubblica complessiva. Le cifre a sinistra indicano le risorse assorbite attualmente, quelle tra parentesi i valori ottimali verso i quali tendere per recuperare il ritardo italiano. Come si vede, per i nidi si tratterebbe di passare dallo 0,1% allo 0,2%, non certo di decuplicare gli stanziamenti. Un investimento maggiore sarebbe invece necessario nel caso della povertà (area nella quale le lacune italiane sono le più marcate rispetto al resto d'Europa), che dovrebbe passare dallo 0,1% allo 0,5%. Questo, tuttavia, non sarebbe possibile senza l'attuazione di riforme nazionali che introducano – per l'appunto – i livelli essenziali, ovvero il diritto di chiunque si trovi in un determinato stato di bisogno a ricevere un determinato tipo di intervento, "sganciandolo" dalla decisionalità o dalla disponibilità del singolo Comune.

D'altra parte, siccome il *welfare* sociale ha un impatto modesto nei confronti dei conti pubblici, per consentire la realizzazione delle riforme strutturali necessarie basterebbero risorse aggiuntive di portata contenuta, anche se è indubbio che compiere le scelte necessarie nell'attuale fase storica potrebbe risultare più difficile che in altri momenti.

In definitiva, alla luce di quanto spiegato nei punti precedenti, possiamo dire che la crisi può portare con sé sia vincoli che opportunità.

#### IL SENSO DELL'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA OGGI

##### E quali sono invece le sfide per innovare l'organizzazione dei servizi?

Per ragionare su cosa debba essere oggi l'innovazione organizzativa nei servizi voglio partire da un'esperienza personale. Recentemente sono stato a tre differenti incontri, che trattavano rispettivamente di interventi per persone con disabilità, anziani non autosufficienti e salute mentale: in ciascuna di tali occasioni diversi tra i presenti hanno affermato: "Sappiamo quali sono gli interventi da realizzare, ed in che modo, ma non riusciamo a farlo".

Mi paiono utili esempi di un fenomeno più ampio. In gran parte del *welfare* sociale, oggi, le cose da fare si fanno, il problema è che spesso non si riescono a realizzare. La sfida, dunque, non consiste nell'ideare nuovi interventi, ma nel riuscire effettivamente a compiere quelli che sarebbero necessari. Pensiamo, ad esempio, ad aree da lungo tempo oggetto di pratiche locali, riflessioni, sperimentazioni, come la valutazione multidimensionale e la presa in carico

degli anziani non autosufficienti, i centri diurni aperti al territorio per persone con disabilità e così via.

Ciò che affermo vale per i servizi tradizionali, cioè quelli destinati a tipologie di utenza da tempo seguite dal *welfare* sociale. Non riguarda evidentemente i bisogni da poco presenti nella società o che si manifestano oggi in modo diverso, o bisogni sui quali i servizi non hanno sinora molto lavorato, nel qual caso invece è necessario immaginare risposte nuove. Penso, ad esempio, alla necessità di trovare risposte innovative per rispondere alle nuove povertà o nell'*housing* sociale. I servizi di natura tradizionale, peraltro impiegano oggi la maggior parte delle risorse, e delle energie, nel *welfare* sociale.

Quanto ho affermato va collocato nel recente percorso del *welfare* sociale in Italia. Nel nostro Paese, negli ultimi 15-20 anni, le pratiche e le riflessioni hanno compiuto notevoli passi avanti ed oggi esistono gli strumenti e le conoscenze utili per costruire risposte adeguate. Nel 2000 avrei proposto di sperimentare interventi innovativi, adesso la prima cosa che mi sento di suggerire – in gran parte dei casi – è chiedersi quali sono gli ostacoli che sovente impediscono di portare a compimento ciò che sappiamo essere necessario.

Per riprendere un esempio proposto sopra, oggi se mi confrontassi con gli operatori di un certo territorio e dicessi loro che l'obiettivo dovrebbe essere una dettagliata valutazione multidimensionale delle condizioni dell'anziano non autosufficiente e delle sue reti informali, così da condurre ad un'adeguata presa in carico, loro mi risponderebbero che se ne parla da 20/30 anni. Il problema è che gli

operatori mi dicono, in vari contesti, che non riescono a realizzarlo in modo consono, e che rimane un obiettivo cruciale.

### Quindi non hai una tua proposta per innovare l'organizzazione dei servizi?

Sono consapevole che da uno studioso ci si aspetti spesso una soluzione, magari una nuova "grande idea" capace di mettere tutto in ordine, ma credo che sia più onesto proporre la domanda indicata sopra. Peraltro, troppe volte si fa affidamento su una singola "grande idea", con l'aspettativa che faccia compiere l'attesa svolta. Ci si concentra su un singolo cambiamento di natura organizzativo-istituzionale perché si ritiene (o si spera, più o meno consciamente) che da solo possa risolvere le tante difficoltà del welfare sociale. Negli anni scorsi è successo, in luoghi e a fasi alterne, con *voucher*, livelli essenziali, Secondo Welfare e Aziende Speciali per i servizi sociali, solo per portare alcuni tra i numero-

### Anni decisivi davanti a noi - Cristiano Gori

- ... ora siamo davanti ad un bivio. Il sistema potrà riprendere un percorso di crescita, che dovrebbe essere insieme quantitativo e qualitativo... Oppure si continuerà a compiere passi all'indietro, puntando esattamente verso la situazione dalla quale siamo partiti negli anni '70: spesa esigua, pochi utenti e in condizioni molto gravi, riduzione della qualità, prevalenza della residenzialità;
- ... per chi è nei servizi da tempo, si tratta di un cambio di scenario con un impatto profondo da un punto di vista professionale, direi quasi esistenziale...

### L'arretramento in atto - Cristiano Gori

- ... oggi il welfare sociale sta vivendo un complessivo fenomeno di arretramento, che si concretizza principalmente: nella spesa pubblica, nell'accesso ai servizi, nella qualità dei servizi;
- ... lo sviluppo del welfare sociale, come lo conosciamo oggi, è iniziato nel nostro paese nella seconda metà degli anni '70... L'espansione però è stata minore di quanto sarebbe stato necessario... non è mai esistita un'"età dell'oro" del welfare sociale... il nostro settore ha iniziato ad arretrare ben prima di aver raggiunto il livello necessario di sviluppo e consolidamento.

si esempi possibili. Il problema qui non è la validità dei singoli strumenti, bensì il convincimento che uno tra essi possa contenere, in modo quasi salvifico, tutte le risposte alle criticità esistenti. Tale "miraggio" consente di semplificare la realtà, ignorando i problemi che si preferisce non vedere, e di rimuovere la verità: il miglioramento dei servizi può essere figlio solo di una complessa innovazione organizzativa, accompagnata da politiche in grado di sostenerla.

Recentemente, in vari seminari con gli operatori, ho proposto la domanda presentata sopra ("perché non riusciamo a realizzare gli interventi che già sappiamo essere necessari?"), ottenendo sempre lo stesso effetto: inizialmente si è avuto un certo spaesamento (del tipo "ma come, tutto qui?), poi sono cominciate discussioni estremamente ricche, riflessioni incisive sulla propria esperienza, alla fine delle quali emergevano mappe, dense e stimolanti, dei fattori sui quali agire per innovare l'organizzazione dei servizi.

### Quali sono i fattori che ostacolano l'innovazione dei servizi?

Evidentemente cambiano tra i diversi contesti locali. Possono essere diversi, alcuni dipendono dalla scarsità di risorse e dall'assenza di politiche adeguate. Questi sono

ostacoli macro, sui quali il singolo operatore o coordinatore possono poco. Benché siano oggi evidentemente molto presenti, io penso che un operatore, un coordinatore, possano sempre trovare comunque degli spazi - anche minimi - di cambiamento organizzativo. Le debolezze delle politiche e dei finanziamenti, in altre parole, non devono diventare un alibi per l'immobilità degli operatori.

Accanto a ciò, molto spesso si aprono questioni locali, legate alla specifica organizzazione del singolo servizio, al perché questa non è come si vorrebbe. In altri casi vi sono ostacoli riferiti alle professioni, dato che a volte è difficile per un operatore chiedersi il perché di qualcosa che non funziona, e mettersi in gioco alla ricerca del cambiamento, o altri ancora legati ai rapporti locali, per esempio fra istituzioni e terzo settore. Un'altra criticità da superare, attraverso l'individuazione delle modalità più idonee, è la difficoltà a far circolare fra gli operatori tutta la ricchezza di conoscenze operative che si è sviluppata nel nostro paese, le buone pratiche così come gli errori da evitare, affinché diventino un patrimonio condiviso e utile a tutti. In ogni modo, è bene che l'esistenza dei problemi menzionati non diventi un alibi per non pensare al cambiamento possibile.

**Il finanziamento pubblico come scelta politica – Cristiano Gori**

- ... o saranno stanziati maggiori risorse pubbliche, oppure si diffonderà più disagio sociale. Tutti gli studi empirici, realizzati in Italia e all'estero, mostrano che quest'alternativa non è eludibile;-
- ... le esperienze di secondo welfare possono svolgere un'importante funzione integrativa delle risposte pubbliche,... ma non possono sostituire la necessaria strutturazione pubblica;
- ... il welfare sociale assorbe poche risorse, e sarebbe possibile quindi aumentare di molto la spesa con pochissimi sforzi sul resto della finanza pubblica.

**Vuoi aggiungere altro su questo punto?**

No, ci sto pensando molto proprio in questo periodo. Sono abbastanza persuaso che quella da me proposta rappresenti la domanda più opportuna da farsi oggi, mentre su quali siano le risposte da dare, e quali implicazioni comportino, non ho le idee chiare. Certo, porsi questa domanda può non essere piacevole. Da una parte richiede di guardare "dentro" il proprio operato e quello della propria organizzazione. Dall'altra

rende necessario trovare un equilibrio tra assunzione di responsabilità in proprio, individuazione di spazi di azione percorribili e riconoscimento degli ambiti sui quali non si può agire. Spero se ne continuerà a discutere nelle pagine di "Welfare Oggi".

**FARE LE COSE GIUSTE AL MOMENTO SBAGLIATO**

**Ci avviciniamo alla conclusione. Quali possibilità ci sono, secondo te, per uno scenario di sviluppo?**

Esistono delle possibilità di sviluppo, e come ho cercato di esprimere in precedenza, non è assolutamente detto che il sistema di welfare peggiori. Il tratto caratterizzante questa fase è l'incertezza. Coloro che danno per scontato l'inevitabile e progressivo arretramento del welfare sociale in Italia ne compiono una lettura parziale, anche se è pur vero che il nostro settore avrebbe dovuto arrivare al

2015 essendo più solido, con riferimento alla spesa, al consolidamento dei servizi e all'introduzione di alcuni diritti fondamentali degli utenti (attraverso la definizione dei livelli essenziali di assistenza). No ci si può nascondere, infatti, che lo scenario migliore che potrà realizzarsi nei prossimi anni consiste nel "fare le cose giuste al momento sbagliato". Infatti, si parla oggi dello sviluppo dei servizi, che sarebbe dovuto avvenire molti anni fa, quando le condizioni complessive erano più favorevoli: c'era una maggiore disponibilità di spesa pubblica, c'era una domanda d'interventi meno pressante e il sistema era meno strutturato e maggiormente modificabile. Oggi abbiamo un sistema di welfare sociale ridotto, ma abbastanza rigido e frammentato, insieme a forti vincoli di bilancio che rendono difficile il cambiamento.

Affermare che fare le cose giuste al momento sbagliato rappresenta il migliore degli scenari possibili non significa affatto sostenere l'irrealizzabilità del cambiamento. Vuol dire solo essere consapevoli che realizzarlo domani risulterà più complicato di quanto sarebbe stato farlo ieri. Ma ora è vitale andare avanti, avendo la consapevolezza che il nostro sistema di welfare sociale è al bivio tra un cammino di sviluppo e passi all'indietro verso l'antica residualità. Non sono anni qualsiasi quelli che abbiamo davanti.

**Il senso dell'innovazione organizzativa oggi – Cristiano Gori**

- ... la sfida non consiste nell'ideare nuovi interventi, ma nel riuscire effettivamente a compiere quelli che sarebbero necessari;
- ... troppe volte si fa affidamento su una singola "grande idea"... il miglioramento dei servizi può essere figlio solo di una complessa innovazione organizzativa, accompagnata da politiche in grado di sostenerla;
- ... penso che un operatore, un coordinatore, possano sempre trovare comunque degli spazi – anche minimi – di cambiamento organizzativo. Le debolezze delle politiche e dei finanziamenti, in altre parole, non devono diventare un alibi per l'immobilità degli operatori.

**Fare le cose giuste al momento sbagliato – Cristiano Gori**

- ... lo scenario migliore che potrà realizzarsi nei prossimi anni... si parla oggi dello sviluppo dei servizi, che sarebbe dovuto avvenire molti anni fa, quando le condizioni complessive erano più favorevoli;
- ... non significa affatto sostenere l'irrealizzabilità del cambiamento. Vuol dire solo essere consapevoli che realizzarlo domani risulterà più complicato di quanto sarebbe stato farlo ieri. Ma ora è vitale andare avanti, avendo la consapevolezza che il nostro sistema di welfare sociale è al bivio tra un cammino di sviluppo e passi all'indietro verso l'antica residualità.